



Создание институциональных основ рыночной экономики



ВСЕМИРНЫЙ БАНК

Доклад о мировом развитии 2002 года

**Создание
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ОСНОВ
РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ**

Издано для Всемирного банка

Москва

2002

УДК 33
ББК 65.5
Док 63

Настоящее издание подготовлено сотрудниками Всемирного банка. Содержащиеся в нем суждения не обязательно отражают взгляды Совета исполнительных директоров или представляемых ими стран. Всемирный банк не гарантирует точности данных, содержащихся в настоящей публикации, и не несет никакой ответственности за последствия их использования. Национальные границы, цвета, обозначения и прочая информация, указанная на картах, включенных в настоящее издание, не являются выражением мнения Всемирного банка относительно правового статуса какой-либо территории либо поддержки или признания таких границ.

*Переводчики: Егоров В.Н., Первушин А.С., Волков Л.Н.
Научные редакторы: д. э. н. Осадчая И.М., к. э. н. Книна Л.А.*

**Доклад о мировом развитии 2002 года. Создание институциональных
Док 63 основ рыночной экономики.** / Пер. с англ. — М: издательство «Весь Мир», 2002. —
264 с.;
ISBN 5-7777-0150-7

Первоначально опубликовано на английском языке как World Development Report 2002.
Building Institutions for Markets. Издательством Oxford University Press для Всемирного банка.
Для оригинального издания:
ISBN 0-19-521607-5 (в тканевом переплете),
ISBN 0-19-521606-7 (в бумажной обложке),
ISSN 0163-5085.

Все права защищены. Никакая часть настоящего издания не может быть воспроизведена, помещена на хранение в информационно-поисковую систему или передана в любой форме или любыми средствами, включая электронные, механические, фотокопировальные, магнитные и прочие, без предварительного разрешения Всемирного банка.

Дизайн обложки: Debra Naylor, Naylor Design, Inc.
Фотографии на обложке: сверху — © 2001 Stephen Simpson/FPG; в центре — Stone/Paul Chesley;
внизу — Yosef Hadar, World Bank
Внутренний дизайн книги — Barton Matheson Willse & Worthington, Baltimore

Отпечатано в России

ISBN 5-7777-0150-7

© 2002 Международный банк реконструкции
и развития / Всемирный банк
1818 H Street, N.W., Washington, D.C. 20433, U.S.A.
© 2002 Перевод Издательства «Весь Мир»

Предисловие

Настоящий Доклад о мировом развитии посвящен созданию рыночных институтов, способствующих экономическому росту и сокращению бедности. В нем показано, как подобные институты поддерживают деятельность рынков, что делает их работоспособными и как их следует создавать.

Эта тема является естественным продолжением темы доклада за предыдущий год, в котором доказывалось, что рынки играют важнейшую роль в жизни бедных слоев населения, что от институтов зависит, как рынки влияют на уровень жизни людей и как они помогают защите их прав. В этом докладе показано, каким образом институты могут способствовать появлению всеохватывающих и интегрированных рынков, гарантировать их стабильный рост и тем самым значительно повысить доходы людей и сократить бедность. Он посвящен проблемам обеспечения равных прав для всех людей, особенно для бедных.

Некоторые страны успешно используют рыночно ориентированные реформы для улучшения благосостояния своего населения. Однако в других странах рынки не предоставляют населению значительных стимулов для более широкого занятия торговлей, возможностей в полной мере использовать свои навыки, умения и ресурсы, а также увеличивать свои доходы.

Успех рыночных реформ во многом определяется тем, насколько эффективны действующие в стране институты. Без институтов, оформляющих права собственности на землю и гарантирующих эти права, бедные не могут использовать имеющиеся у них ценные активы для инвестиций и роста доходов. Не имея сильных юридических институтов, которые позволяют реализовывать заключенные контракты, предприниматели могут считать, что многие виды бизнеса являются для них слишком рискованными. Без эффективно действующих институтов корпоративного управления; позволяющих контролировать поведение менеджеров, фирмы будут растрачивать ресурсы акционеров. Слабые институты оказывают общее негативное влияние на людей, особенно на бедных. Например, оценки показывают, что коррупция может стоить для бедных в три раза дороже, чем для богатых.

С точки зрения борьбы с бедностью, поставленная Банком задача по созданию эффективных институтов имеет первостепенное значение. Мы признаем огромную важность институтов в процессе развития, что отражено в Комплексной стратегии развития, в которой подчеркивается взаимосвязь институтов с человеческими, физическими и макроэкономическими аспектами развития.

В данном Докладе подчеркивается важность исторического контекста: то место, где находятся страны в настоящее время, влияет на их дальнейшее продвижение. Здесь также используется прагматический подход к созданию институтов, в котором основное внимание уделяется тому, что может быть сделано реально, а не тому, что следует делать в идеальном мире. На темпы реформ влияют также социальные и политические факторы, и поэтому радикальные реформы не всегда возможны. Важно действовать в тех сферах, где возможности являются очевидными; в этом случае каждый шаг может продвигать страну вперед, конечно, если эти шаги основательно продуманы. При таком подходе даже реформы небольшого масштаба могут создавать заинтересованные группы, выступающие за последующие крупные перемены.

В докладе признается тот факт, что размер не является единственным параметром, важным при создании институтов, и даются рекомендации, каким образом следует развивать соответствующие институты. Опираясь на достигнутые успехи ряда стран и делая выводы из неудач, авторы настоящего доклада приводят читателя к более глубокому пониманию деятельности институтов, оказывающих поддержку рынку, и лучше оценить, как люди могут создавать подобные институты. Определяя, каким образом можно способствовать институциональным переменам, авторы доклада рассматривают роль частных и государственных, национальных, местных и международных действующих лиц. В его основе лежат широкий объем исследований и практический опыт, накопленный как в самом Банке, так и за его пределами, а также новые открытия из многих научных дисциплин, которые отражают новые исследования и данные, собранные по отдельным институтам.

На основе анализа указанных многочисленных источников в докладе обосновываются четыре основных выво-

да, связанных с созданием эффективно действующих институтов.

- Создавать их надо так, чтобы они **дополняли** уже существующие структуры с точки зрения наличия других поддерживающих институтов, навыков и способностей людей и доступных технологий. Наличие подобных институтов, издержки, связанные с ними, и их возможности определяют значимость любого института. Поэтому, понимая, как институты взаимодействуют друг с другом, мы можем определить приоритеты в их создании.
- Использовать **творческий** подход, который позволяет выбирать только те институты, которые работают, и отказываться от тех вариантов, которые не работают. Иногда для этого требуется проведение экспериментов. Даже в странах с одинаковыми показателями доходов и производственных возможностей инновационные действия могут способствовать созданию институтов с разными потенциалами, что объясняется различиями в местных условиях, причем эти различия касаются всего от социальных норм до географического положения стран. Страны могут выиграть как от расширения сферы применения успешных государственных инноваций, так и от принятия частных нововведений. Однако они должны обладать решимостью своевременно отказаться от неудачных экспериментов.
- Обеспечить **связь** между сообществами участников рынка при помощи открытых информационных потоков и беспрепятственной торговли. Обмен информацией меняет и поведение людей. Он порождает спрос на институциональные изменения за счет повышения ответственности людей, изменения их поведения и в

результате притока в сообщество новых идей извне. Поэтому для тех, кто занимается созданием институтов по поддержке рынка, объединение сообществ людей при помощи информации и торговли становится приоритетным.

- Способствовать **конкуренции** между юрисдикциями, фирмами и отдельными лицами. У рыночных агентов в развивающихся странах слишком мало конкурентов, и изменение только этого положения уже улучшит качество институтов. Более высокий уровень конкуренции влияет на эффективность существующих институтов, создает спрос на новые институты и расширяет выбор для потребителей. Соперничество среди юрисдикций выявляет другие успешно действующие институты и способствует росту спроса на их услуги. То же самое можно сказать в отношении соперничества между компаниями и отдельными лицами.

Эти общие выводы так же, как подробный анализ и многочисленные примеры, приведенные в докладе, помогут нам и политическим деятелям создавать институты, которые гарантируют стабильный и всесторонний экономический рост и тем самым повысят доходы людей и сократят бедность.



Джеймс Вулфенсон

Настоящий доклад был подготовлен группой специалистов под руководством Румина Ислама, в состав которой входили Аруп Банерджи, Роберт Калл, Эшли Демиргуч-Кунт, Симеон Джанков, Александр Дик, Арт Краай, Карали Маклинн, Расселл Питтмэн. Свой вклад в эту работу внесли также Хелена Танг, Нажмул Чодхари, Джеффри Хаммер, Ричард Мессик и Татьяна Ненова. Помощь группе оказывали Теодора Галабова, Парамджит Джилл, Инфан Ху, Ольга Йоффе, Клаудио Монтенегро, Стефка Славова, Махеш Сурендра, Лийонг-Ван. Во время подготовки доклада ценные предложения внесли Андрей Шляйфер и Джозеф Стиглиц. Редактором обзора, 1-й и 10-й глав был Брюс Росс-Ларсон. Помощь при редактировании предоставил Эндрю Боллз. Вся работа была выполнена под общим руководством Николаса Стерна.

Консультации группе при работе над докладом предоставляли эксперты Карл Андурри, Эбиджит Банерджи, Каушик Бэсу, Тимоти Бэсли, Франсуаз Буржуньон, Антонио Эстаче, Черил Грей, Авнер Грейф, Нурал Ислам, Эммануэль Хименес, Дэниэль Кауфманн, Майкл Кляйн, Йинджи Киэн и Кеннет Соколов.

Многие другие сотрудники как из самого Всемирного банка, так и за его пределами, предоставили полезные комментарии и подготовили рабочие документы. Их фамилии указаны в библиографических примечаниях. Значительная часть специальных исследований при подготовке этого Доклада была осуществлена за счет щедрого гранта, предоставленного правительством Нидерландов. Финансовую поддержку исследованиям оказал также Тростовый фонд Швейцарии. Приложение с данными и Выборочные показатели мирового развития были подготовлены на основе информации, предоставленной Группой Всемирного банка по данным, характеризующим развитие.

В процессе подготовки настоящего доклада, от первых его набросков до конечного варианта, Группа пользовалась широким рядом консультаций. Во время этапа планирования доклада в 2000 г. в ходе февральского заседания в Берлине и июньского в Вашингтоне, округ Колумбия, произошли активные обмены мнениями и идеями, в которых приняли участия многие представители науки и политические деятели со всего мира. На этапе черновой проработки доклада в 2001 г. были проведены консультативные совещания: по средствам массовой информации (апрель), и по юридическим системам (май). Кроме того, авторы проводили консультации с представителями широкой общественности, включая неправительственные организации. Для этого был проведен ряд встреч: в Париже (с представителями Французского государственного совета, Организации экономического сотрудничества и развития, Французского агентства развития и Совета по конкуренции), в Лондоне (с представителями Департамента международного развития, Института развития заморских территорий, различных неправительственных организаций) и в Амстердаме (с представителями Амстердамского института международного развития). Члены группы также провели несколько видеоконференций, в которых принимали участие представители Бангладеш, Бразилии, Египта, Японии, Мексики, Марокко, Южной Африки и Таиланда. Были также проведены консультации с представителями Конфедерации свободных профсоюзов.

Исполнительным помощником группы была Ребекка Сугуй; помощником по программам и оказанию технической поддержки — Лейла Серч, помощниками группы были Шэннон Хендриксон, Джоанна Ката-Блэкмен, Мэй-Линг Лавекчия и Рудиван Лаохакиттикул; помощником по управленческим ресурсам сначала была Мария Амсаль, а затем Ева Санто-Доминго.

Дизайн, редакция и выпуск книги осуществлялись и координировались Группой по производственному обслуживанию Бюро по публикациям Всемирного банка.

Содержание

ЧАСТЬ I ВВЕДЕНИЕ

1 Создание институтов: дополнять имеющееся, внедрять новое, соединять и конкурировать	3
Каким образом институты оказывают поддержку рынкам?	5
Каким образом институты поддерживают рост экономики и способствуют снижению бедности?	9
Как создать эффективные институты?	10
Структура доклада и его тематика	25
Выводы	26

ЧАСТЬ II ФИРМЫ

2 Фермеры	31
Создание сельских институтов, обеспечивающих более надежные и передаваемые права собственности на землю	32
Создание эффективных и доступных сельских финансовых институтов	39
Создание эффективных институтов для сельскохозяйственной технологии и инноваций	43
Выводы	52
3 Управление фирмами	55
Что представляют собой фирмы во всем мире	57
Частные институты управления фирмами	58
Законы и формальные посредники	63
Выводы	73
4 Финансовые системы	75
Какие системы должны поощрять политики — те, в основе которых лежат банки, или те, в основе которых лежат рынки?	77
Какую форму должно принимать финансовое регулирование?	79
Повышение эффективности в финансовом секторе: роль собственности и конкуренции	84
Как приход иностранных банков и электронные финансы могут изменить природу финансовых рынков	88
Как повысить доступ к финансовым услугам	92
Выводы	96

ЧАСТЬ III УПРАВЛЕНИЕ

5 Политические институты и управление	99
Политические институты и выбор политики	101
Коррупция	106
Политика, институты и налогообложение	110
Выводы	115

6 Судебная система	117
Сопоставление правовых и судебных систем	120
Новые свидетельства о двух аспектах судебной эффективности судебных систем: о скорости и затратах	121
Усилия по проведению судебных реформ	124
Справедливость	129
Выводы	131
7 Конкуренция	133
Конкуренция внутри страны	135
Международная конкуренция	142
Выводы	149
8 Регулирование инфраструктуры	151
Конкуренция в секторах инфраструктуры	154
Структура системы регулирования	159
Разработка инфраструктурного регулирования, с тем чтобы предоставлять услуги бедным слоям населения ...	161
Выводы	166
ЧАСТЬ IV ОБЩЕСТВО	
9 Неформальные нормы и связи	171
Неформальные институты на рынках: польза и несовершенство	172
Создание формальных институтов и их адаптация	176
Интеграция формальных и неформальных институтов	177
Выводы	178
10 Средства массовой информации	181
Независимость	183
Качество СМИ	188
Расширение доступности СМИ	190
Институты, дополняющие СМИ	192
Выводы	192
Библиографические примечания	195
Выборочные показатели мирового развития	229
Вставки	
1.1 Поэма о проблемах в торговле	5
1.2 Что такое институты?	6
1.3 Институциональная эволюция и экономическое развитие: частные торговцы и государственные власти	7
1.4 Суды и расширение торговли	9
1.5 Слабые институты вредят бедным	9
1.6 Кто создает институты?	11
1.7 Человеческий капитал и институциональное проектирование	13
1.8 Компьютеризация и регистрация земли в штате Андхра-Прадеш, Индия	14
1.9 Частные инновации, поддержанные формальными институциональными изменениями	15
1.10 Эффекты распределения результатов нововведений в зависимости от того, кто ими занимается: законы о банкротстве в двух странах	16
1.11 Эксперименты и адаптация: институты банкротства в Венгрии	17
1.12 Торговля и институциональные перемены в Таиланде	17
1.13 Институциональная эволюция рынков риса и стандартизация в Японии, 1600–1920-е годы	18
1.14 Роль новостных СМИ в борьбе с коррупцией в Кении	19
1.15 Конкуренция и эволюция корпоративного законодательства	20

1.16	Взаимозависимость социальных, политических и экономических факторов в ходе реформы земельных институтов в Китае	22
1.17	Использование полученного опыта в секторах, предоставляющих социальные услуги	24
1.18	Кризис и институциональные изменения в Малайзии	25
2.1	Институты сельскохозяйственного маркетинга	33
2.2	Ранние институты собственности на землю в Месопотамии и Египте	34
2.3	<i>Киламбос</i> в Бразилии: инфраструктура, социальные изменения и новые требования к регистрации земли	34
2.4	Примеры политических барьеров, противодействующих работе земельных рынков	35
2.5	Неформальные залоговые сделки при использовании земельных титулов в Таиланде	37
2.6	Ограничивают ли местные права на землю сельскохозяйственные инвестиции и производительность в Африке?	37
2.7	Прозрачная и доступная институциональная система для предоставления земельных прав в Мексике	38
2.8	Взаимодействие формального и неформального кредитования: маркетинговые агенты на Филиппинах	41
2.9	Скот в виде сбережений: противоположные данные по Индии и Буркина-Фасо	43
2.10	Создание сети распространения информации для бедных: SRISTI в Индии	47
2.11	Службы внедрения частного сектора в Аргентине	47
2.12	Увеличение потоков информации между фермерами и исследователями в Гане	51
2.13	Распространение результатов исследований по всему миру и CGIAR	51
3.1	Бизнес-группы и ограничения на конкуренцию в Казахстане	62
3.2	Бизнес-ассоциации и коммерческий кредит	63
3.3	Необходимость в формальных законах: развитие корпоративного законодательства	65
3.4	Измерение силы правовой защиты акционеров	65
3.5	Правовые изменения и перемены в области регулирования в Бразилии	66
3.6	Ограничения частного управления в сфере бухгалтерской отчетности	71
3.7	Эволюция международных бухгалтерских стандартов	72
4.1	Финансовая революция и Промышленная революция	76
4.2	В разных странах финансовые структуры разные: здесь важны более совершенные информационные и правовые структуры, которые защищают права собственности	78
4.3	Создание фондовых рынков в развивающихся государствах	78
4.4	Разработка банковской сети безопасности: роль страхования депозитов	81
4.5	Влияние субординированных долгов на установление доверия: пример Аргентины	82
4.6	Институциональный проект для органов, контролирующих деятельность банков	83
4.7	Политическая экономия банковской реформы	87
4.8	Усиление механизмов выхода банков: уроки Латинской Америки	89
4.9	Влияние иностранных собственников банков в Венгрии	91
4.10	Технология и предоставление финансовых услуг	92
4.11	Кредитные регистры	95
5.1	Политические институты, права собственности и фискальные итоги в Англии 17 в.	100
5.2	Подготовка пакетов реформирования торговли	105
5.3	Политические связи и стоимость фирмы в Индонезии	106
5.4	Свобода действий и проверка грузовиков в штате Гуджарат, Индия	107
5.5	Конституционная реформа в Таиланде, направленная против коррупции	108
5.6	Налогообложение бизнеса в Уганде	111
5.7	Рыночная дисциплина или государственная дисциплина: муниципальное банкротство в Венгрии	113
5.8	Раздел налогов при слабой налоговой администрации: пример России	114
6.1	Как посредничество разрешает споры	118
6.2	Кто выигрывает от совершенствования судов?	119
6.3	Обзоры показателей функционирования судебной системы	120
6.4	Сопоставление эффективности судебных систем	121
6.5	Индекс сложности судебного процесса	122

6.6	Взыскание долга в Тунисе	123
6.7	Создание специализированного суда по рассмотрению дел коммерческого характера в Танзании	126
6.8	Альтернативное разрешение спорных ситуаций в Бангладеш	127
7.1	Адам Смит о конкуренции, 1776 г.	134
7.2	Измерение конкуренции	134
7.3	Трудовое законодательство и жесткие нормы рынка труда: пример Индии	136
7.4	Возросший уровень конкуренции на товарном рынке и возросший уровень гибкости рынка труда в Индии ..	137
7.5	Различия в законодательстве о конкуренции и их исполнения в Соединенных Штатах и странах ЕС	141
7.6	Свободная торговля и институциональные преобразования и их влияние на товарный рынок в Индии	143
7.7	Экономический эффект от либерализации рынков сельскохозяйственной и текстильной продукции в развитых стран	144
7.8	Недостаточная конкуренция в сфере услуг ограничивает экономический эффект от либерализации торговли товарами	145
7.9	Слабые системы ПИС открыли доступ к новым технологиям и возможностям роста в Восточной Азии	147
8.1	Предоставление услуг частного сектора: последние данные о договорах о концессии	153
8.2	Вертикальная интеграция и дискриминация в предоставлении услуг Интернета	157
8.3	Концессия на водоснабжение в Тукумане, Аргентина	163
8.4	Определение целей субсидирования: чилийский вариант	165
9.1	Исключение из сферы торговли: пример из африканской истории	175
9.2	Тирипур в Тамилнаду (Индия): инсайдеры и аутсайдеры, использующие неформальные институты	175
9.3	Влияние формальных институтов на нормы в колониальной Уганде	177
9.4	Банковское дело в исламском мире: неформальный и формальный подходы	178
9.5	Образование в кенийском племени орма: адаптация установившихся норм	178
10.1	Роль средств массовой информации в снижении уровня коррупции в Перу	182
10.2	Совершенствование системы образования в Панаме с помощью СМИ	182
10.3	Измерение степени независимости медиа-компаний с помощью данных о собственности на СМИ	183
10.4	Характер собственности на СМИ влияет на содержание предоставляемой ими информации (пример Украины)	185
10.5	Контроль информации в Интернете	187
10.6	Улучшение доступа к информации в Таиланде	190
10.7	Расширение доступа к средствам массовой информации: стенные газеты в Непале	192
Рисунки		
1.1	Концентрация собственности в разных странах может быть совершенно разной	8
1.2	Развитие финансовых институтов стимулирует рост	10
1.3	Степень сложности процедур при сборе долгов	12
1.4	Затраты на регистрацию бизнеса по странам	13
1.5	Большая открытость и качество деятельности институтов	18
1.6	Разнообразие информационных провайдеров и качество институтов	19
2.1	Расчеты уровня бедности для городского и сельского, по отдельным странам, 1990-е годы	32
2.2	Эволюция формальных институциональных заимствований фермерскими хозяйствами, отдельные страны Азии	39
2.3	Финансовая характеристика общих программ сельскохозяйственного страхования	44
2.4	Средние нормы дохода от сельскохозяйственных исследований и их внедрения по регионам	45
2.5	Интенсивность сельскохозяйственных исследований, государственных и частных, 1993 г.	48
3.1	В развивающихся странах новые инвестиции не восприимчивы к добавленной стоимости	56
3.2	Доля активов в официально зарегистрированных на бирже фирмах, принадлежащая на группы аффилированных фирм	61
3.3	Права акционеров и развитие фондового рынка	66
3.4	Стандарты бухгалтерской отчетности в разных странах	70
3.5	Капитал, полученный через новые депозитные программы	73

4.1	Развитие финансовых систем относительно групп с различным доходом	77
4.2	Государственная собственность в банковском деле, 1998–1999 гг.	85
4.3	Эволюция банковского сектора Венгрии	86
4.4	Увеличение рыночной доли большинства иностранных банков, отдельные страны, 1994 и 1999 гг.	89
5.1	Различия в качестве применяемых форм политики по всему миру	101
5.2	Разделенные властные структуры сталкиваются с трудностями в обеспечении «скорректированного бюджета»	103
5.3	Правительства с более слабыми системами сдержек и противовесов во время возникновения кризисов в меньшей степени прибегают к исполнению правил банковского регулирования	104
5.4	Сбор налогов по всему миру	110
6.1	(а) Процедурная сложность снижает эффективность	122
	(б) Богатые страны также имеют сложные формы регулирования, но... ..	122
	(в) Имеют более эффективные системы в результате наличия дополнительных институтов и возможностей	122
6.2	Чрезмерное количество письменных процедур ограничивает доступ к правосудию	124
6.3	Независимость судебной системы усиливает права собственности	129
7.1	Масштабы неформальной экономики возрастают по мере увеличения числа процедур, необходимых для открытия нового дела	138
7.2	Происхождение коррупции связано с большим количеством процедур, через которые необходимо пройти для открытия нового дела	139
7.3	Эффективность закона о конкуренции возрастает с увеличением душевого дохода	141
7.4	Открытость экономики уменьшает долю прибыли в цене	143
7.5	Строгость патентов возрастает с ростом душевого дохода	147
10.1	Кто владеет средствами массовой информации?	184
10.2	Государственная собственность на СМИ и низкий уровень конкуренции связаны с посредственными результатами	185
10.3	Уровень проникновения средств массовой информации по регионам мира и по ОЭСР в сравнении со странами, не принадлежащими к ОЭСР	191
Таблицы		
2.1	Типы сельских кредитных институтов	40
2.2	Куда будет инвестировать частный сектор при разработке сельскохозяйственных технологий?	46
3.1	Доля малых фирм в формальном секторе экономики отдельных стран за отдельные годы	57
3.2	Финансовые отчеты не предоставляют полезной информации для провайдеров ресурсов	70
6.1	«Затратные» составляющие судебной системы для отдельных стран, 1995 г.	120
7.1	Критерии оценки доминирования на товарном рынке, представленные в законах о конкуренции разных стран	140
8.1	Инвестиции в проекты развития инфраструктуры с участием частного сектора в развивающихся странах, по секторам экономики и регионам мира, 1990–1999 годы	152
8.2	Стратегия вертикального разъединения или вертикальной интеграции	156
8.3	Доступ к услугам электроэнергетики, водопровода, канализации и телефонной связи в 22 латиноамериканских странах, 1986–1998 годы	162
9.1	Неформальные санкции и механизмы, обеспечивающие выполнение контрактов	173

Определения и примечания к данным

Разбивка стран на группы по регионам, используемая в настоящем докладе, показана в таблице классификации стран в конце Выборочных показателей мирового развития. Классификация по уровню доходов в основном тексте доклада основана на ориентировочных данных о ВВП на душу населения. Предельные значения классификации групп доходов в этом издании указаны в предварительных замечаниях к Выборочным показателям мирового развития. Средние значения по группам в рисунках и таблицах основной части доклада представляют собой невзвешенные средние значения для стран данной группы, если не указано иное.

Использование термина «*страна*» в отношении той или иной экономической системы не является выражением мнения Всемирного банка относительно правового или иного статуса такой территории. В категорию «*развивающихся стран*» входят страны как с низким, так и со средним уровнем доходов, в связи с чем она может включать страны с переходной экономикой. Понятия «*развитые страны*» и «*промышленно развитые страны*» используются для удобства обозначения стран с высоким уровнем доходов.

Суммы указаны в текущих долларах США, если не указано иное. «*Миллиард*» означает 1000 миллионов, «*триллион*» означает 1000 миллиардов.

В докладе используются следующие условные сокращения:

ВВП	Валовой внутренний продукт
ВНП	Валовой национальный продукт
ВТО	Всемирная торговая организация
ГАТТ	Генеральное соглашение о тарифах и торговле
ЕС	Европейский союз
МСП	Малые и средние предприятия
НИОКР	Научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы
НПО	Неправительственная организация
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПИИ	Прямые иностранные инвестиции
ПИС	Права на интеллектуальную собственность
ППС	Паритет покупательной способности
СПИД	Синдром приобретенного иммунодефицита
ТРИПС	Соглашение по вопросам применения в торговле прав на интеллектуальную собственность

Введение

Создание институтов: дополнять имеющееся, внедрять новое, соединять и конкурировать

Как можно объяснить бедность среди изобилия? Если мы знаем источники такого изобилия, почему бедные страны не могут просто применить у себя приемы, которые позволили бы им также стать благополучными?.. Мы должны создавать стимулы для людей, чтобы они инвестировали в более эффективные технологии, совершенствовали свои навыки и умения и организовывали эффективные рынки. Такие мотивации находят свое воплощение в различных институтах.

Дуглас Норт, 2000 г.

В 11 в. купцы из Магриба, Северная Африка, хотели расширить сферу своего бизнеса, чтобы она не ограничивалась национальными границами, а охватывала все Средиземноморье. Торговле в каждом центре официальное регулирование не мешало, накладываемые ограничения не препятствовали, она была конкурентной, и многие покупатели и продавцы устанавливали цены в ходе переговоров через посредников, в ходе проведения открытых аукционов и непосредственно совершаемых сделок. Торговля с соседними странами также в целом не подвергалась официальному регулированию и ограничениям. Однако в этом случае существовала неопределенность в отношении цен, качества поступающих товаров, доставленных из других стран, и возможности совершения краж. Только если купцы сами путешествовали со своими товарами на отдаленные рынки, они могли гарантировать безопасную доставку и продажу привезенного. Разумеется, подобные риски и расходы значительно препятствовали активной торговле.

Поэтому во всех основных торговых центрах по всему Средиземноморью уроженцы Магриба нанимали иностранных агентов, чтобы те представляли их интересы и сообщали информацию о местных рынках. Агенты были выходцами из этих мест, поэтому местное население им доверяло. Поскольку теперь проблем с выполнением контрактов стало меньше, торговцы из Магриба уже не должны были сами путешествовать, чтобы не допустить мошенничества. В этой созданной сети, основу которой

создавали социальные связи, информация перетекала свободно. А правила организации, хотя и не были зафиксированы на бумаге, действовали вполне надежно. Участие в такой коалиции наилучшим образом служило интересам каждого торговца. Социальные связи укрепляли взаимовыгодные деловые отношения, и благодаря этому иностранная торговля процветала.

Сегодня, спустя тысячу лет, люди по всему миру по-прежнему сталкиваются с подобными проблемами, стараясь улучшить свое благосостояние при помощи рыночной деятельности. Так, у африканских предпринимателей не хватает информации о потенциальных партнерах по бизнесу. У бедных фермеров из Латинской Америки отсутствуют официальные документы на право владения той землей, которую они обрабатывают, и поэтому при получении кредита они не могут использовать ее в качестве залога. Начинающие предприниматели в странах Центральной Азии, стараясь открыть новые виды бизнеса, сталкиваются с политическими препятствиями, которые воздвигают для них уже действующие компании и государство.

Несмотря на указанные проблемы, многие люди в богатых и бедных странах занимаются полезной и обеспечивающей вознаграждение рыночной деятельностью. В *Докладе о мировом развитии за 2000/2001 гг.* утверждается, что доход от участия в деятельности рынка является ключом к ускоренному экономическому росту для государств и для сокращения бедности их отдельных граждан. Этот доклад описывает те возросшие возможности, которые рынок предоставляет бедным людям, а также показывает, каким образом их можно наделить соответствующими полномочиями. Но что делает рыночную деятельность такой, что она приносит вознаграждение для одних, но не предоставляет его другим? Почему некоторые рыночные системы становятся всеобъемлющими и интегрированными и позволяют, чтобы их выгодами пользовались как бедные, так и богатые, как жители сельской местности, так и городов? И почему другие рынки являются локальными и сегментированными?

Пример с жителями Магриба показывает некоторые из причин. Рынки позволяют людям использовать их навыки и умения, а также имеющиеся ресурсы для того, чтобы зани-

маться более производительными видами деятельности, но это возможно только тогда, когда существуют некоторые институты, обеспечивающие поддержку этим рынкам. Что это за институты? Это нормативы и правила, механизмы, обеспечивающие реализацию права, и организации, обеспечивающие рыночные трансакции. Эти институты — хотя они и различаются между богатыми и бедными сообществами и нациями — способствуют обмену информацией, соблюдению прав собственности и выполнению сторонами условий заключенных контрактов, а также управляют конкуренцией на рынках. Все институты, поддерживающие рынок, действуют в одном или нескольких из указанных направлений. Делая это, они предоставляют людям возможность и мотивацию заниматься полезной рыночной деятельностью.

Настоящий доклад посвящен также людям, которые создают институты, способствующие развитию рынков. *Доклад о мировом развитии 2000/2001 гг.* особо подчеркивает важность институтов, влияющих на участие бедных в деятельности рынков. В данном же докладе рассматриваются как институты, поддерживающие рост экономики, так и те, что непосредственно влияют на людей, которым многие виды рыночной деятельности недоступны. Рассматриваются те институты, которые предоставляют возможности для людей, и те, которые наделяют их соответствующими полномочиями. Он идет дальше доклада 2000/2001 гг., анализируя, что институты *делают* для стимулирования роста экономики и участия в нем, и выдвигая свои предложения по поводу того, как создавать эффективно действующие институты. В нем особо подчеркивается, каким образом институты могут помочь людям лучше использовать имеющиеся у них активы и как увеличить их размеры. Фокусируясь на создании институтов, доклад не умаляет важности политики. Однако только хорошей политики недостаточно. Поэтому отдельные аспекты, связанные с созданием институтов, реально значимы с точки зрения и роста экономики, и сокращения бедности.

Доклад вносит свой вклад в уже имеющиеся работы по институтам и рынкам, добавляя к ним несколько новых характеристик. Так, он предоставляет диагностическую основу для понимания того, каким образом институты обеспечивают поддержку рыночной деятельности. Заполняя пробелы между теорией и практикой, выявленные по отдельным направлениям изучения, он также исходит из уже имеющихся знаний о роли институтов и институциональных изменений. В нем более широко рассматриваются предыдущие эмпирические работы об институциональных изменениях применительно к развивающимся странам и представлена общая основа для проведения таких изменений. В докладе особо подчеркивается, что размер институциональных изменений не является единственным параметром, заслуживающим внимания при проектировании. Однако констатацией этого факта доклад не ограничивается. В нем показано, как следует действовать при создании более эффективных институтов, и даются рекомендации политического характера, при этом ставка делается на прагматический подход. Целью доклада является не определение того, что следует сделать в идеальном мире, а то, что может быть сделано в сегодняшней реальной жизни.

Разбирая факторы, влияющие на институциональные перемены, доклад особо подчеркивает важное значение истории. Многие развивающиеся страны стали суверенными государствами относительно недавно, особенно если сравнить их с промышленно развитыми странами. Эволюция государств учит, что создание нужных институтов требует

времени и что этот процесс в каждой стране из-за политических конфликтов или некоторых экономических и социальных условий может остановиться или даже повернуть вспять. История знакомит нас с последствиями процесса изменений и свидетельствует о важности норм и культуры для каждой конкретной страны. По своей сути создание институтов — это кумулятивный процесс, при котором отдельные изменения в различных областях дополняют и поддерживают друг друга. В этом докладе выделяются отдельные элементы именно такой стратегии. Даже небольшие изменения могут подтолкнуть дальнейшие перемены. В общем можно говорить, что целое всегда больше, чем его составляющие, и что даже скромный прогресс в этих составляющих может внести свой вклад в деятельность системы в целом, способствуя росту экономики и сокращению бедности.

По поводу создания институтов можно сделать четыре основных вывода. Первые два связаны с созданием институтов, эффективно поддерживающих рынки. Однако одного наличия таких институтов еще недостаточно. Люди должны захотеть пользоваться ими. В связи с этим, двумя другими выводами являются обеспечение спроса на услуги подобных институтов и действие факторов, способствующих осуществлению перемен в стране.

Для того чтобы гарантировать эффективность институтов, необходимо следующее.

- *Создавать их так, чтобы они дополняли то, что уже существует, т.е. другие поддерживающие институты, человеческие способности и имеющиеся технологии.* Почему? Влияние каждого отдельного института определяется наличием поддерживающих институтов и издержками их функционирования, а также степенью развития коррупции, человеческих способностей и технологий. Вот почему институты, которые достигают своих целей в промышленно развитых странах, могут не добиться их в развивающихся. Значительная доля важной работы при создании институтов связана с изменением тех, которые уже существуют, чтобы они лучше дополняли друг друга, а также с пониманием того, что следует создавать, а что в данных условиях не нужно. Поэтому при проектировании институтов концепция «лучшей практики» неприемлема.
- *Использовать творческий подход к проектированию институтов, выбирая только те варианты, которые работают, и отказываясь от тех инициатив, которые являются тупиковыми.* Даже в странах с одинаковыми показателями дохода и производственных возможностей новаторский подход может создавать гораздо более сильные институты из-за различий в местных условиях, причем эти различия касаются всего, начиная от социальных норм и кончая географическим положением страны. В этом случае следует пойти на эксперименты, которые стоят некоторых денег — на это придется пойти, но такие эксперименты помогут выявить новые и более эффективные структуры. Страны могут выиграть и от расширения сферы применения успешных общественных нововведений, и от принятия частных инноваций. Однако одновременно они должны обладать решимостью своевременно отказаться от неудачных экспериментов.
- *Устанавливать связь сообществ участников рынка при помощи открытых информационных потоков и беспрепятственной торговли.* Обмен товарами и услугами вне существующих сетей и коммуникаций порождает спрос на институты, оказывающие поддержку

рынку. Обмен информацией в ходе открытых дебатов создает спрос на институциональные изменения за счет повышения ответственности людей, изменения их поведения и в результате поступления новых идей из-за пределов данного сообщества. В связи с этим связывание сообществ людей, входящих в сети, при помощи информации и торговли становится для политиков, занимающихся созданием институтов по поддержке рынка, приоритетным направлением деятельности.

■ *Способствовать конкуренции между территориями, компаниями и отдельными лицами.* Более высокий уровень конкуренции влияет на эффективность существующих институтов, изменяет мотивацию и поведение людей и создает спрос на новые институты. Действующие лица в развивающихся странах могут столкнуться со слишком незначительным соперничеством, причиной которого часто являются уже имеющиеся институциональные структуры. Изменение этого положения улучшит качество услуг и других институтов. Конкуренция среди юрисдикций, например среди разных регионов в рамках одной страны или между странами, выявляет, какие институты действуют успешно, и способствует росту спроса на их услуги. То же самое можно сказать и в отношении конкуренции между компаниями и отдельными лицами.

Таким образом эта глава является основой для оценки роли институтов в поддержке рыночных транзакций, роста экономики и сокращения бедности. Далее в ней разбираются четыре основных урока, связанных с созданием институтов, после чего следует обсуждение влияния социальных и политических факторов на институциональную эволюцию.

Каким образом институты оказывают поддержку рынкам?

Мелкие торговцы участвуют в простых операциях, совершаемых на местных рынках, когда покупатели и продавцы сталкиваются лицом к лицу в отношении довольно стандартных продуктов, качество которых достаточно легко проверить. К примеру, подобным рынком является сельский рынок овощей в бедной стране. Крупные многонациональные компании обмениваются более дифференцированными продуктами, сталкиваясь при этом с большими трудностями при проверках их качества и большими разрывами во времени и пространстве между *quid* и *quo*^{*}. Примером такого рынка является международный обмен продуктами питания. Большинство стран имеют оба типа рынков, однако первый из них более характерен для развивающихся стран, а второй — для промышленно развитых.

Развитые рынки, более глобальные, всеобъемлющие и интегрированные, предлагают своим участникам больший выбор возможностей. Менее развитые рынки, которые встречаются преимущественно в бедных странах, чаще являются локальными и сегментированными. Так, по сравнению с фермерами из Канады бедные фермеры из Бангладеш имеют меньше возможностей и гораздо меньше официальных институтов (таких, как банки или судебные учреждения), чтобы снизить свои риски и расширить масштабы своих действий.

* *Quid* и *quo* (лат.) — услуга за услугу. В данном случае — между теми, кто предоставляет услуги, и теми, кто их покупает.

Что ограничивает рыночные возможности? В первую очередь это транзакционные издержки вследствие неадекватной информации, неполного определения прав собственности и их слабой реализации, а также наличия барьеров для вступления новых участников¹. А что повышает их? Институты, которые помогают управлять рисками при рыночных обменах, усиливают эффективность действий и повышают доходы (вставки 1.1, 1.2 и 1.3).

Вставка 1.1

Поэма о проблемах в торговле

О, если б мы были знакомы,
Сколь редко случались бы ссоры;
Ведь нам неизвестно пожатие рук,
Не знаем, где враг, а кто друг.
Каждый считает, что прав только он,
А кто-то другой «чести лишен».
Исчезли б упреков синдромы,
Если б мы были знакомы.

Если б я что-то послал не по списку
Или бы в счете сделал ошибку,
Ты бы не гневался по-пустому,
Если б мы были знакомы.

А если счета идут не спеша,
Клиенты не платят, не шлют ни гроша,
Сидели б спокойно мы дома,
О, если б мы были знакомы.

Источник. Кто есть кто в торговле зерном, 35 (30 июня, 1922–1923); цитируется по: Bernstein 2001, специальные исследования к Докладу о мировом развитии 2002 г.

Однако далеко не все институты способствуют созданию всеобъемлющих рынков. Жигели Магриба снижали транзакционные издержки для себя, однако, делая это, исключали из этого процесса другие сообщества. Институциональные формы, которые возникли либо в ходе исторически создававшихся условий, либо в результате целенаправленных действий политиков, необязательно являются наилучшими институтами для всех сообществ или же для того, чтобы обеспечить экономический рост и снизить бедность. Более того, те институты, которые в свое время способствовали рыночным транзакциям, со временем могут потерять свое полезное предназначение, например, приватизационные агентства или агентства по реструктуризации банков. Поэтому задача политиков — формировать политику и институциональное развитие таким образом, чтобы они способствовали экономическому развитию и в дальнейшем. Жители Магриба действовали в условиях свободной торговли, что благотворно влияло на их возможности. И следовало использовать преимущества этих возможностей, чтобы развивать соответствующие институты.

Понятно, что единственной институциональной структуры, которая гарантирует обеспечение экономического роста и снижение бедности, не существует. Крупные фирмы в США и Великобритании часто по своей сути являются общественными (публичными), основываясь на рассеянной собственности и будучи объектами торговых

Вставка 1.2

Что такое институты?

Институты — это *нормативы и правила, механизмы, обеспечивающие реализацию права, и организации*. В этом докладе рассматриваются те институты, которые обеспечивают поддержку рыночным транзакциям². В отличие от политики, которая связана с целями и желательными результатами, институты — это нормы, в том числе и нормы поведения, согласно которым действующие лица общаются друг с другом, а также организации, которые внедряют эти нормы и кодексы поведения для того, чтобы добиться желаемых результатов. Политика влияет на то, какие развиваются институты, но институты в свою очередь влияют на выбор политики. Институциональная структура влияет на поведение, но само поведение также может изменяться в рамках существующих институциональных структур.

Создателями институтов могут быть самые разные люди, такие как политики, бизнесмены или любые члены сообщества. Законы о корпорациях, об обеспечении кредитов и банкротствах являются *государственными (публичными) институтами*, как и судебная власть, органы, занимающиеся сбором налогов, и регулирующие органы. Банковские правила, нормы отношений между членами сообщества и нормы наследования земли — это *частные институты*. Многие частные институты существуют под эгидой общественных институтов. Например, частные банки действуют в рамках публичного законодательства, а социальные нормы действуют в рамках (или без них) формально принятых законов.

Механизмы, обеспечивающие реализацию права, могут быть внутренними, т.е. в этом случае сами стороны занимаются реализацией этого права, так и внешними, когда реализация возложена на третью страну. Неформальные институты и частные формальные механизмы для реализации права обычно полагаются на собственных членов. Если расходы на коллективные действия меньше, а правила легко отслеживать, отдельные действующие лица могут объединяться в неофициальные группы, такие как деловые ассоциации (глава 3), или создавать системы взаимного страхования (глава 9). В подобных объединениях исключение из них становится одной из форм наказания.

Для развития интегрированных рынков важными являются механизмы внешней реализации прав, такие как юридические системы или арбитраж третьих лиц. Они предоставляют доступ к рыночным возможностям для более широкой группы участников рынка. Для того чтобы внешние механизмы были эффективными, важно, чтобы остальные участники признавали их право на такую реализацию. Когда в качестве действующего агента, который устанавливает для граждан общие цели и нормы, выступает государство, то становится более вероятным, что будут созданы эффективно действующие формальные институты, обеспечивающие поддержку развитию рынка³.

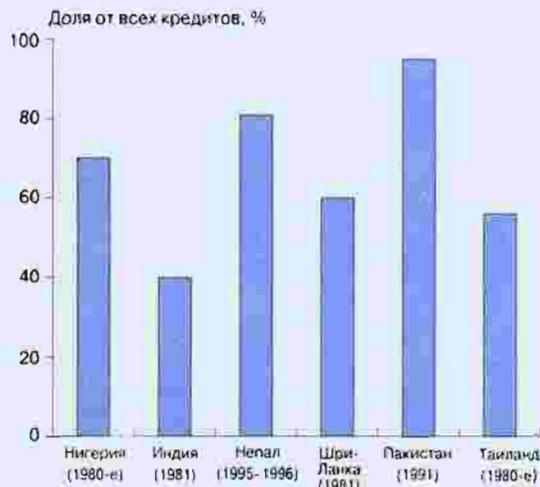
Эффективными институтами являются те из них, которые *совместимы со стимулами*. Институты с внутренними механизмами реализации в этом отношении являются эффективными, поскольку в них существует общепризнанная система вознаграждений и наказаний. Важным аспектом в разработке государственных (публичных) институтов является гарантирование того, что стимулы, которые создаются при этом, действительно способствуют появлению желательного типа поведения. Возьмем, например, страхование депозитов, которое создано для защиты вкладчиков от рисков, характерных для финансовых институтов (глава 3). Опыт показывает, что страхование депозитов может ослабить мотивацию финансовых менеджеров более осторожно предоставлять деньги вкладчиков в кредит, в результате чего они готовы при совершении подобных операций пойти на повышенный риск. В подобных обстоятельствах, чтобы снова заработали мотивирующие механизмы, требуется дополнительное регулирование, для чего, например, можно применить вариант, когда вознаграждение банковских менеджеров в значительной степени зависит от финансовых показателей деятельности банка.

Формальные и неформальные институты

К формальным институтам относятся правила, которые решением властных структур стали законами; правила, кодифицированные и принятые частными институтами; а также общественные и

частные организации, действующие по общим законам. Например, такие организации включают фирмы, действия которых осуществляются по корпоративному закону. Неформальные институты, часто действующие за пределами официальной правовой системы, отражают неписанные кодексы социального поведения. К примерам этого рода можно отнести нормы наследования земли, а также действия денежных кредиторов, использующих социальные сети для определения кредитоспособности, в основе которой лежит репутация участвующих в операциях агентов.

Для совершения транзакций люди как в богатых, так и в бедных странах полагаются на неформальные институты, при этом такие институты являются относительно более важными в бедных странах, где формальные институты развиты в меньшей степени. Более того, бедные слои населения в бедных странах из-за недостатка формальных институтов часто вообще плохо обслуживаются. В бедных странах и особенно в бедных регионах неформальные институты порой выступают в качестве формальных (см. диаграмму внизу). Страны и сообщества могут пройти длительный путь, решая проблемы информации и принуждая к исполнению принятых мер без использования формальных публичных правовых систем.

Неофициальные сельскохозяйственные кредиты в отдельных развивающихся странах, 1980-е и 1990-е годы

Источник: Kochar, 1997; Besley and others, 2001; Jjere, 1986; цитируется по работам: Adegbite, 1997; Mansuri, 1998; Desai and Mellor, 1993.

Сети, вроде тех, которые были созданы жителями Магриба, в своей основе имеют общие этнические, религиозные и другие связи и по своей сути являются закрытыми группами, т.е. вступление в члены этой группы ограничено. В таких группах в результате наличия взаимных связей и доверия расходы на обработку информации, определение прав собственности и реализацию этих прав снижаются. Но хотя подобные транзакционные издержки в закрытых группах ниже, неформальные институты и институты, в основе которых лежат нормы, на которые опираются подобные группы, как правило, обеспечивают поддержку менее широкому диапазону действий, чем это делают формальные правовые институты. По мере того как страны развиваются, численность и разнообразие партнеров, с которыми участники рынка взаимодействуют, увеличивается, а рыночные транзакции становятся более сложными и требуют участия более официальных институтов. И наоборот, общественные или частные агенты могут создавать формальные институты для того, чтобы иметь возможность заниматься более широким набором видов деятельности.

Вставка 1.2 (продолжение)

Законодатели могут целенаправленно привязывать принимаемые формальные законы и правовую практику к уже имеющимся социальным нормам. В некоторых случаях это может состоять из простой кодификации и модификации уже имеющихся практических приемов и перевода их на уровень права (Bernstein, 1999). Однако сделать это не так просто, особенно если речь идет о гетерогенных обществах. Выбор способов оценки норм и стандартов каждой группы критически важен, поскольку это влияет не только на общую эффективность, но и на легитимность принятого решения и его последствия⁴. Например, в многонациональной Уганде в качестве общего нейтрального языка для официальных функций государства был выбран английский. Подобный подход в отношении стандартов и правил характерен также и для международных рынков.

В идеале неформальные и формальные институты должны взаимно дополнять друг друга. Действуя совместно, они могут снижать транзакционные расходы в большей степени, чем каждый в отдельности. Например, формальные суды затягивают разрешение спорных вопросов и тем самым способствуют неформальному их разрешению, к которому прибегают стороны, при условии, конечно, что существует механизм реализации принятых решений (глава 6). При бизнес-транзакциях возникает множество споров, однако до процесса прямого их разрешения при помощи формальных процедур доходит только незначительная часть (Bernstein, 1999).

Роль государственных и частных агентств

Органы власти играют важную роль в предоставлении общественных благ, таких как законы, определяющие права собственности, и правовые институты, через которые эти права реализу-

ются и обеспечивается верховенство законов. Однако известно и другое: порой органы власти — в результате произвольного применения своих полномочий, избыточного налогообложения, коррупции, ограниченных сроков пребывания у власти, потворствования своим и неспособности должным образом поддерживать общественный порядок — замедляют развитие рынков. Например, органы власти в ответ на лоббизм со стороны монополистических структур бизнеса, стремящихся сохранить свои монопольные интересы, могут ввести ограничения на торговлю. В ходе создания институтов баланс между полномочиями рынков и власти, между интересами общества и бизнеса является довольно неустойчивым. Исторически роль правительства в защите прав собственности и предоставлении других общественных благ тесно связана с его ролью в обеспечении мира и порядка, а также действия законов. Конфликты по поводу собственности между частными агентами, а также между государством и частными агентами являются самыми важными из всех тех, которые правительства вынуждены разрешать, так как это нередко ведет к нарушению закона и порядка.

Рынок развивается, а частный бизнес процветает, когда поведение тех людей, которые находятся у власти, не становится произволом (см. вставку 1.3). Например, подробный анализ эволюции корпоративного права в нескольких странах показывает, что на ранних этапах развития частный бизнес, как правило, был подвержен произволу людей, находящихся у власти. Государства, обладающие основными контрольными правами, предоставляли разрешения на регистрацию в качестве юридического лица индивидуальным (Pistor and others, 2000). На более поздних этапах право на регистрацию перестало быть даруемым преимущественно и предоставляется любому предпринимателю, действия которого удовлетворяют заранее установленному набору условий.

Вставка 1.3**Институциональная эволюция и экономическое развитие: частные торговцы и государственные власти**

В средневековой Европе политическая власть местных властей была очень большой. Местные власти могли конфисковать собственность отдельных торговцев из других регионов и не нести при этом никакого наказания. В результате появились гильдии частных торговцев, целью которых было оказание помощи в торговле и защита своих членов от произвольных действий местных властей. Эти гильдии заключали соглашения с торговцами, действующими в иностранных городах, и непосредственно с местными властями. Произвольная конфискация товаров их членов наказывалась тем, что гильдия выводила из этой области большую часть своего бизнеса, и поэтому местные властители были вынуждены уважать права членов этой гильдии. Такое изменение в балансе властных полномочий помогало обеспечивать безопасность иностранным торговцам.

В 12 в. купцы в Европе создали механизмы на основе местных сообществ, которые позволяли осуществлять обмен кредитами и вести торговлю, не ограничиваясь собственными границами. В основе этих механизмов лежала ответственность сообщества за деятельность своих членов перед другими сообществами. Например, если один генуэзский торговец не мог выплатить полученный кредит торговцу в Лондоне, то за исполнение этого контракта отвечали руководители сообщества в Генуе, которые в свою очередь накладывали санкции на нарушителя. Такую общественную систему установить было достаточно легко, но это означало, что репутация в сообществе была очень важна, и можно было верить, что его участники не откажутся от своих контрактов.

По мере того как города становились более крупными и их число росло, то же самое происходило и с сообществами купцов и торговцев, что стало затруднять их коллективные действия. Неограниченный доступ к торговле вел к усиленной конкуренции между торговцами, порождая проблемы в области информации

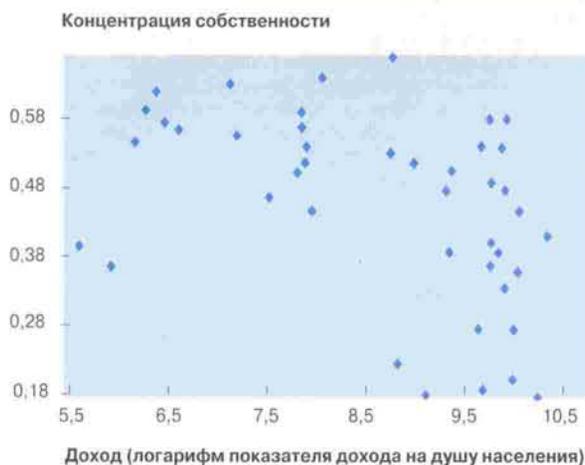
и принуждения к соблюдению контрактов. Рост означал активизацию торговли с участниками других социальных групп с иным социальным и этническим прошлым, что вело к тому, что социальные связи не могли больше использоваться в качестве основы для обмена информацией или выступать в качестве механизма принуждения к соблюдению контрактов.

Участники больше не хотели нести коллективную ответственность за отдельных нарушителей контрактов. В результате этого руководство сообществ стало настаивать на введении системы принуждения и наложения санкций к нарушителям, в основе которой лежала не совместная, а индивидуальная ответственность. В той степени, в которой рост сообщества предполагал большее социальное и экономическое разнообразие по отношению к другим сообществам, это также снижало политическую значимость сообщества. Но то, в какой мере сообщества могли отказаться от механизмов, в основе которых лежали свойства самого сообщества, во многом зависело от степени доверия к третьей стороне, она должна была заниматься обеспечением реализации контрактов. В Англии в этой роли выступал монарх, и в 1275 г. король Эдуард I выпустил закон, согласно которому ответственность сообщества за долги отменялась.

Этот пример иллюстрирует общий принцип: по мере того как страны развивались и росли, появлялась все большая необходимость в различных типах институтов, которые способствовали бы проведению транзакций. За введение новых институтов могут выступать самые разные деятели. Однако та роль, которую в этом процессе играет государство, зависит от его мощи и политической жизнеспособности: сильное государство, которое само уважает законы и воздерживается от произвольных действий, является в этом отношении самым важным фактором.

Источник: Grief, 1997a.

Рисунок 1.1
Концентрация собственности в разных странах
 может быть совершенно разной



Примечание. Концентрация собственности измеряется суммой долей в акционерном обществе трех крупнейших акционеров — 10 самых больших частных фирм.

Источник: La Porta, Lopez-de-Silanes, and Shleifer, 1999.

сделок в самых широких масштабах. Однако этого нет в других странах с высокими доходами, например таких, как Франция или Канада, в которых структура собственности является высококонцентрированной (рис. 1.1). И поэтому, чтобы стимулировать конкуренцию, политики могут использовать различные критерии. Так, в Восточной Азии органы, отвечающие за конкуренцию, считают рыночную долю от 50 до 75% показателем возможной монопольной власти, в то время как в Африке эта цифра составляет от 20 до 45%. В Южной Азии некоторые фермеры для продажи своих товаров опираются на кооперативы; другие для этого пользуются неофициальными контрактами с частными торговцами.

Настоящий доклад предлагает основу для анализа различных институтов, обеспечивающих поддержку рынка. В нем не показывается вся сложность и разнообразие институциональных структур, поскольку он ограничивается рассмотрением только того, что делают эти институты. Понимание этого является первым шагом к созданию эффективно действующих институтов. Институты осуществляют три основных действия⁵.

■ *Они целенаправленно распределяют информацию о рыночных условиях, товарах и участниках.* Потоки достоверной и полной информации помогают бизнесу выявлять партнеров и виды деятельности с высокими доходами, а также оценивать кредитоспособность этих партнеров. Информация о видах бизнеса помогает органам власти эффективно заниматься регулирующей деятельностью. Институты могут влиять на производство, сбор, анализ, проверку и распространение (или сохранение) информации и знаний. Они делают это как для отдельных участников, так и для отдельных сообществ и рынков в целом. Примерами являются бухгалтерские фирмы и рейтинговые агентства по кредитоспособности, которые занимаются обработкой информации, или правительственные действия по регулированию средств

массовой информации, когда происходит определенное ограничение распространения информации⁶.

■ *Они определяют и способствуют осуществлению прав собственности и контрактов, устанавливая, кто что получает и когда.* Знание прав в отношении активов и доходов позволяет защищать эти права и является критически значимым аспектом развития рынка. Это включает и права частного сектора относительно государства. Институты могут сузить основания для споров и способствовать выполнению заключенных контрактов. Примером этого являются конституция страны, ее правовая система, а также общий диапазон социальных сетей, действующих в обществе.

■ *Они повышают или понижают степень конкуренции на рынке.* Конкуренция предоставляет людям стимул действовать лучше и обеспечивает для них равные возможности. На конкурентных рынках ресурсы с большей вероятностью будут направляться в объективно лучшие проекты, чем в том случае, когда это определяют социальные и политические связи предпринимателя. Конкуренция влияет и на объем инноваций, и на экономический рост (главы 2 и 7). Но если некоторые институты способствуют конкуренции, другие ей препятствуют. Например, вследствие излишней зарегулированности выхода на рынок новых видов бизнеса, органы власти могут ограничивать конкуренцию. Из-за организации рыночной деятельности вокруг закрытой группы участников (снова вспомним пример с Магрибом) аутсайдеры обнаруживают, что им труднее соперничать даже в тех случаях, когда общие возможности для деятельности могут возрасти (главы 3 и 9).

Транзакционные издержки на получение информации, на реализацию прав и на ограничение конкуренции способны помешать становлению всеобъемлющих рынков. Однако эффективно действующие институты такие издержки могут сократить. Рассмотрим следующий пример. Если качество и ценность зерна, которое торговцы покупают у фермера, нельзя легко проверить и если торговцы обладают небольшой информацией об этом фермере, им приходится проверять каждый мешок с зерном, чтобы оценить его качество. Кроме того, торговцы предоставляют фермерам кредит. Однако если торговцы обладают небольшой информацией о том, насколько фермеры могут выплатить кредит, или если фермеры не могут воспользоваться своими активами в качестве залога при получении кредита, то такая операция становится рискованной. Подобные проблемы еще более значительны для небольших и бедных фермеров. Торговец может установить для таких фермеров более высокую процентную ставку, а фермеры будут в большей степени склонны объявлять себя некредитоспособными, чем в том случае, если бы преобладали конкурентные отношения⁷.

Благодаря этим трем функциям все институциональные структуры влияют на распределение активов, доходов и издержек, а также на мотивацию участников рынка и эффективность рыночных транзакций. За счет предоставления прав наиболее эффективным действующим лицам институты могут повысить производительность и способствовать экономическому росту. Влияя на стимулы к инвестированию, например, за счет усиления прав собственности, они могут воздействовать на уровни инвестиций и на применение новых технологий. За счет разграничения рыночных прав, для чего может быть использован, например, закон о конкуренции, они ограничивают размер арендной

Вставка 1.4**Суды и расширение торговли**

Изучение деятельности производственных фирм в восьми африканских странах показывает, какую поддержку оказывают институты в развитии рынка. Эти исследования по отдельным странам свидетельствуют, что отсутствие эффективных общественных механизмов для разрешения споров, возникающих в результате нарушения контрактов, ограничивает расширение торговли и развитие рынка. Как правило, суды действуют медленно и неэффективно. Отсутствие формальных механизмов по исполнению контрактов ограничивает рост фирм и становление финансовых институтов. В свою очередь небольшая доля производительного сектора препятствует развитию других институтов.

В другом исследовании, в котором анализировалась деятельность в шести африканских странах (Бурунди, Камерун, Кот-д'Ивуар, Кения, Замбия и Зимбабве), показано, что наличие у этих стран более разработанной правовой системы поощряет компании заниматься более рискованными видами деятельности, так как хорошо функционирующая правовая система помогает рассматривать в суде и разрешать споры, возникающие в ходе рыночной деятельности.

Источник: Bigsten and others, 2000; Collier and Gunning, 1999.

платы производителей и тем самым защищают потребителей от высоких цен. Уточняя права для обездоленных на рынках, институты могут непосредственно влиять на жизнь бедных людей. Например, предоставление официальных прав на землю бедным, право которых на владение до этого не признавалось кредиторами, позволяет им брать кредит и инвестировать.

Каким образом институты поддерживают рост экономики и способствуют снижению бедности?

Институты, которые поддерживают рыночные транзакции, тем самым могут влиять на бедных фермеров в Латинской Америке во многом так же, как они влияют на богатых бизнесменов из Канады. Исследования, проведенные в отдельных странах, а также работы эмпирического характера по сопоставлению положения в разных странах в значительной степени способствуют более глубокому пониманию институционального развития и развития рынка (вставка 1.4). Они показывают, как институты, поддерживающие рынок, оказывают воздействия на жизнь людей, влияя на рост экономики, на доступ людей к рынкам и помогая как богатым, так и бедным лучше использовать свои активы. Более того, слабые институты, предназначенные для поддержки рынка, на самом деле могут навредить прежде всего бедным (вставка 1.5).

Растущее количество исследований связывает институциональные успехи (и неудачи) с экономическим ростом и рыночным развитием как во времени, так и в пространстве (путем сопоставления разных стран). Широкий диапазон индикаторов отражает показатели деятельности разных, часто перекрывающих друг друга совокупностей институтов. Например, успех государства в предоставлении законов и реализации юридической и полицейской функций отражает тот факт, в какой мере граждане и инвесторы ощущают, что государство уважает права собст-

Вставка 1.5**Слабые институты вредят бедным**

Появляется все больше фактов, показывающих что слабость институтов ложится бременем в основном на плечи бедноты. Возьмите, например, коррупцию или явно выраженный регрессивный налог. Требования взяток или неофициальных подношений за предоставляемые услуги также тяжелее сказываются именно на бедных. Слишком часто правовые системы и судебные органы не обслуживают бедных должным образом. Неграмотность этих людей и их неспособность оплатить издержки правового иска также ограничивают им доступ к формальным правовым институтам. Невозможность государства защитить собственность, как это необходимо, также в первую очередь ложится тяжким бременем на плечи бедных, поскольку они не могут позволить себе защититься от преступности. Плохо функционирующие институты, занимающиеся регулированием, сокращают возможности бедных пользоваться даже теми услугами инфраструктуры, которые имеются в обществе.

В Докладе о мировом развитии 2000/2001 гг. подчеркивается, что бедные слои населения часто более уязвимы, чем остальные, при возникновении макроэкономических кризисов и при стихийных бедствиях. Рыночные институты, которые обеспечивают поддержку роста экономики, могут снизить их зависимость от подобных шоковых воздействий и помочь им более уверенно пережить плохие времена. Некоторые из институтов, обсуждаемых в этом докладе, играют более важную и непосредственную роль. Например, финансовые институты помогают смягчать риски, позволяя отдельным людям диверсифицировать свои сбережения и риски и сглаживать уровень потребления в хорошие и плохие времена.

Источник: World Bank, 2000d.

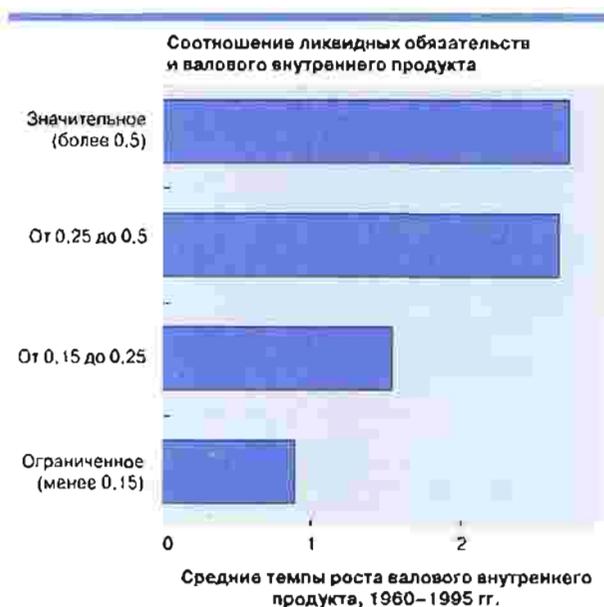
венности. Доступность финансовых услуг и совершенствование финансовых рынков показывают, насколько успешно институты защищают права собственности как заемщиков, так и кредиторов. Степень развития государственной коррупции отражает то, в какой мере поведение общественных деятелей в государственных институтах соответствует структуре мотиваций, которая побуждает политиков и гражданских чиновников заниматься скорее общественным благом, чем преследовать личные интересы.

Положительные зависимости между экономическим развитием и показателями институционального успеха зафиксированы повсюду. Однако в большинстве исследований связи между конкретными институтами и конкретными результатами не установлены. Вместо этого в них подчеркивается широкое разнообразие институтов, обеспечивающих деятельность рынка. Например, доход и торжество закона, отражающее общее отношение к правам собственности, уважение к правовым институтам и судебной системе, тесно коррелируют между собой. В качестве другого примера укажем, что развитие финансовых институтов является предвестником будущего экономического роста (рис. 1.2).

В отношении институционального развития и экономического роста обнаружены значительные различия между странами, которые в свое время были колониями, а теперь стали промышленно развитыми государствами, и бывшими колониями, которые все еще относятся к категории развивающихся стран. В обеих группах прослеживаются ключевые характеристики институтов, характерных для первых поселенцев. Значительная часть различий в последующих

Рисунок 1.2

Развитие финансовых институтов стимулирует рост



Примечание. Цифры получены на основе частичного разброса показателей перекрестной инструментальной регрессии в работе Beck, Levine and Loayza, 2000.

институциональных изменениях и их влиянии на рост — это усилия поселенцев в утверждении хорошо функционирующих правовых институтов⁸.

В США и Новой Зеландии колонизаторы переселились в больших количествах и перенесли с собой привычные институты, сущность которых была понятна большинству населения, состоявшему основном из недавно прибывших иммигрантов. Другими словами, в таких странах широко использовалась «трансплантация» правовых институтов с последующей адаптацией их к местным условиям и дальнейшими изменениями в ходе экономического развития. Развивающиеся страны на каждом континенте также получили формальные правовые системы, привнесенные в них колонизаторами. Однако в этих странах местное население мало пользовалось такими системами и почти ничего в них не понимало. В результате эти институты к местным условиям не были адаптированы. Исследование, проведенное с разных стран, позволяет сделать вывод, что качество работы институтов, обеспечивающих экономический рост и снижение бедности, в ходе становления рынка проявится в этих странах в меньшей степени, чем в первой группе, и поэтому не обеспечивает в той же мере поддержку экономическому росту и снижению бедности.

Институты влияют также на то, как в странах происходит урегулирование конфликтов. В недавно проведенном исследовании было установлено, что результаты, связанные с ростом экономики и борьбой с бедностью в странах Азии, Латинской Америки и Африки к югу от Сахары за период с середины 1970-х годов, зависят от качества институтов, применяемых для разрешения конфликтов⁹. В разделенных сообществах, в частности в этнически фрагментированных или отличающихся высокой степенью неравенства, институты для разрешения конфликтов,

в том числе слабо развитые правительственные институты и недостаточные системы обеспечения социальной безопасности, усиливают внешние шоковые явления, способствуя конфликтам, связанным с распределением доходов и отставанием ответных политических решений. Продолжительная неопределенность экономических условий и откладываемая корректировка политики сокращают последующий рост.

Как создать эффективные институты?

Вспомнив основы информации, реализации права и обеспечения конкуренции, политические деятели, занимающиеся созданием институтов, в первую очередь должны определить, что мешает становлению рынка или ведет к положительным результатам (вставка 1.6). Вместо того чтобы сначала заниматься отдельными структурами, им необходимо сосредоточить внимание на функциях, которые оказались упущенными, и определить, почему это произошло. Для этого политическим деятелям необходимо задать следующие вопросы.

- *Кто нуждается в информации и в какой именно?* Например, хватает ли банкирам информации о кредитоспособности потенциальных заемщиков?
- *Четко ли определены права собственности и условия заключаемых контрактов и в какой мере обеспечивается их выполнение?* Например, имеют ли фермеры формально закрепленные права на землю, которой они пользуются?
- *Не слишком ли низок уровень конкуренции или же он слишком высок?* Например, не мешает ли инфраструктурная монополия выходу на рынок других участников? Либо другой вопрос: не потому ли фирмы не занимаются масштабными исследованиями, что в стране не обеспечена защита интеллектуальной собственности?

После того как выявлен институциональный пробел, следующим шагом становится проектирование наиболее подходящего института. В этом отношении важны, как факторы спроса, так и предложения. Более того, по мере того как страны развиваются и меняются, то же самое происходит и с соответствующими институтами. Чтобы оставаться эффективным, такой институт должен создаваться таким, чтобы инициативы участников рынка были направлены на достижение желаемых результатов. Можно предложить четыре основных подхода к созданию институтов, которые справедливы в отношении всех секторов и стран: дополнение к уже существующим; творческий подход к выявлению институтов, которые работают; соединение сообществ при помощи информационных потоков и торговли; поощрение конкуренции.

Дополнение к уже существующим

В развитых рыночных экономиках существуют институциональные структуры, которые в значительной степени зависят от государства, выступающего в качестве поставщика товаров общественного пользования, регулятора и арбитра. Однако вовлечение государства в рынки должно осуществляться с учетом его возможностей. Доклад о мировом развитии 1997 г. подчеркивает необходимость соответствия возможностей государства с теми задачами, которые правительственные организации берут на себя. В этом докладе показано, как имеющаяся информация, расходы на реализацию прав и затраты на создание и поддержание институтов влияют на способ, при помощи ко-

Вставка 1.6

Кто создает институты?

Институциональная реформа — это не только прерогатива национальных властных структур. Отдельные личности и сообщества, местные предприниматели, многонациональные компании и различные организации также могут создавать такие институты, часто в партнерстве друг с другом. Национальные властные структуры могут инициировать реформу или могут просто отреагировать на давление частного сектора или внешних действующих лиц.

В некоторых случаях системного создания институтов органы власти добиваются эффективности, успешно «трансплантируя» законы, организационные структуры и учреждения. В других случаях системные реформы не приводят к желаемым результатам. В этом отношении поучительным примером является разница между Польшей и Россией. Польша имела в недавнем прошлом опыт работы в рыночной системе, и польские политические деятели и бизнесмены гораздо лучше понимали необходимость соответствующей институциональной базы. Реформы, проводимые в Польше, фокусировались на четком распределении прав собственности между государством и частными деятелями, например, путем введения строгих бюджетных ограничений для государственных фирм. У России же не было недавней истории рыночного развития, и реформы первоначально не дали желательных результатов отчасти потому, что не было проведено четкого разграничения между частными и общественными институтами. В условиях жестких бюджетных ограничений фирмы не начали немедленно действовать, что проявилось в больших задолженностях по выплатам налогов и по другим платежам (Resanatini and Ryterman, 2000).

Создание институтов на уровне отдельных секторов также давало разные результаты. В Танзании и Замбии вмешательство государственного сектора в сельскохозяйственный маркетинг было осуществлено с целью стабилизации доходов фермеров. В большинстве случаев подобные реформы закончились неудачей. В результате этих действий на рынок поступило меньше продукции, а коррупция возросла. Что еще хуже, подобный опыт отрицательно повлиял на восприятие всех общественных институтов. Среди успешных реформ отметим изменение регистрации бизнеса, осуществленное в Болгарии. В настоящее время предприниматели могут сделать это в режиме «он-лайн», а сам процесс занимает всего около двух дней, а не трех недель, как это было в прошлом.

В развивающихся странах в непосредственные усилия по созданию институтов вовлечены интересы местного бизнеса, иностранного делового сообщества, некоммерческих организаций, средств массовой информации и международных орга-

низаций. Например, члены Североамериканской ассоциации свободной торговли ускорили темпы реформ, проводившихся в Мексике. Некоторые страны в Восточной Европе осуществляют широкие институциональные реформы, так как стремятся стать членами Европейского союза.

Недавние события, связанные с распространением СПИДа, показывают, насколько сильно различные группы могут влиять на процесс институциональных перемен.

Задачи для многих действующих лиц: решение проблем здравоохранения и патенты

Более 95% ВИЧ-инфицированных живут в развивающихся странах. Однако средние расходы на антиретровирусные препараты, благодаря которым смертность от СПИДа сокращается на 70%, в промышленно развитых странах составляют пока более 10 тыс. долл. в год, что намного больше, чем могут себе позволить большинство людей в бедных странах.

Некоторые развивающиеся страны, такие как Бразилия, Индия, Южная Африка и Таиланд, предприняли ряд шагов, направленных на то, чтобы снизить стоимость лечения от СПИДа, для чего разработали и официально приняли законы об охране интеллектуальной собственности — а это международный институт. — чтобы разрешить обязательное лицензирование производства и импорта более дешевых непатентованных лекарств. В результате в Таиланде непатентованные лекарства стали доступны всего за 10% от цены их патентованных форм.

Подобные меры привели к угрозам наложения на эти страны торговых санкций и подаче против них исков производителями лекарств. Однако коллективные действия, инициаторами которых стали международные учреждения и неправительственные организации, помогли расширить доступ к лекарствам при лечении СПИДа за счет введения в силу существующих гарантий по охране здоровья, которые регламентированы в Соглашении о правах на интеллектуальную собственность, имеющих отношение к торговле, но ранее не соблюдались. Средства массовой информации стали теми инструментами, при помощи которых сообщалось о неравенстве в доступе к лекарствам, применяемым при лечении СПИДа, и стимулировалось проведение общественных дебатов по данному вопросу. В результате правительство США отказалось от применения указанных торговых санкций. Фармацевтические компании согласились снизить цены, а недавно отозвали иск о нарушении прав на интеллектуальную собственность, предъявленный к правительству Южной Африки.

Источник: Perz-Casas and others, 2000.

торого властные структуры оказывают поддержку частным транзакциям на рынках. В нем также рассматривается, как на развитие рынка влияет то, насколько само правительство соответствует тем институтам, которые оно создает. По мере того как страны развиваются, типы институтов, в которых они нуждаются, и спрос на их услуги также меняются.

Одной из идей этого доклада является мысль о том, что институты, которые работают в промышленно развитых странах, могут не давать аналогичных результатов в более бедных государствах из-за разницы в таких факторах, как:

- наличие дополнительных институтов, например, тех, что обеспечивают прозрачность совершаемых операций или реализацию принятых законов;
- текущие уровни коррупции и отношение к ней в стране;
- расходы относительно доходов на душу населения, на установление и поддержание таких институтов;

- административные возможности, включая кадровые;
- технологии.

Как существующие, так и недавно перенесенные институты могут действовать в бедных странах более эффективно, если они систематически модифицируются, стараясь учесть в своей деятельности указанные отличия¹⁰. Иногда это может означать изменение приоритетов с точки зрения того, какими институтами надо заниматься в первую очередь и следует ли создавать некоторые из них вообще в конкретный период времени.

Дополнительные институты. Правительственное вмешательство может снизить вероятность появления многих неудач рынка. Однако структуры власти также могут терпеть неудачи в своих попытках поддержать рыночные транзакции. Например, власти могут ввести регулирование, чтобы попытаться компенсировать провалы рынка или как способ ограничения частной деятельности. Выбор между несостоятельностью рынка и потенциальными неудачами властей сделать не всегда легко, однако следует

предпринять меры, чтобы ограничить оба этих типа. Однако ограниченные возможности властей развивающихся стран ввести регулирующие меры означает, что многие виды деятельности в более бедных странах на самом деле оказываются избыточно зарегулированными.

Для того чтобы системы регулирования в развивающихся странах действительно работали на обеспечение успеха, они должны быть более простыми, требовать меньше информации и в меньшей степени ориентироваться на судебное разбирательство. Вместе с тем многие развивающиеся страны, несмотря на то, что их правовые системы являются более слабыми, как правило имеют более сложные процедуры по взиманию долгов (рис. 1.3).

Регулирование в промышленно развитых странах также может быть очень сложным, однако в данном случае это не требует таких больших дополнительных расходов, как в более бедных странах, по нескольким причинам. Возможности по правоприменению в более богатых странах гораздо значительнее, а судьи могут действовать под влиянием других мотивов, которые влияют на их работу и эффективность юридической системы в целом (глава 6). Законодатели здесь более подотчетны общественности, а дополнительные институты (те, которые влияют на размер заработной платы или карьеру судей или способствуют прозрачности их действий) обеспечивают систему сдержек и противовесов, работающих на защиту участников рынка. В развивающихся странах, где дополнительные институты гораздо меньше (например, там, где суды слабы, а доверие к ним низкое), единственный выход — принимать простые законы и как можно меньше.

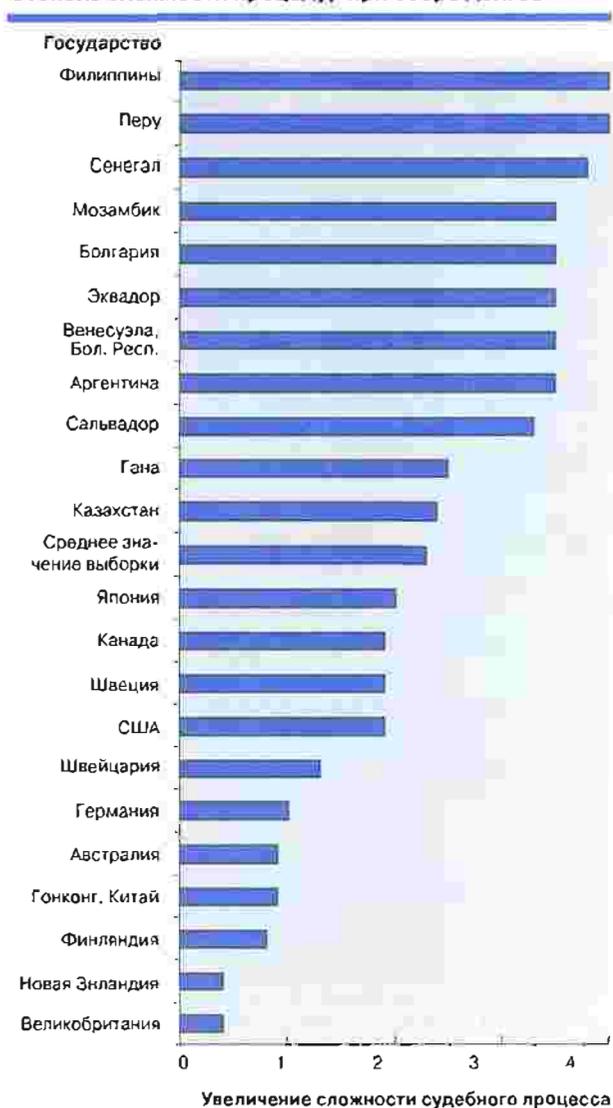
Там, где неформальные институты действуют эффективно и где формальные институты требуют взаимодействия с дополнительными институтами, создание новых формальных институтов не может становиться приоритетом для политических деятелей.

- Исследования прав собственности на землю в различных странах показывают, что наделение лиц формальными правовыми титулами может не оказать желательного результата, если рынки и институты, связанные с ресурсами, продукцией и кредитом, находятся в зачаточном состоянии, а спрос на сельскохозяйственные продукты является низким (глава 2). В таких случаях с точки зрения разграничения прав собственности более эффективными оказываются традиционные механизмы, в основе которых лежит правила сообщества.
- Корпоративное управление трудно осуществлять в более бедных странах из-за слабых правовых систем и отсутствия посредников, снабжающих стороны частной информацией. В этой ситуации концентрированные структуры собственности — группы бизнесменов и ассоциации — могут обеспечить более эффективный корпоративный надзор, чем в случае разрозненных структур собственности.

Издержки, возможности и коррупция. Для того чтобы быть эффективными, издержки правительственного регулирования, исчисляемые как в финансовых, так и в других показателях, должны быть сопоставимы с доходами в стране на душу населения. Например, недавнее исследование, охватывающее 85 стран, обнаружило, что во многих развивающихся странах финансовые расходы на то, чтобы выполнить все установленные правила при регистрации нового вида бизнеса, являются очень высокими, в сравнении с валовым национальным продуктом на душу

Рисунок 1.3

Степень сложности процедур при сборе долгов



Примечание Для определения степени сложности см. гл. 6. Среднее значение выборки получено по результатам анализа 96 стран. **Источник:** Обзор выполнен для Доклада о мировом развитии 2002 г. совместно с Lex Mundi, международной ассоциацией юридических фирм.

населения (рис. 1.4а), и выше, чем средние показатели в промышленно развитых странах¹¹. Удивительно, что развивающиеся страны, которые располагают меньшими административными возможностями, также требуют больше процедур для регистрации бизнеса (рис. 1.4б). Высокие расходы, связанные со сложностью либо процедур, либо требуемых средств, препятствуют вступлению новых участников в официальный сектор экономики, что потенциально сокращает конкуренцию и увеличивает дополнительные расходы из-за растущей коррупции (рис. 1.4в)¹². Исследование, проведенное Всемирным банком, также показало, что во многих африканских странах ограничительное регулирование и применяемые на практике приемы зачастую направлены на

Рисунок 1.4а

Затраты на регистрацию бизнеса
(в % от ВВП на душу населения)
выше в странах с низким уровнем доходов

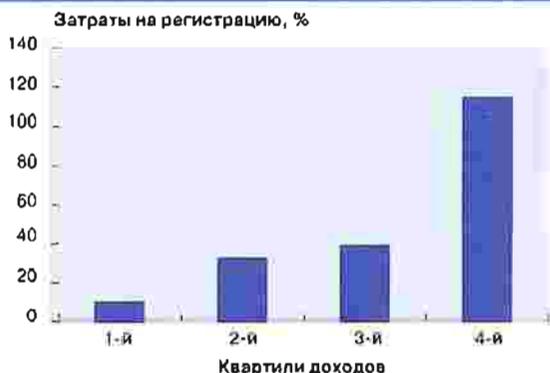


Рисунок 1.4б

В странах с более низким уровнем доходов
количество процедур больше

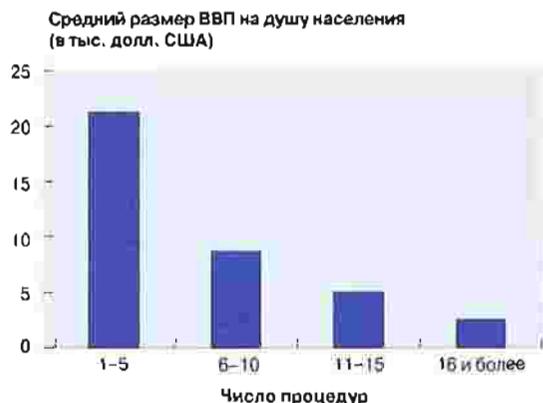
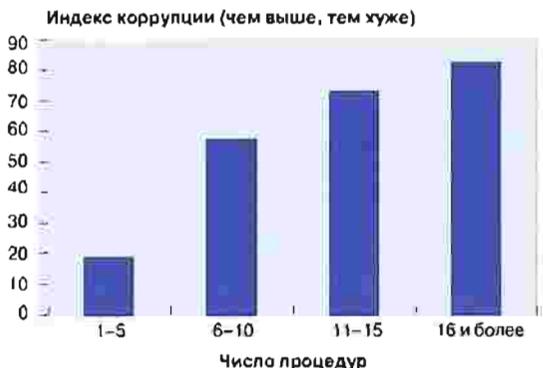


Рисунок 1.4в

Увеличение процедур ассоциируется с более
высокой коррупцией



Примечание. Затраты определяются по официальным платежам в виде процента от валового национального продукта (ВВП) на душу населения в 1999 г.

Источник: Djankov and others, 2001, специальные исследования к Докладу о мировом развитии 2002 г.

Вставка 1.7

Человеческий капитал
и институциональное проектирование

Человеческий капитал влияет на качество законов, управляющих рыночными трансакциями, и на механизмы, при помощи которых происходит реализация этих законов. Уровень грамотности, технические знания и умения в каждой стране свои. Самые бедные регионы бывшего Советского Союза имели уровни дохода ниже, чем многие страны в Азии и Африке, но при этом почти у всех жителей было начальное образование. Поэтому грамотность является меньшим препятствием для армян, которые пользуются официальными институтами, чем для многих жителей Анголы. Для сегодняшних жителей Малайзии это меньшая проблема, чем для прошлого поколения. Правила и организации, определяющие деятельность рынков, должны быть такими, чтобы участникам этих рынков было легко ими пользоваться. Впрочем, это требование является справедливым и применительно к целым странам и регионам — от бедных сельскохозяйственных до богатых урбанизированных.

Полезность институтов зависит также от способностей тех лиц, которые ими руководят. Судьи, не имеющие должной подготовки, например, в корпоративном праве или бухгалтерском учете, вряд ли смогут быть лучшими арбитрами по делам о банкротстве. Успешно действующие создатели институтов должны подгонять эти институты под имеющиеся административные возможности (используя, например, более простые законы о банкротстве) или дополнять создание институтов параллельным проведением технического экспертного обучения администраторов (от знания бухгалтерской отчетности до понимания регулирования экономических процессов).

создание рентных доходов для чиновников и благоприятствуют частным агентам или группам, ограничивая деловую деятельность как в сельском хозяйстве, так и в промышленности¹³.

Поскольку создание институтов требует средств, сначала необходимо выйти на какой-то пороговый уровень спроса на их услуги, прежде чем они смогут действовать эффективно, в связи с чем небольшие страны могут столкнуться с проблемами. Небольшие страны и те государства, которые стремятся ускорить доступ к таким институтам, могут для этого опереться на иностранные институты, такие как иностранные банки или агентства, составляющие листинги иностранных фондовых бирж, вместо того чтобы создавать соответствующие надзорные или регулирующие органы у себя (гл. 4). Например, Венгрия и Эстония поощряют приход к ним иностранных банков, позволяя им действовать по правилам, установленным в странах, где они зарегистрированы.

Человеческие способности. Для использования некоторых рыночных институтов может потребоваться больше человеческого капитала, например для официальных правовых методов по разрешению споров или для осуществления регулирующих функций, или для разработки стандартов (вставка 1.7). Органы, занимающиеся конкуренцией, нуждаются в сотрудниках, которые понимают сложные детали этой сферы. По мере того как в странах накапливаются соответствующие кадровые ресурсы, они должны решать, на чем фокусировать свою деятельность. Человеческий капитал и диапазон рыночных институтов в экономике имеют между собой динамическую связь. Действующим субъектам необходим человеческий капитал, чтобы воспользоваться выгодами от появления некоторых институтов. Со временем такие действующие субъек-

екты учатся, и поэтому институтам также приходится корректировать свою деятельность. Как мы увидим на опыте Восточной Азии, активное развитие грамотности и начального образования может быстро привести к повышению качества и результативности работы официальных институтов, поскольку и пользователи, и администраторы начинают более осознанно работать с рыночными институтами.

Технология. Регулирование инфраструктуры показывает, что технические стандарты, используемые в промышленно развитых странах, могут оказаться для развивающихся стран непригодными (глава 8). В бедных странах предприятия, предоставляющие услуги, часто действуют в неофициальном секторе, используя при этом дешевые технологии и обслуживая те части общества, до которых не доходят официальные операторы. Однако регулирующие органы, как правило, отрицательно относятся к деятельности подобных неофициальных структур. Вместе с тем некоторые развивающиеся страны признают выгоды этой деятельности и разрешают ее. В Парагвае около 400 частных поставщиков воды имеют собственные колодцы и поставляют воду по трубам к домашним хозяйствам, которые не обслуживаются общественным сектором. Применение строгих стандартов к провайдерам, использующим простую технологию, немедленно вывело бы этих частных поставщиков из бизнеса. В данном случае требуется постепенная эволюция регулирования¹⁴.

Странам не нужно теперь проходить по всем этапам длительного обучения в процессе действий, связанных с различными аспектами институционального развития. Они могут переносить и модифицировать некоторые институциональные формы из других стран и тем самым сокращать процесс их создания, учась на опыте других. Они также могут воспользоваться технологиями Интернета, что позволит им снизить институциональные ограничения и повысить эффективность деятельности институтов. Во многих развивающихся странах Интернет уже становится средством ускоренного обучения, совершенствования информационных потоков, снижения расходов на реализацию прав и повышения степени конкурентности на рынках (вставка 1.8). Однако, чтобы перепрыгнуть некоторые этапы в развитии при помощи технологий, политическим деятелям необходимо увеличить доступ участников рынка к этим технологиям. На этот доступ влияют и правила, действующие на рынках.

Международные правила и стандарты. Законы о стандартизации и регулирование, как правило, сокращают расходы на информацию и на транзакции, в ходе которых необходимо преодолевать национальные границы, и способствуют повышению эффективности торговли. Международные стандарты также обладают потенциалом, позволяющим в большей степени предоставлять выгоды как бедным, так и богатым странам, чем в том случае, когда стандарты согласуются только между двумя государствами. Однако в зависимости от того, какие стандарты выбраны, некоторые международные стандарты могут оказаться для бедных стран слишком дорогими и могут привести к неблагоприятным последствиям в отношениях между странами.

Международные правила и принципы торговли, за которые выступает Всемирная торговая организация (ВТО), способствуют торговле (главы 5 и 7). Однако некоторые стандарты, влияющие на распределение, могут систематически оказывать на бедные страны дискриминирующее влияние. Например, Соглашение по вопросам примене-

Вставка 1.8 Компьютеризация и регистрация земли в штате Андхра-Прадеш, Индия

Покупка участка земли в штате Андхра-Прадеш, как правило, была очень сложной и требовала больших затрат времени. После приобретения участка покупатель должен был лично отправиться в местный офис страховой компании для его регистрации, заказать проведение оценки этого участка, дождаться расчета величины оплаты, купить государственную маркированную бумагу и составить черновик юридического документа на право владения участком. Покупателю также приходилось предоставлять дополнительные документы о своем доходе и о том, какой еще собственностью он владеет. После этого все документы проверялись регистратором и вносились в соответствующие списки. И только через какое-то время вручную выписывался и регистрировался официальный юридический документ на право владения участком.

В Андхра-Прадеш 387 указанных офисов регистрировали около 1,2 млн документов в год, 60% которых были связаны с землями сельскохозяйственного назначения. Ежегодно приходилось заниматься ручным внесением изменений в информацию о собственности, поскольку в год происходят сотни тысяч продаж участков.

В настоящее время по проекту Автоматизированного управления Департамента регистрации (Computer-aided Administration of Registration Department, CARD) офисы по регистрации земли во всем штате оборудованы компьютеризированными системами, что было сделано по инициативе и финансовой поддержке властей штата, стремящихся повысить эффективность собираемых налогов. Все началось с пилотного проекта, который реализовывался в 214 офисах в течение 15 месяцев. Была создана база данных в компьютерном виде, и теперь копирование документов и занесение их в файлы осуществляются при помощи сканеров в автоматическом режиме. Стандартизация и большая прозрачность процедур оценки собственности в значительной степени увеличили поступления от сделок. Процесс регистрации сократился по времени с 10 дней до 1 часа.

Источник: Специальное исследование («кейс-стади»), которое провел доктор Субхаш Чандра Бхатнагар, университет Дели. Исследование World Bank 2000 как часть работы Фокусной группы электронного правительства (E-government, Focus Group) данные можно получить по адресу: <http://www1.worldbank.org/publicsector/egov>.

ния в торговле прав на интеллектуальную собственность, ТРИПС (Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights Agreement, TRIPS) может приводить к значительным затратам для бедных стран, поскольку сильная патентная защита требуется им в меньшей степени, чем богатым государствам. Многие промышленно развитые страны и сами только недавно приняли законы, защищающие интеллектуальную собственность, и природа этих законов динамично менялась, отражая меняющиеся национальные экономические и политические факторы. Кроме того, у развивающихся стран не хватает дополнительных институтов для эффективного внедрения положений ТРИПС, а для их создания необходимы и время, и ресурсы.

Еще одним примером является адаптация международных правил бухгалтерского учета компаниями, действующими во многих развивающихся странах. Это позволяет им получить больший доступ к кредитам на международных рынках. Добровольная адаптация стандартов компаниями, стремящимися получить кредит на международных рынках, скорее всего окажется благотворной. Вместе с тем подобные стандарты в меньшей степени привлека-

тельны для небольших фирм (глава 3), поэтому принуждение мелких фирм в развивающихся странах взять на вооружение подобные правила повышает их издержки и, возможно, загоняет их в неофициальный сектор деятельности.

Для того чтобы международные стандарты действительно были благоприятны для всех стран и облегчали торговлю и чтобы избежать систематически проявляемой тенденциозности в отношении развивающихся стран, эти стандарты должны отражать реалии, существующие в этих странах. Они должны учитывать как расходы на переход к этим стандартам, так и выгоды от них и, что особенно важно, затраты, которые несут бедные слои населения. В этой связи появляются важные вопросы. Чьи стандарты следует принимать и почему? Процесс изменения международных правил должен быть прозрачным, а развивающимся странам необходимо быть активными участниками и иметь возможность влиять на него так, чтобы конечные результаты шли им на пользу. Однако ограниченность человеческого капитала может помешать развивающимся странам должным образом отстаивать свои интересы. В таких условиях увеличить их представительство могут помочь международные доноры, а в других случаях развивающиеся страны могут объединить свои редкие технические навыки и умения и иметь единого представителя на международных переговорах или нанять частного специалиста, который будет их представлять.

Различия внутри стран. Некоторые различия в институтах могут быть желательны с точки зрения как эффективности, так и степени распределения, что может проявляться и в отдельных регионах внутри одной страны. Даже промышленно развитые страны не прибегают к стандартизации всех законов и единым формам регулирования применительно ко всей своей территории. Например, Австралия и Канада имеют разные законы в разных регионах в отношении трансакций с обеспечением. В различных штатах США действуют разные корпоративные налоги. Разница существует и в экономических, и в социальных структурах, особенно это характерно для таких огромных государств, как Бразилия, Китай, Индия и Российская Федерация. Конечно, затраты на стандартизацию — в отличие от разнообразия — в значительной степени зависят от конкретного типа института и от относительного распределения выгод и убытков. Там, где побочные эффекты начинают действовать через границы отдельных юрисдикций или не являются устойчивыми на макроэкономическом уровне, вариации становятся менее желательными.

Инновационный подход к выявлению работающих институтов

Даже при похожем уровне развития страны отличаются друг от друга многими параметрами — применяемыми законами, географическим положением и размерами ресурсов. Нововведения, часто предпринимаемые в виде экспериментов, могут помочь обобщить эти отличия и создать более эффективно действующие институты. Конечно, эксперименты также требуют средств. Однако их необходимо учитывать в сопоставлении с потенциальными выгодами.

Политические деятели могут воспроизвести местные инновации, доказавшие свою успешность. Однако им необходимо действовать достаточно гибко, чтобы своевременно отказываться от неудачных экспериментов. Поскольку источников инноваций может быть много, очень

Вставка 1.9

Частные инновации, поддержанные формальными институциональными изменениями

В Бангладеш у одного профессора экономики возникла идея — оказать помощь бедным так, чтобы они могли помочь сами себе. Для этого им надо предоставить небольшие займы для начала нового бизнеса, несмотря на то, что у них не было возможности внести залог и не было предыдущей кредитной истории. В 1976 г. он учредил банк Grameen, воспользовавшись своими общественными связями в правительстве, чтобы управлять подразделением государственного банка, занимающегося обслуживанием сельской местности. Успех этого дела, за которым последовало расширение его на другие филиалы банка, в конце концов заставил правительство изменить законы, по которым действовал банк Grameen. Вначале он был учрежден как независимая структура с государственным контролем, затем стал эффективным частным банком, управляемым государственным чиновником, а в конечном счете — эффективно действующим частным банком, которым управляют частное лицо и независимый совет директоров. В настоящее время банк Grameen имеет филиалы в более чем половине деревень Бангладеш и более 2 млн заемщиков.

В Перу другой творчески мыслящий человек также начал с эксперимента. Он выяснил, что в Лиме человеку, имеющему неформальное право на жилище, необходимо проделать 728 бюрократических шагов, чтобы получить на него законное право собственности. За этим последовала 10-летняя информационная кампания, в ходе которой он доказывал политикам, что в обществе существует «скрытый консенсус в отношении реформ» в целях упрощения процедур официальной регистрации. Столкнувшись с массовой поддержкой этой идеи, Конгресс Перу единодушно принял закон о процедурах при получении прав собственности. В настоящее время простая правовая процедура для получения прав собственности на землю для бедных людей работает параллельно с прежней формализованной системой.

Эти две истории показывают, как государство может успешно взаимодействовать с частными лицами и способствовать институциональным инновациям при помощи непосредственной поддержки экспериментов или по крайней мере разрешая провести их и опробовать, насколько эти эксперименты могут оказаться успешными. Эти истории также показывают другие факторы, поощряющие нововведения. Так, общественные связи и сети могут снять некоторые препятствия, мешающие эксперименту. Открытость и информационная доступность становятся дополнительными импульсами, способствующими принятию успешно проведенных экспериментов и расширению их масштабов.

Источник: De Soto, 2000; Yunus, 1997.

важно обеспечить сотрудничество различных участников, как это произошло в ходе развития институтов по микрофинансированию в Бангладеш, где правительство адаптировало официальную правовую структуру с учетом частных инноваций, или как происходят процессы наделения собственников правовыми титулами на землю в Перу (вставка 1.9).

В некоторых случаях местные власти более высокого уровня могут способствовать институциональным экспериментам, ведущим к нововведениям. Например, Aguas Argentinas, приватизированная монополия, которая занимается поставками воды и услуг канализации в Буэнос-Айресе, работает в рамках нового институционального соглашения, по условиям которого она должна разработать новые способы предоставления услуг. Эта монопольная структура взаимодействует с местными властями, в частности с одной общиной, жители которой имеют низкие доходы, и с неправительственной организацией, в целях создания новой

организационной формы, которая позволит улучшить предоставление услуг. Эта община провела эксперимент с двумя системами: с дешевой системой канализации и системой двойной подачи воды (одна — для подачи небольших объемов питьевой воды, а вторая соединена с подземным источником, в котором вода слишком соленая для питья, но вполне пригодна для мытья и купанья). Система двойного водоснабжения была отвергнута на стадии эксперимента, поскольку она оказалась слишком дорогой, в то время как система канализации осталась. Для расширения сети поставки воды Aguas Argentina приобрела другие системы, построенные с небольшими затратами самой общиной, предоставив за это ее жителям скидку в цене на оказываемые услуги. Фактически с общиной был заключен контракт на поставку услуг¹⁵.

Внедрение нововведений в ходе экспериментов может осуществляться на разных уровнях. Проведение экспериментов и внедрение нововведений осуществляется по крайней мере на трех уровнях: на уровне национальной государственной политики; на уровне частной коммерческой деятельности и на местном уровне — в ходе действующих, осуществляемых сообществами и местными лидерами (см. вставку 1.16). Местные эксперименты имеют преимущество, которое позволяет многим творческим людям опробовать свои идеи одновременно, в результате чего успешные варианты тиражируются, а неудачи ограничиваются локальными масштабами. Однако далеко не все нововведения можно провести на местном уровне или в рамках одного сообщества, поскольку действия на местном уровне могут повлиять на другие сообщества, а избыток проводимых экспериментов может привести к тому, что в каждом сообществе будут действовать свои правила. Местные нововведения также могут привести к тому, что применяемые институты будут захвачены местной элитой, что поощряет коррупцию. После того как выявлены эффективные нововведения, политические деятели могут помочь расширить подобные институты, тиражируя их в других местах (например, через принятие соответствующего закона) или распространяя информацию об успешном нововведении.

Тот, кто занимается нововведениями, определяет ход институциональной эволюции. В зависимости от того, кто занимается нововведениями, институты могут эволюционировать в совершенно разных направлениях (и совершенно с разными последствиями), как это видно на примере эволюции закона об банкротстве в Великобритании и США (вставка 1.10). Как показывает история, в ходе развития институты адаптируются с учетом интересов тех лиц, кто контролирует этот процесс.

Дебаты между теми, кто формулирует политику, реализует ее, и теми, кто не входит во властные структуры, могут помочь в распространении информации об институциональных изменениях¹⁶. Трения между общественными институтами, готовыми заниматься экспериментами, и теми, кто предпочитает осуществлять стандартизированные процедуры в пределах страны, могут быть разрешены в пользу последних в том случае, когда созданы эффективно действующие институциональные формы. Политические деятели должны гарантировать, что успешные локальные нововведения можно распространить в более широких масштабах. Кроме того, они должны быть готовы своевременно отказываться от устаревших институциональных форм. Например, Венгрия в первые годы переходного правительства занималась экспери-

Вставка 1.10

Эффекты распределения результатов нововведений в зависимости от того, кто ими занимается: законы о банкротстве в двух странах

Великобритания создавала режим банкротства через четко сформулированные законы, в которых признавалась важность децентрализованной системы заключения контрактов: законодательство исходило из того, что корпорации свободны в создании правил, в рамках которых они могут заключать контракты. Кредиторы и заемщики в Великобритании имели возможность заниматься нововведениями через заключаемые контракты, а со временем коммерческие приемы вводились в законы. В США подобным правом обладают судьи и законодатели.

Британская система, формировавшаяся частными лицами, берущими займы и предоставляющими кредиты, в настоящее время характеризуется в основном концентрацией прав в пользу главного кредитора. Он подает иск и назначает получателя, который использует свои полномочия для достижения единственной цели — взыскать долг в пользу кредитора. Роль суда в этой стране намного менее значима, чем в США, и принятое решение судебному пересмотру не подлежит.

В США глава 11 Закона о банкротстве характеризуется частичным устранением прав обеспеченных притязаний (приоритетных кредиторов). Американское законодательство по этому вопросу во времена экономических кризисов несколько раз корректировалось по инициативе судов. В те времена в головах законодателей и судей доминировало убеждение, что важнее сохранить компанию, чем расплыть ее активы, в результате чего появились законы о банкротстве, в целом доброжелательно настроенные в отношении должников. При дефолте компания в США может просить защиты от своих кредиторов и обычно сохраняет контроль над своим бизнесом.

Источник: Franks and Duddman, 2000.

ментами с особыми разновидностями закона о банкротстве, но затем от этого отказалась, когда условия изменились, и появились более эффективные альтернативные варианты (вставка 1.11).

Объединение сообществ при помощи информационных потоков и торговли

Свободный обмен информацией и беспрепятственная торговля способствуют созданию институтов благодаря появлению спроса на услуги институтов, обеспечивающих деятельность рынка.

Беспрепятственная торговля. Если говорить не только о более высокой эффективности распределения, то беспрепятственная торговля позволяет добиться и других результатов.

Торговля позволяет участникам рынка взаимодействовать с большим числом и более разнообразными по природе группами партнеров, увеличить спрос на услуги официальных институтов, занимающихся предоставлением информации и обеспечивающих условия выполнения заключенных контрактов¹⁷.

- Торговля помогает компаниям узнать о новых технологиях, а также о новых организационных и управленческих формах деятельности.
- Торговля позволяет создавать на рынках условия для большей конкуренции и осуществлять изменения в размере относительных доходов, что в свою очередь

Вставка 1.11**Эксперименты и адаптация: институты банкротства в Венгрии**

В 1992 г. венгерское правительство приняло кодекс о банкротстве, в котором кредиторам предоставлялись очень большие права по линии предъявления исков о банкротстве. Цель состояла в том, чтобы наложить жесткие бюджетные ограничения на деятельность компаний, особенно крупных предприятий. Так, в этом законе утверждалось, что кредитор может подать иск о банкротстве, если компания в течение трех и более месяцев задерживала выплату долга (это известно как автоматический запуск иска). Но, поскольку бухгалтерские системы были разработаны не в полной мере, информация об истинных показателях деятельности компании своевременно не была доступна, а та, что имела, не всегда была достоверной. По этой причине платежеспособность или неплатежеспособность компании было трудно измерить.

Короткие временные рамки и установление такого мощного механизма запуска процедур по банкротству привели к тому, что под действия этих процедур так или иначе попали более 5000 компаний. Правительство не ожидало такого огромного числа банкротств, особенно небольших фирм. Автоматический запуск исков позволил правительству быстро оценить истинное состояние многих структур бизнеса. Однако из-за того, что суды оказались переполненными огромным числом исков, они быстро начали новый эксперимент в отношении банкротств. В результате в 1998 г. власти отменили автоматический запуск. Не только судам стало легче заниматься вопросами банкротства, но и были разработаны более совершенные информационные системы, что позволило кредиторам достоверно отслеживать состояние компании. Рынок и поддерживающие институты развивались так динамично, что первоначальный закон больше не был нужен.

Источник: Gray and others, 1996.

заставляет меняться и обслуживающие институты (об этом см. ниже).

- Торговля подвергает страны разным видам риска, что, возможно, положительно действует на создание дополнительных институтов, которые занимаются новыми разновидностями риска.
- Торговля позволяет привлекать новых участников рынка из других стран и регионов, которым также необходимы более эффективные институты для обеспечения поддержки их рыночных трансакций.

Пример с Таиландом показывает, каким образом либерализация торговых правил привела к изменениям доходов в сельскохозяйственном секторе, а также к институциональным переменам на рынке земли (вставка 1.12)¹⁸. Аналогичные типы явлений наблюдаются и в других странах и секторах. Появление стандарта на рис в Японии было стигматизировано теми рынками, с которыми Япония связана в своей деятельности (вставка 1.13). Спрос на формальные правовые титулы на землю во многих странах (глава 2) появился только тогда, когда стали доступны рынки для продуктов, выращиваемых на этой земле, и когда в сообщества стали приезжать новые члены.

Эмпирическое исследование, охватившее более 110 стран, показало, что параметры институциональной эффективности (такие, как качество деятельности институтов по предоставлению общественных услуг или отноше-

Вставка 1.12**Торговля и институциональные перемены в Таиланде**

В Таиланде в начале 19 в., когда рабочих рук не хватало, а земли было очень много, она ценилась очень низко. В качестве залога на финансовых рынках чаще всего выступали рабы, а не участки земли. В связи с этим рынки земли были в зачаточном состоянии. Из-за этого спрос на услуги формальных институтов и потребность в их развитии были очень небольшими. В то же самое время существовала хорошо разработанная правовая система, которая определяла транзакции, связанные с трудовыми отношениями. Теоретически вся земля в стране принадлежала королю. На практике дело обстояло по-другому: отдельные люди могли пользоваться землей и даже продавать ее, до тех пор пока они платили налоги и не оставляли ее под паром в течение более трех лет подряд.

В конце 19 в. в страну начала проникать международная торговля, а транспортные расходы стали заметно снижаться. Бум в экспорте риса привел к быстрому увеличению производства и более интенсивному использованию земли. В связи с этим земля стала более ценным активом, а споры из-за нее стали происходить намного чаще. Из-за этого спрос на формальные институты, такие как земельные регистры, позволяющие получать необходимую информацию и реализовывать должным образом права собственности, возрос.

Правительство ответило на эти потребности проведением серии процедурных и административных изменений, первые из которых произошли в 1892 г. Первый из таких шагов, связанный с документированием прав на землю, впоследствии несколько раз модифицировался и совершенствовался; последний закон по этому вопросу был принят в 1954 г. Нынешнее законодательство является компромиссом, учитывающим традиционную практику, которая разрешает гражданам проводить культивацию лесных участков и рассматривает их после этого как частную собственность, а также более формальные требования к получению правовых титулов на землю на основе детального обследования земельных участков.

Такая институциональная эволюция не является уникальной и не ограничена только Таиландом, поскольку промышленно развитые страны также показали, что торговля при изменении ее условий вызывает рост спроса на более четко сформулированные права собственности, и возникает необходимость, чтобы этим занималось государство.

Источник: Siamwalla and others, 1993; Stifel, 1976.

ние к власти закона) в значительной степени связаны с открытостью международной торговли. Это справедливо, даже если принять во внимание различия в доходе на душу населения, размере страны, правовых традициях, количестве лет, в течение которых страна является независимой, и другие факторы (рис. 1.5)¹⁹.

Более высокая открытость в торговле на рынках капитала связывается напрямую с развитием финансовых систем, что очевидно из результатов исторического анализа и сопоставления отдельных стран друг с другом. Крупные, уже прочно вставшие на ноги фирмы, которые имеют доступ к финансам либо через нераспределенные доходы от своей деятельности, либо через имеющиеся связи с финансовыми институтами, не всегда положительно относятся к инициативам по изменению финансовой системы, которые позволили бы новым участникам выходить на их рынки. Открытость экономики, торговли и финансовых потоков может автоматически снизить величину

Вставка 1.13**Институциональная эволюция рынков риса и стандартизация в Японии, 1600–1920-е годы**

В период правления династии Токугава (1600–1868 гг.) в Японии местные частные торговцы покупали выращенный рис как у *даиме* (местные феодалы), так и у крестьян, а затем перепродавали его на рынке. Торговцам для занятия своим бизнесом было необходимо иметь крупные структуры, поскольку плохой наземный транспорт приводил к тому, что рис необходимо было отправлять сначала на больших парусных судах, а затем на кораблях с паровыми двигателями — дорогостоящее и очень рискованное занятие.

Когда на территории страны появилась разветвленная сеть железных дорог, прежде локальные сегментированные рынки начали образовывать общенациональный рынок. С началом проявления экономии на масштабе транспорта и связанных с ним рисков мелкие торговцы также смогли выходить на рынок со своим рисом, продавая его небольшими партиями, поставляемыми из различных локальных центров.

Конкуренция небольших торговцев из различных регионов, занимающихся производством риса, увеличила давление на стандартизацию сортов риса. Более качественные и более стабильные по параметрам сорта гарантировали торговцам получение более высоких цен на городских рынках. Группы фермеров и торговцев из разных регионов страны начали заниматься маркированием качества риса. К 1900 г. эти добровольные усилия были заменены официальными регулируемыми действиями, которыми занимались местные органы власти, начавшие устанавливать стандарты на упаковку риса, который отправляли в другие регионы. К 1910 г. в стране было 33 оптовых склада (*беiken соко*), ими управляли частные компании или кооперативы, выполняющие несколько функций: оценку качества риса, его сортировку, переупаковку и хранение.

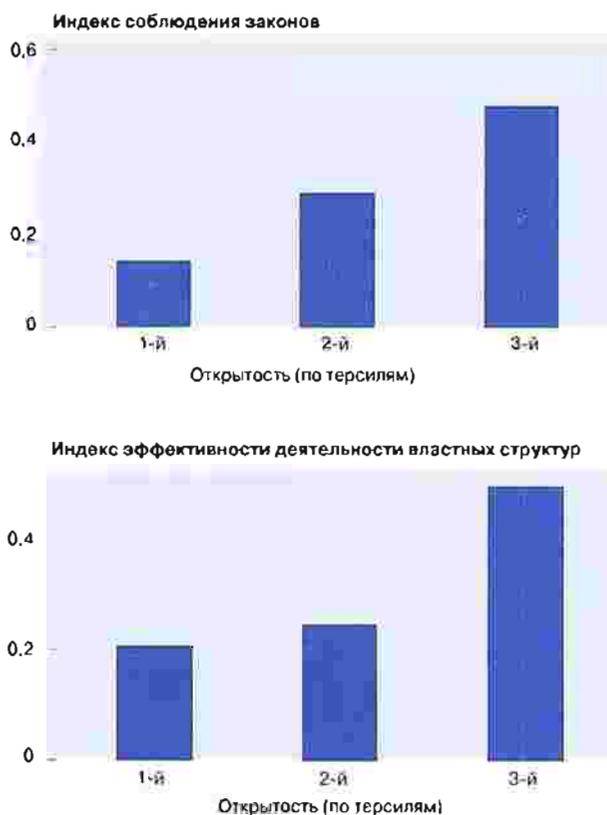
За этим последовали нововведения в сфере финансирования этой деятельности. Когда фермеры и торговцы представляли несортированный рис на склад, он выдавал им «рисовый вексель». Это был предшественник современного товарного кредита, который мог использоваться в качестве обеспечения для получения займов в банках и ломбардах и частично снимал ограничения на получение капитала фермерами и торговцами.

Более активная торговля между разными сообществами привела к разработке стандартов, которые сначала применялись частными структурами, а затем были приняты на вооружение и органами власти. Такие первые институциональные изменения способствовали созданию новых институтов, обеспечивающих рыночный обмен.

Источник: Kawagoe, 1998.

арендных платежей, получаемых указанными структурами в результате привилегированного доступа к услугам финансовых институтов. Однако со временем более низкая арендная плата может снизить сопротивление проведению реформы в финансовом секторе²⁰.

Вместо того чтобы заниматься совершенствованием своих собственных систем, политические деятели в странах с открытой экономикой могут импортировать целые пласты уже имеющихся и действующих в других странах институциональных систем: законы, регулирующие механизмы и системы правоприменения. Из-за политических проблем и издержек, связанных с импортированием иностранных структур, в том числе с приглашением зарубежных специалистов, примеров подобного рода относительно мало. Однако многие страны разрешают иностранным банкам действовать в своем национальном финансовом секторе, что способствует быстрому росту финансовых ус-

Рисунок 1.5**Большая открытость и качество деятельности институтов**

Примечание. Цифры показывают частичную зависимость (после учета эффекта различий в правовых системах, этнической разнородности, величины валового национального продукта на душу населения, числа лет, в течение которых анализируемая страна является независимой, размеры страны и неравномерности распределения доходов) между показателями соблюдения законов / эффективностью деятельности структур власти и открытостью для более чем 100 стран в 1997–1998 гг. Страны были разделены на три группы (терцилия) примерно одинакового размера.

Источник: Islam and Montenegro (готовится к выпуску), специальные исследования к Докладу о мировом развитии 2002 г.

луг даже в условиях неразвитых надзорной и регулирующей систем. Чтобы обойти фактор слабости правовых систем, бедные страны могут экспортировать механизмы реализации условий заключенных контрактов. Для сделок инфраструктурного характера, при заключении которых частные инвесторы из богатых стран вносят средства в бедные страны, например, в условия договоров могут включаться пункты о международном арбитраже в случае возникновения споров.

Открытые информационные потоки. Свободный обмен информацией, один из факторов институционального развития, может как улучшить качество деятельности уже имеющихся институтов, так и породить спрос на услуги новых. Более полная информация позволяет людям, занимающимся мониторингом ситуации, действовать в более легких условиях. Появляется способность отслеживать изменения в сфере поведения и качества институци-

ональных структур даже в том случае, когда сами эти структуры не меняются. Более полная и достоверная информация может также повлиять на изменения в социальных нормах и побудить людей участвовать в деятельности различных институтов. Она может просвещать политических деятелей и других участников рынков о выгодах, связанных с институциональными реформами, а также с теми ограничениями, которые им препятствуют.

Информация из СМИ и таких дешевых средств, как Интернет, также может повысить качество функционирования общественных институтов. Например, имеются свидетельства, что коррупция ниже в тех странах, где есть свободная пресса (вставка 1.14). Существуют также свидетельства, что свободные средства массовой информации, осуществляющие некоторый контроль над политическими действиями властей, могут повысить осведомленность политических деятелей в отношении социальных последствий применяемой ими политики, что в свою очередь улучшает качество социальных услуг. Исследование, проведенное в Индии, выявило, что медийные средства влияют на то, как правительство реагирует на наводнения и голод: распределение помощи было организовано лучше в тех штатах, где больше число выпускаемых газет. Чем больше информации предоставляется в местных средствах массовой информации, тем с большей эффективностью граждане могут действовать коллективно и оказывать давление на власти²¹.

Недавнее исследование, проводившееся при подготовке данного доклада, показало, что конкуренция в предоставлении информации может существенно увеличить влияние СМИ на качество деятельности институтов. Например, там, где государство не контролирует информацию через монопольное или концентрированное владение информационной отраслью, СМИ могут гораздо сильнее влиять на борьбу с коррупцией (рис. 1.6). Влияние частных монополий на информационные потоки, как можно ожидать, является аналогичным.

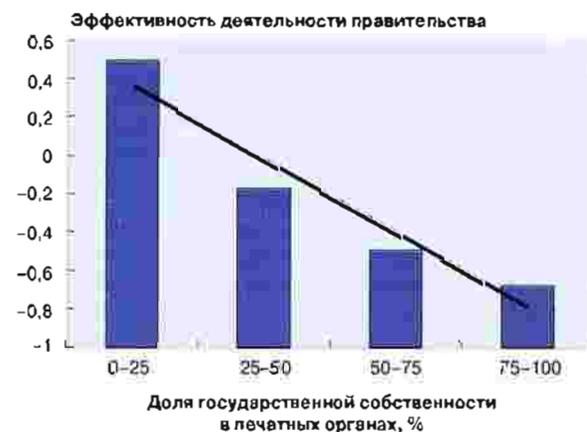
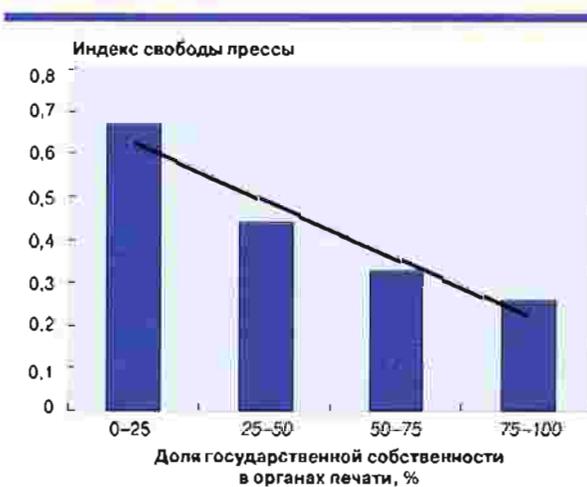
Информация о потенциальных выгодах и издержках конкретных институциональных соглашений может изменить мотивацию для тех, кто участвует в рыночных транзакциях и повысить спрос на услуги институтов. В Непале публикация простых фактов о стоимости лицензирования бизнеса (с точки зрения как затрат времени,

так и размеров выплачиваемых взяток) заставила правительство осуществить реформы, в результате которых время, необходимое для получения лицензии, сократилось с нескольких лет до нескольких дней²². Плохие информационные потоки в экономике, недостаточное количество и качество регулирующих актов и плохое применение уже имеющихся законов — все это делает ситуацию непонятной для заинтересованных лиц. Из-за этого структуры и потребители, деятельность которых подвергается регулированию, не знают некоторых особенностей или не могут их высчитать²³.

Стимулирование конкуренции среди юрисдикций, компаний и отдельных лиц

Конкуренция между юрисдикциями, компаниями на рынках продуктов и среди отдельных лиц также сильно влияет на институциональные изменения²⁴. Часто конкуренции могут препятствовать уже действующие институ-

Рисунок 1.6
Разнообразие информационных провайдеров и качество институтов



Источник: Djankov and others, 2001, специальные исследования к Докладу о мировом развитии 2002 г

Вставка 1.14 **Роль новостных СМИ в борьбе с коррупцией в Кении**

В 1996 г. журналисты из частной газеты, занимающиеся расследованием, получили доказательство о существовании коррупции в Министерстве здравоохранения Кении. Здесь покупку несертифицированных лекарственных средств против малярии планировалось осуществить, обратившись к иностранной частной фирме, по более высокой цене по сравнению с той, что предлагали местные фирмы. Сообщалось также, что министр здравоохранения заплатил иностранной компании 400 млн кенийских шиллингов, хотя фактически никаких товаров в ответ поставлено не было. Представители прессы опубликовали результаты своих расследований и ежедневно отслеживали развитие этого скандала. В конце концов под давлением прессы министр был отправлен в отставку.

Источник: Githongo, 1997; Stapenhurst, 2000.

циональные структуры. Конкуренция делает институты более или менее эффективными в зависимости от того, насколько они влияют на относительные размеры доходов и на изменение мотивации действующих лиц. Например, по мере того как соперничество на рынках возрастает, традиционные институты, действующие на основе прежних норм, могут стать неадекватными новой ситуации или вообще устаревшими²⁵. Конкуренция может снизить эффективность деятельности замкнутых групп, таких как гильдии или объединения бизнеса, чье существование и эффективность зависит от превосходства в доступе к таким исходным ресурсам, как информация. Это может породить спрос на новые институты или улучшить качество деятельности уже существующих за счет изменения их поведения. В таких разных странах, как Таиланд и Уганда, более высокий уровень конкуренции за землю привел к увеличению числа земельных споров и вызвал спрос на более формальные процедуры по оформлению трансакций. Конкуренция на рынках продуктов привела к институциональным переменам на рынках труда (глава 7). Существуют некоторые свидетельства того, что конкуренция между компаниями может стать частичной заменой активным правам акционеров с точки зрения их возможности к стимулированию менеджеров к более активным действиям в интересах собственников.

У фирм, конкурирующих на рынках продуктов и вынужденных повышать эффективность, появляются стимулы заниматься лоббированием политических деятелей, подталкивать их к осуществлению институциональных перемен, понижающих их издержки. Конкуренция также влияет на характер распределения выгод среди участников рынка и за счет этого увеличивает спрос на институциональные перемены у тех, кто желает сохранить свои выгоды, несмотря на изменения в экономических факторах. Но иногда, возможно, могут оказаться необходимыми такие институты, как нормативные акты, регулирующие интеллектуальную собственность и ограничивающие степень конкуренции на рынках или способствующие нововведениям.

Для компаний, действующих на рынках международного капитала, конкуренция может привести к спросу на услуги наиболее эффективных действующих институтов, таких как бухгалтерские стандарты (глава 5). В свою очередь, национальные банки, для того чтобы успешно соперничать с иностранными банками за пределами национальных рынков, могут оказывать давление на своих законодателей в целях улучшения пруденциального регулирования. Например, именно это произошло в Мексике, после того как эта страна подписала Североамериканское соглашение о свободной торговле. Исследование деятельности институтов, выполненное по заданию Всемирного банка, в качестве ключевого фактора, влияющего на эту деятельность, выделяет в первую очередь конкуренцию, поскольку именно она меняет мотивацию отдельных лиц, стремящихся добиться успеха²⁶.

Конкуренция между юрисдикциями также способствует институциональной эволюции. Исследование эволюции корпоративного законодательства показывает, что конкуренция между странами — и между иностранными компаниями, действующими в какой-либо стране, — порождает давление с целью осуществления изменений в корпоративных законах (вставка 1.15). В США соперничество между штатами за привлечение бизнеса привело к институциональной эволюции, которая в разных штатах проявляется по-разному. Например, законы о корпорациях и персональном банкротстве в различных штатах зна-

Вставка 1.15

Конкуренция и эволюция корпоративного законодательства

Исследования, в ходе которых анализировались правовые изменения в 10 юрисдикциях, в том числе в промышленно развитых и в развивающихся странах, за период более 100 лет, выявило, что конкуренция между фирмами, действующими как внутри страны, так и за ее пределами, является важным фактором, влияющим на изменения в корпоративном законодательстве. Перемены этого рода часто происходят в качестве реакции на происходящие кризисные явления, в результате конкурентного давления, а также как итог целенаправленных усилий по стандартизации корпоративного права в разных странах.

Исследования, которые проводились в Европе в конце 19 в., наглядно показали, что соперничество между юрисдикциями приводит к дальнейшему развитию корпоративного законодательства. Происходит переход от систем концессионного типа, при которых власти даруют право заниматься корпоративной деятельностью только избранным, в каждом отдельном случае, к системе регистрации, при которой любая компания, отвечающая установленному минимуму требований, может заниматься этой деятельностью. Например, в 1867 г. Франция разрешила большому числу английских компаний, уже действующих на континенте, заниматься бизнесом на ее территории. Однако после того как Франция разрешила компаниям, зарегистрированным в Англии, функционировать в качестве корпораций на своей территории без специального разрешения парламента страны, это вызвало давление со стороны французских компаний, которые требовали вообще отказаться от систем концессионного типа.

Примерами юрисдикций, которые в 20 в. оперативно меняли свое корпоративное законодательство в ответ на события в сфере конкуренции, являются Израиль в 1999 г., Япония в 1990-х годах и Чили в 1981 г., а также штат Делавэр в США (где в этой сфере изменения происходят постоянно).

Источник: Pistor and others, 2000, специальные исследования к Докладу о мировом развитии 2002 г.

чительно отличаются. Системы образования также очень различаются по округам.

Рынки с более высоким уровнем конкуренции могут требовать меньшего числа формальных институтов, поскольку конкуренция в отдельных случаях может в определенной степени заменять регулирование. Возьмем к примеру инфраструктуру: чем выше степень конкуренции, что, возможно, ведет к более динамичным технологическим изменениям, тем в большей степени это позволяет законодателям снизить частоту пересмотра цен (глава 8). Сектора, которые в прошлом считались естественными монополиями, становятся потенциально конкурентоспособными, и поэтому властные органы в настоящее время все в большей степени опираются на конкуренцию, чтобы обеспечить желаемый результат, например цены, приемлемые для потребителей.

Однако конкуренция со стороны новых инфраструктурных провайдеров может также осложнить регулирование. До приватизации государственных монополий во многих странах государственные инфраструктурные монополии субсидировали отдельных потребителей за счет других пользователей; во многих случаях снижение издержек для более бедных семей осуществлялось за счет установления более высоких цен для пользователей из числа бизнесменов. После приватизации органы власти, ставящие перед собой цель защитить более бедных потребителей, обнаруживают, что они оказываются в более трудном

положении с точки зрения возможностей по регулированию деятельности частных компаний таким образом, чтобы это позволяло им получать адекватную прибыль и одновременно обеспечивать бедные слои населения услугами соответствующего уровня (глава 8).

Существуют времена, когда институты, ограничивающие конкуренцию, являются даже желательными. Некоторые ограничения на размер рыночных рентных платежей могут оказаться терпимыми, для того чтобы можно было легче финансировать применение новых технологий, поэтому для развития рынка могут потребоваться институты, ограничивающие конкуренцию. Регулирование степени конкуренции между банками может повысить финансовую стабильность, для чего может потребоваться снижение мотивации идти на риск.

Каким образом политические факторы, социальное давление и шоковые явления влияют на ход перемен?

Политические факторы и социальное давление могут как ускорить, так и замедлить развитие новых институтов. Изменение социального, политического и экономического балансов в свою очередь происходит под влиянием институциональных реформ, осуществляемых структурами власти. Однако на промышленных рынках государство воздерживается от произвольного изменения правил и законов, и в результате этого в деятельности различных действующих лиц, как общественных, так и частных, как правило, возникает система сдержек и противовесов.

Политические факторы. Некоторые институты существуют отчасти из-за того, что от этого выигрывают отдельные группы, у которых в связи с этим есть стимул выступать в защиту их сохранения. Этот распределительный аспект особенно важен, когда в результате деятельности какого-то института выигрывает только небольшая группа или меньшая часть общества, для которой затраты на коллективные действия ниже, а выгоды выше. Сдержки и противовесы, налагаемые на политическую власть, благодаря деятельности компаний и заинтересованных групп, могут поддерживать интересы большинства. Однако бывает и так, что интересы меньшинства могут в отдельных случаях препятствовать модификации институтов.

Поэтому политические деятели, которые собираются заняться реформами, иногда вынуждены создавать новые институты, вместо того чтобы модифицировать уже имеющиеся. Некоторые полагают, что этот аспект был важен при создании регулирующих органов власти для сферы телекоммуникаций в Марокко. Однако даже тогда, когда создание новых институтов может быть желательным, издержки на коллективные действия, в том числе на сбор информации, применение законов и поддержку конкуренции, могут быть настолько большими по сравнению с ожидаемыми выгодами, что это может негативно влиять на образование новой политической коалиции, которая необходима для проталкивания институциональных изменений.

Институты часто меняются, когда властные полномочия тех, кто непосредственно получает выгоды от имеющихся структур, прекращаются, т.е. когда они больше не могут пользоваться выгодами от их существования и поэтому у них нет больше причин препятствовать осуществлению перемен. Один из способов ускорить институциональные изменения — это кооптировать в состав группы лиц, которая занимается их проведением, оппонентов проводимым реформам. Так, в Китае после 1978 г., мест-

ных руководителей поощряли собирать федеральные налоги, поскольку местные органы власти могли при этом взимать и дополнительные налоги, которыми они с федеральными властями не делились.

Однако не все реформы в равной мере трудны в политическом смысле. Некоторые неэффективные институты могут существовать отчасти потому, что либо нет заинтересованных групп, стремящихся к проведению изменений, либо потому, что, наоборот, существуют заинтересованные группы, препятствующие этим изменениям. Кроме того, могут быть и такие ситуации, когда те, кто препятствует изменениям, через какое-то время перестают обладать политической силой. Но какой ни была бы причина, реформы в таких областях могут осуществляться ускоренными темпами. А поскольку такие реформы вызывают новые поддерживающие их силы и становятся выгодными для новых заинтересованных групп, они, в свою очередь, могут стимулировать спрос на еще большие перемены. Таким образом, ключевым моментом является изыскание соответствующих возможностей и работа с ними.

Хотя развитие местных институтов является реакцией на изменяющиеся экономические и социальные условия, центральной проблемой «трансплантации» становится умение управлять конфликтами распределительного характера. Институциональные перемены приводят к тому, что появляются победители и проигравшие. Например, закон о банкротстве фактически передает доходы и активы должников кредиторам. Корпоративное законодательство распределяет права среди собственников, менеджеров и органов власти. Регулирование охватывает область предоставления услуг бедным слоям населения (глава 8).

Распределение властных полномочий среди различных уровней органов власти в значительной степени определяет, какой тип регулирующей структуры вероятнее всего будет эффективным. Исследование эволюции регулирования инфраструктуры, проведенное при подготовке этого Доклада, показывает, что распределение полномочий в сфере регулирования в нынешних промышленно развитых странах явно отражает интересы политических структур, имеющихся в этих государствах²⁷. Характер политической и административной централизации в стране в значительной мере определяет степень вмешательства со стороны верхнего уровня правительственного регулирования. Так, в США, где штаты являются крупными образованиями, имеющими большую степень автономности, местное регулирование поставок воды и электричества постепенно заменяется регулированием на уровне всего штата. Более высокая степень централизации вызвана фактами коррупции в муниципалитетах, а также сложными проблемами регулирования, возникающими между местными юрисдикциями. Традиционно регулирование деятельности естественных монополий в сфере инфраструктуры вызвано политическим давлением со стороны фирм или местных сообществ. В ответ на высокие цены или высокие доходы общественность требует вмешательства со стороны властей. Наоборот, Франция имеет в значительной степени централизованную политическую систему и в целом приняла более централизованную структуру регулирования.

При «трансплантации» регулирующих учреждений из промышленно развитых стран, наряду с качеством информации, которая доступна различным уровням властных органов, следует учитывать также национальные политические структуры и сложившийся баланс властных полномочий. Эти аспекты особенно важны в таких крупных государствах, как Бразилия, Индия и Россия. Инфор-

Вставка 1.16**Взаимозависимость социальных, политических и экономических факторов в ходе реформы земельных институтов в Китае**

До 1960-х годов сельская земля в Китае находилась под управлением коммун. В начале 1960-х годов фермеры в провинции Аньхой начали заниматься реструктуризацией коммун, чтобы заработная плата была связана с объемом работы. Местные руководители начали экспериментировать, разрешая некоторым хозяйствам брать по контракту отдельные участки земли. Это заставило многих людей стремиться получить участки, что в результате способствовало росту производительности. Местные власти стали давать официальные разрешения на применение этой системы. В то время центральное правительство в эту деятельность никак не включалось. Позже система была частично отменена, поскольку центральное правительство ее не одобрило. Затем в 1978 г. сильнейшая засуха в провинции Аньхой привела к продовольственному кризису, и региональные руководители разрешили семьям возделывать любую землю, которую коллективные хозяйства не могли обрабатывать. Многие жители деревень активно начали заниматься такой деятельностью. Центральное правительство, столкнувшись с экономическим кризисом, начало соглашаться с местными институциональными нововведениями — почти спустя 20 лет после начала их применения. Чиновники из центрального правительства официально приняли Систему ответственности домашних хозяйств, применение которой разрешало семьям заключать контракты с местными властями на использование «собственной» земли. Первоначальное распределение, хотя оно и различалось в зависимости от конкретной деревни, было по сути одинаковым. Другими словами, при переходе от индивидуальных к более официальным правам распределение земли определяли как социальные условия, так и уровень производительности. Однако контракты, заключаемые домашними хозяйствами, не гарантировали предоставления им стабильных прав на землю. Хотя предполагалось, что подобные права будут предоставляться на срок несколько лет, большинство деревень в Китае приняли на вооружение практику периодического перераспределения земель — в зависимости от изменения численности и состава домохозяйства. Китайские фермеры и чиновники по-разному подходили к проблемам социальной справедливости и эффективности. Опросы фермеров в 1990-х годах показывают, что они хотели получить более стабильные права на землю, хотя следует отметить, что довольно значительная их часть выступала за регулярное перераспределение. Китайские фермеры в целом свидетельствовали, что они в подавляющем большинстве поддерживают политику отказа от перераспределения, если их благосостояние будет поддержано иными мерами (такими, как предпочтительное распределение пустующих земель

или налоги). Отсутствие единого мнения по поводу институциональных структур, направленных на защиту благосостояния фермеров, возможно, замедлило эффективную реализацию земельных контрактов в этой стране.

В некоторых случаях перераспределение земли могло также отражать желание местных чиновников оказывать большее влияние на события. Контроль над землей оставался для этих людей одним из главных источников экономической и политической власти. Возможно, в результате этого правила, имеющего отношение к земельной системе, особенно срок действия контрактов — как официальных, так и неофициальных, — по стране были очень разными. Хотя центральное правительство одобрило сроки предоставления земли сначала на 15, а затем на 30 лет, на практике этого не осуществлялось. Исследование на местах показывает, что чиновники *на уровне округов и провинций*, в которых существуют проблемы с обеспечением населения сельскохозяйственными продуктами, в большей степени разделяют интересы фермеров, чем чиновники местных органов власти.

Ситуация в Китае позволяет сделать несколько важных уроков, касающихся институциональной реформы.

- Эксперименты являются ключом для институциональной реформы, по крайней мере на местных уровнях. Центральное правительство является важным звеном для обеспечения успешности экспериментов и — благодаря этому — для ускорения их проведения по всей стране.
- Институциональная реформа требует времени. Земельная политика в Китае будет продолжать меняться по мере решения некоторых серьезных проблем и возникновения других поддерживающих институтов.
- На различных этапах в ходе институциональной реформы значение местных властей по сравнению с другими уровнями власти существенно меняется.
- При изменении прежних норм органы власти должны учитывать ту двойную роль, которую играют институты, влияя в рассматриваемом случае официально, а во многих других — неофициально на эффективность и равенство одновременно. На ход реформ влияние оказывают и социальные аспекты. Ясное понимание всего этого способно помочь политическим деятелям в осуществлении институциональной реформы.

Источник: Prosterman, Schwarzwald and Hanstad, 2001; специальные исследования к Докладу о мировом развитии 2002 г.

мационные проблемы на национальном уровне становятся все более сложными, но столь же значительным является и риск, связанный с проведением регулирования в основном на местных уровнях. Хотя экономический подход может доминировать, для эффективного создания институтов требуется учитывать реалии политической и социальной жизни, а также динамику их изменений.

История свидетельствует, что политика в значительной степени влияет на развитие финансовых систем²⁸. Финансовые институты, в первую очередь банки, предоставляют властям удобные способы направлять ресурсы государства в те сферы, которые они считают наиболее целесообразными с политической точки зрения²⁹. Эффективное функционирование правительственных структур, например органов, занимающихся сбором налогов или надзором за финансовой деятельностью, в значительной степени зависит от политических действий и системы сдержек и противовесов в отношении властных полномочий. Многие развивающиеся страны в последнее время попытались учредить автономные

агентства по контролю за поступлениями, чтобы освободить налоговые структуры от политического влияния. Что определяет успех подобных реформ? Властные полномочия, предоставленные этим институтам, и политическая решимость поддерживать большую степень их автономии (глава 5).

Как показывают эмпирические исследования, проведенные в разных странах, политическая нестабильность также влияет на объем инвестиций в отдельных странах. В странах с большей поляризацией и меньшей политической стабильностью политические деятели менее склонны заниматься упрочением правовой системы и защитой прав собственности отдельных лиц³⁰. Слабо выраженные права собственности в политически нестабильных государствах в свою очередь приводят к меньшим объемам капиталовложений.

Социальное давление. Такие социальные особенности, как неравенство в распределении доходов или влияние отдельных этнических групп, также определяют потребность в институциональных реформах и их устойчивость (вставка 1.16).

Значительное неравенство иногда свидетельствует о низком качестве деятельности институтов. Работы эмпирического характера по разным странам — в которых используются показатели институционального развития, измеряющие степень действия законов, величину коррупции, применение законов и суммарный индекс всех этих показателей, — позволяют сделать предположение, что между распределением дохода и качеством институтов существует некоторая связь; при неравном распределении доходов качество деятельности институтов является более низким.

Почему это может быть? Возможно, более неравные по своему составу общества являются поляризованными и поэтому с меньшей вероятностью готовы участвовать в социальных и экономических транзакциях друг с другом. Более поляризованные общества могут проявлять меньшее согласие по поводу сущности институциональной реформы. И в еще большей степени им труднее согласиться в отношении проведения политической реформы³¹. Возможно, когда на рыночном поле мало игроков, таких как крупные группы бизнеса, которые в этом случае доминируют, у них меньшая мотивация поддерживать деятельность официальных институтов, которые могут способствовать росту конкуренции в их сферах деятельности. Подобные игроки, часто входящие в хорошо согласованные сети, могут осуществлять большую часть своего бизнеса при помощи механизмов репутационного характера.

В качестве примера того, как социальные факторы (такие, как равенство в распределении человеческого капитала и других ресурсов, степень этнической разнородности и различия в экономической мощи доминирующей группы) в этих странах могут влиять на институциональное развитие, часто приводится различие в развитии Северной и Южной Америки³². Страны в обоих регионах импортировали свои институты из Европы. Более справедливое первоначальное распределение доходов и меньшая степень поляризации общества в США рассматривается как важный фактор, способствовавший институциональной реформе. За счет широкой сегментации населения, задействованного в рыночной экономике, здесь было больше участников. Более эгалитарные общества могут быть и менее поляризованными. Этот фактор скорее всего более важен для этнически разнородных стран, особенно во времена экономических спадов, когда конфликты, как правило, усиливаются.

Могут сказываться и действия других факторов. Действительно, история промышленно развитых стран полна примеров, когда в отдельных странах и в отдельные периоды неравенство было очень высоким. Вспомним, например, потогонные системы работы, нездоровые условия труда и активное использование труда детей на большей части Великобритании в начале периода индустриализации. Однако подобное неравенство не помешало Великобритании возглавить промышленное развитие. Так что неочевидно, что первоначально высокое неравенство доходов всегда мешает дальнейшему развитию рынка. В дело могут включиться противодействующие факторы, например такие, как открытый обмен информацией, беспрепятственная торговля и конкуренция, нововведения, каждый из этих факторов по-своему способствует институциональному развитию.

Недавний опыт государств Восточной Азии показывает, что действия, способствующие большему равенству

благодаря инвестициям в образование, могут обеспечить высокие доходы. Грамотные и образованные люди с большей вероятностью будут предъявлять спрос на официальные поддерживающие институты. В этом докладе даются некоторые рекомендации по созданию институтов в отдельных социальных секторах, предоставляющих социальные услуги (вставка 1.17). Оказание поддержки в данном направлении может способствовать укреплению социального единства, важного с точки зрения достижения консенсуса в деле проведения реформ.

Существенное первоначальное неравенство в распределении богатства на закрытых рынках также может породить ситуации, при которых господствующие экономические группы могут «захватить» государство, приводя к появлению регулирующих структур, которые благоприятствуют их узким интересам и препятствуют развитию рынков с широкой базой. Участники рынка могут играть ключевую роль в разработке институтов, которые влияют на их транзакции. Создание всеохватывающих институтов с большей социальной легитимностью — систем, в которых бизнес и правительство при создании институтов могут работать вместе в открытом и прозрачном режиме, — способно привести к более быстрому прогрессу, чем в закрытых системах.

Кризисные явления. Сильные потрясения в экономической и политической системах меняют баланс экономических, социальных и политических сил и тем самым оказывают влияние на эффективность деятельности институтов. Иногда потрясения тормозят проведение реформ, в другие времена они могут их ускорить. В период экономических депрессий, например, деловые и финансовые группы часто подпадают под усиленный контроль. Утверждается, что в периоды экономических депрессий в Европе политическая и социальная поддержка, необходимая для финансового развития, особенно в отношении рынков акций, снижается³³. Однако опыт некоторых стран показывает также, что институты, обеспечивающие поддержку рынкам, — чтобы они были эффективными, — нуждаются в стабильности, а потому могут потребоваться не сильные экономические или политические потрясения, а постепенно осуществляемые изменения. Правда, иногда требуется даже несколько крупных потрясений³⁴. Для политических деятелей периоды кризисов могут иногда предоставлять возможности для осуществления более смелых институциональных реформ, по крайней мере в некоторых секторах, но, конечно, этими возможностями нужно еще уметь воспользоваться.

Подробный анализ эволюции корпоративного законодательства в промышленно развитых и развивающихся странах показывает, что экономические кризисы создают спрос на реформы. Например, недавний финансовый кризис повлиял на реформы в Малайзии (вставка 1.18)³⁵.

Кризисные явления в развитии технологий также порождают спрос на создание новых институтов. Законодателям необходимо развивать новые институты, чтобы учитывать такие технологические прорывы, как Интернет. Например, с одной стороны, расширение электронных банковских услуг и предоставление финансовой и другой информации через Интернет снижает транзакционные издержки, а с другой — появляются новые возможности для совершения мошенничества.

Вставка 1.17

Использование полученного опыта в секторах, предоставляющих социальные услуги

Основными проблемами, с которыми сталкиваются институты при предоставлении социальных услуг, являются информация, реализация прав и конкуренция.

Ограниченная информация о выгодах услуг порой доступна только провайдером этих услуг, усложняя направление доходов в пользу тех, кто в этом действительно нуждается. Например, в Молдове до недавних изменений в трансфертной системе, как показывает обзор, выполненный в 1997 г., 10% самого богатого населения получали почти пятую часть всех выплат, предназначенных для социальной помощи, в то время как 38% бедных семей не получали этой помощи вообще.

Столь же затруднительным является обеспечение чиновниками прав населения на получение товаров высокого качества. В отношении бедных регионов большинства стран существуют трудности в сохранении кадров и предоставлении соответствующих услуг, особенно с точки зрения общественных провайдеров. Свидетельства, от Канады (Anderson and Rosenberg, 1990) до Индонезии (World Bank, 1994b), от Индии (The Probe Team, 1999, p. 44) до Замбии (World Bank, 2001f), показывают существенные трудности в заполнении вакантных мест в сфере здравоохранения и большую разницу в персонале, занятом в сфере здравоохранения, между городом и сельской местностью.

Затем идут проблемы, связанные с конкуренцией. Например, конкуренция органов власти в предоставлении социальных выплат может вытеснить частные институциональные соглашения, такие как семейные связи, которые для бедняков могут быть более эффективными, чем источники общественной социальной помощи¹⁶. Исследование на Филиппинах, имитировавшее результаты введения системы страхования по безработице, обнаружило, что частная помощь при безработице сокращается на 92 песо на каждые 100 песо, выделяемые для этих целей правительством (Cox and Jimenez, 1995).

Дополнение существующих структур. Спрос на современные общественные институты для предоставления универсальной помощи сформировался относительно недавно. В сфере здравоохранения крупные национальные системы США и Канады появились соответственно в 1948 и 1970 гг. То же самое можно сказать и в отношении образования, особенно это касается достижения общего начального образования, требующего общественного финансирования, что произошло в конце 19 в. Основы национальной социальной помощи и применяемых здесь схем также появились относительно недавно.

В каждом случае участие правительства предшествует значительной опоре на частный сектор. Действительно, по мере того как современные более богатые страны продвигаются в этом отношении все дальше и дальше, они могут предоставить все больше официальных социальных услуг, качество и цена которых удовлетворяют население. Кроме того, они могут гарантировать нужную степень подготовки общественных провайдеров. У них имеются дополнительные институты (такие, как более надежная статистика по доходам и владению активами), что позволяет им более целенаправленно направлять помощь самым нуждающимся и избегать коррупции.

Что касается развивающихся стран, общественное участие в этих сферах здесь усилилось. Однако если дополнительные институты плохи — неадекватные возможности мониторинга, слабые коммуникационные сети, то постановка задачи полного и немедленного охвата, возможно, является слишком амбициозной. Ограничения в области государственного финансирования, в том числе малые бюджетные ресурсы, также могут понизить качество предоставляемых услуг. В связи с этим надо признать необходимость гибкого подхода к решению проблемы цены и качества.

Нововведения в целях выявления работающих институтов. Несмотря на нехватку дополнительных институтов, развивающиеся страны могут воспользоваться новыми методами, которые позволят им снизить остроту большинства проблем, связанных с информацией и обеспечением прав. Использование таких провайдеров, которые тесно взаимодействуют с сообществом, например неправительственных организаций, чья мотивация отличается как от частного сектора, так и от чиновников, может стать решением как с точки зрения поставки услуг, так и предоставления социальной помощи. Многие неправительственные органи-

зации в первую очередь гарантируют, что не будут использовать в своих интересах слабости мониторинговых систем властей.

Во многих редко заселенных и бедных регионах, например в сельскохозяйственных странах Африки, трудно вообще обнаружить частные современные медицинские учреждения, кроме клиник, организованных неправительственными организациями, в частности религиозными. С точки зрения возможности предоставления социальной помощи, то неправительственная организация, действующая в сообществе, может помочь лучше, чем формальные структуры, и выявить тех, кто в большей степени нуждается в помощи. Кроме того, такие организации могут быть более гибкими с точки зрения своей структуры, а также выявления того, что действительно требуется самым нуждающимся членам сообщества. Кроме того, само сообщество может служить в качестве арбитра, решающего, кто из жителей является самым нуждающимся. Примером этого может быть система махалля в Узбекистане.

Для большинства самых бедных стран наилучшим вариантом эффективного получения социальной помощи может быть осуществление экспериментов с различными механизмами и выявление системы, которая наилучшим образом гарантирует, что выделяемая помощь попадает только тем, кто в ней действительно нуждается. В этом отношении полезными оказались новые подходы, в которых в качестве помощи бедным слоям населения предлагаются менее привлекательные для остальных лиц потребительские товары (как это было в Бангладеш в 1970-х годах и в Тунисе в начале 1990-х). Более подробно информацию по Тунису вы можете получить в работе Така и Линдerta (Tuck and Lindert, 1996). Неплохим способом являются хорошо разработанные программы общественных работ, в которых участники получают заработную плату ниже, чем на рынке; это гарантирует, что выделяемые ресурсы действительно поступают к тем, кто в них нуждается.

Установление связи между отдельными сообществами. Поддержка свободного обмена информацией очень важна при создании институтов, успешно занимающихся предоставлением услуг. В бразильском штате Сеара одним из факторов, в результате действия которого система здравоохранения резко улучшила свои показатели, стал новый подход к мониторингу. Важную роль сыграла и активная рекламная кампания, которая предшествовала этой программе, повысив ее наглядность, привлекательность и престиж. Тем самым разработчики программы смогли набрать необходимый персонал, который стал заниматься ее реализацией на местах (Tendler and Freedheim, 1994).

Иногда простое предоставление информации местным сообществам становится достаточным для стимулирования повышения качества предоставляемых услуг. Недавние технологические разработки, в том числе Интернет, позволяют правительствам и частным агентам распространять информацию очень дешево. Темпы распространения информации возрастают очень динамично. Возьмите для примера Уганду. В 1995 г. исследование по прохождению денежных средств от центрального правительства до отдельных школ показало, что фактически школ достигло менее 30% выделенных средств. Результаты этого исследования были опубликованы в газетах и появились в виде плакатов в местных учреждениях. Следующее исследование, проведенное в 1999 г., показало рост получаемых школами средств, размер которых приближался в среднем к 100% от выделенных (Ablo and Reinikka, 1998). Другим вариантом действий, которые практически не зависят от технических усовершенствований, стало распространение информации через развозящих учителей.

Поддержка конкуренции. Конкуренция между общественными и частными провайдерами услуг положительно сказывается на качестве институтов. Так, в Малайзии надежная система работы общественных больниц оказывает заметное давление на работу частного сектора, заставляя его поддерживать цены на разумном уровне (Van de Walle and Nead, 1995; World Bank, 1992). Однако конкуренция возможна только в тех регионах, в которых плотность населения достаточно велика. Это оставляет нерешенными проблемы отдаленных регионов, в которых проживает незначительная часть людей. Например, в США система медицинских ваучеров почти всегда положительно воспринимается только для использования в городских регионах.

Вставка 1.18**Кризис и институциональные изменения в Малайзии**

В начале 1970-х годов Малайзия имела один из наиболее развитых рынков капитала в Восточной Азии. Вначале регулирование рынков ценных бумаг было практически таким же, как английская система рыночного саморегулирования. Хотя в 1973 г. был принят современный закон о ценных бумагах, полномочия по контролю за рынком были разделены между несколькими государственными учреждениями, включая Министерство финансов, орган регистрации компаний и комитет по вопросам капитала.

В 1993 г. после десятилетия быстрого рыночного развития контроль был унифицирован и осуществлялся новой комиссией по ценным бумагам. До наступления финансового кризиса в 1977 г. комиссия приняла решение заменить детально разработанную, заслужившую доверие систему регулирования более либерализованной системой, основанной на принципе запрещения публикации статистических общих данных. Однако

под влиянием кризиса и стремясь снизить отток капиталов политические деятели приняли механизм выборочного контроля за капиталами.

После оценки последствий кризиса был предложен ряд более существенных институциональных изменений, целью которых была подготовка к продолжению либерализации. Направленные на усиление прозрачности и управления компаниями, эти изменения включали новые бухгалтерские стандарты, правила слияний и поглощений, правила достаточности капитала у компаний — фондовых брокеров, а также либерализацию брокерских комиссионных.

Значение этих шагов для политических деятелей понятно: если кризис выявляет фактические слабые места на рынках, политические деятели должны воспользоваться такими временами, чтобы устранить эти слабые места.

Источник: Материалы сотрудников Всемирного банка.

Структура доклада и его тематика

Вторая часть доклада за этот год в основном посвящена фирмам. Здесь рассматриваются институциональные аспекты, которые влияют на производительность и управление риском в сельском хозяйстве: права на землю, предоставление кредита в сельскохозяйственных регионах и институты, которые обеспечивают поддержку нововведениям и распространению идей в области сельского хозяйства. В этой части также рассматриваются проблемы управления компаниями, анализируются институты, которые являются для этих компаний как внутренними, так и внешними, способствуют инвестициям и гарантируют хороший менеджмент — особенно взаимодействие между структурами собственности и правовыми рамками, в которых они действуют, а также между частными (такими, как ассоциации бизнеса) и общественными институтами. Здесь также исследуется важная роль финансовых институтов, необходимых дополнительных институтов для их развития и значение надзорной и регулирующей систем с точки зрения обеспечения здоровой финансовой системы. В этой части учитываются новые исследования, проведенные при подготовке этого доклада, с точки зрения значимости политики для финансового развития, наличия институтов гарантированного доступа новых заемщиков к средствам, влияния на ситуацию в результате выхода на рынок иностранных банков и приватизации.

Третья часть доклада посвящена деятельности органов власти. В ней рассматривается, каким образом политические институты обеспечивают качественное управление, сосредоточивая свое внимание на процессах политического характера, на факторах, способствующих коррупции, и на налоговых институтах. Далее в этой части рассматриваются вопросы правовой эффективности и опыт реформ, целью которых было улучшение этой эффективности, изучаются причины и следствия различий правовых процедур в отдельных странах, для чего используются результаты недавнего обзорного анализа, охватывающего свыше 100 государств. Затем, на основе новых данных по всему миру о регулировании выхода на рынок новых участников, а также о конкуренции соответствующих регулирующих органов и законодательных систем, рассматриваются

основные препятствия, мешающие усилению конкуренции на рынках. И наконец, здесь же дается оценка регулирования монополий в развивающихся странах и последствий предоставления услуг бедным слоям населения.

Четвертая часть доклада посвящена обществу. В ней рассматривается, каким образом нормы и кодексы поведения в обществе влияют на рынки и общественные институты и как они, в свою очередь, подвержены воздействию событий, происходящих на рынке. Здесь также исследуется роль средств массовой информации в выявлении проблем и распространении ценностей общества, а также то влияние, которое информационные потоки оказывают на качество институтов и тем самым на экономические и социальные результаты. В основе этого материала лежит новое исследование структуры собственности средств массовой информации по всему миру, специально проведенное при подготовке данного доклада.

Институты, предназначенные для поддержки деятельности рынков, — это важная тема, поскольку подобные институты являются многочисленными и разнообразными. В связи с этим нам еще предстоит многое о них узнать. Данный доклад предоставляет политическим деятелям некоторые рекомендации, выработанные на основе анализа институциональной эволюции, а также на базе опыта, полученного в последнее время (разнообразного опыта стран с переходной экономикой в 1990-х годах, уроков продолжающихся столкновений во многих бедных странах, разбросанных по всему миру, а также опыта успешных преобразований некоторых государств с формирующимися рынками в последние десятилетия).

В то же время в докладе затрагиваются далеко не все возможные институциональные проблемы. Скорее можно говорить, что он сосредоточивает внимание только на ряде институтов, выбранных из многочисленных областей, чтобы показать, что основные составляющие (информирование, реализация прав и обеспечение конкуренции) и базовые идеи (дополнять существующее, заниматься нововведениями, соединять имеющиеся структуры и — вновь конкурировать) могут быть использованы независимо от изучаемого конкретного сектора. Он не охватывает в полной мере институты, которые были рассмотрены в предыдущих *Докладах*

о мировом развитии. Этот доклад — один из серии материалов, рассматривающих ключевые проблемы развития, и является естественным продолжением *Доклада о мировом развитии 2000/2001 гг.*, в котором рассматривалась центральная роль рынков в жизни бедных людей. Он оставляет ряд важных проблем для *Доклада о мировом развитии 2003 г.*, который сосредоточится на аспектах, связанных с окружающей средой и на вопросах социального согласия и стабильности.

Выводы

Опыт, накопленный в ходе развития, показывает, что рынки могут предоставить средства для обеспечения устойчивого роста уровня жизни для людей по всему миру. В *Докладе о мировом развитии 2000/2001 гг.* утверждается, что рынки — это центральный элемент для улучшения жизни бедных слоев населения. Предоставляя возможности для занятия продуктивными видами деятельности и наделяя граждан большими возможностями, они могут способствовать росту экономики и сокращению бедности. Однако, для того чтобы рынки могли предоставить широкие выгоды, необходимо, чтобы они были всеобъемлющими и интегрированными. Политика, которая способствует росту экономики и сокращению бедности, разумеется, очень важна, но столь же значимо и создание соответствующих институтов.

Повышение уровня жизни и общее улучшение существования бедных слоев населения зависят в значительной степени как от институтов, которые поддерживают рост экономики, так и от тех структур, которые непосредственно благоприятствуют доступу бедных к рынку. Таким образом, на жизнь бедных людей влияет то, как действуют другие участники рынков.

Создание эффективно действующих институтов — сложная задача. Опыт свидетельствует, что только их размер ничего не решает. Но независимо от уникальности страны, анализ опыта других государств предоставляет важные уроки, без которых заниматься институциональным развитием трудно.

В этом докладе показана структура институционального развития. Он строится на основе работ по нескольким научным направлениям, сочетая теоретические аспекты и свидетельства практического характера. В докладе рассматриваются эмпирические факты, связанные с институциональным развитием в большом числе стран в течение значительного промежутка времени, что позволяет глубже понять процессы институциональных перемен. Кроме того, он является руководством, как создавать новые институты, изменять существующие и помогать факторам, способствующим изменениям.

В большинстве случаев институциональные переменны — это поэтапный процесс. Данный доклад признает, что многие реформы трудны, поскольку существуют заинтересованные группы, которые выигрывают от существующих институтов, и часто эти группы действуют таким образом, чтобы переменны осуществлялись не так, как это выгодно большинству. Но справедливо и то, что некоторые институты продолжают существовать не потому, что пользуются поддержкой, а только потому, что факторы, которые требуются для осуществления перемен, являются недостаточно для этого организованными. Реформы таких институтов не столь трудны для ре-

ализации с точки зрения политики, а в случае осуществления, могут не только улучшить способы функционирования рынков, но и породить инерцию последующих изменений. В этом отношении значимы как предложения институтов, так и спрос на их услуги. Опыт развития не дает универсального руководства в отношении того, какие конкретные институты должны создаваться первыми. Однако в рамках каждого сектора доклад выделяет области, где внедрение конкретных институциональных структур стоит отложить до создания других вспомогательных (поддерживающих) или дополнительных институтов или условий. Другими словами, могут быть выявлены и установлены некоторые приоритеты.

В этом докладе рассматриваются также взаимодействия между неформальными или действующими на основе норм институтами и формальными институтами. Многие бедные люди, особенно проживающие в бедных странах, не имеют доступа к услугам формальных институтов. Ликвидировать разрыв между формальными и неформальными институтами и постепенно расширить доступ для тех, кто оставался вне сферы их обслуживания, могут помочь нововведения. Упрощение формальных институтов, предоставление более подробной информации о них для пользователей, улучшение человеческого капитала и признание неформальных институтов, если формальные не оказывают желаемого эффекта, — вот те способы, при помощи которых институциональные структуры могут быть модифицированы таким образом, чтобы они в большей степени соответствовали запросам более бедных стран и бедного населения.

На то, как институты развиваются во времени, влияют местные, национальные и международные действующие лица, и общественные, и частные. На развитие рынка в значительной степени влияют и баланс властных полномочий между частными и общественными действующими лицами, а также признание государством как своих сильных возможностей, так и ограничений. Для поддержки рынка важно иметь сильное и дееспособное государство, а произвольно действующая и коррумпированная страна может задержать такое развитие. Однако важным является не только баланс между частными и общественными действующими лицами. Создание институтов и темпы реформ зависят и от того, как местные и национальные лидеры, а также международные и национальные лидеры взаимодействуют друг с другом. В свою очередь на все подобные взаимодействия влияют природа информационных потоков и возможности различных сторон.

Основными четырьмя уроками этой главы является то, что для эффективного создания институтов политическим деятелям необходимо дополнять уже существующие структуры, выявлять наиболее подходящие местные условия, способствовать беспрепятственной торговле и свободному обмену информацией, а также поощрять конкуренцию между регионами, компаниями и отдельными людьми. Мотивация, влияющая на людей, зависит от всего набора институтов и в свою очередь сама влияет на их деятельность. Таким образом, при создании нового института или модернизации уже имеющегося ключевым аспектом является рассмотрение того, существуют ли поддерживающие институты, без которых основные вряд ли будут действовать эффективно. Если таких институтов нет, то, возможно, сначала лучше заняться их созданием

или модифицировать общий проект так, чтобы вновь создаваемые институты могли действовать, не нуждаясь во вспомогательных структурах. Также важными являются размеры необходимого человеческого капитала, масштаб коррупции в стране и издержки относительно доходов на душу населения. При ограниченном человеческом капитале, сложные системы регулирования не могут быть реализованы в той же мере, как в странах, имеющих высококвалифицированный персонал. Подобные факторы требуют упрощения институционального проектирования. Более высокие расходы (относительно доходов на душу населения) при оценке условий создания формальных институтов означают, что обездоленные и бедные члены общества получить доступ к таким институтам не смогут. Коррупция также облегчается сложностью регулирования на непрозрачных рынках и там, где мотивация для бюро-

кратических действий (в виде заработной платы или продвижения по службе) является слабой. В этих странах для дополнения существующих условий необходимо, чтобы меры регулирования были предельно простыми. Свой вклад вносят и технологические различия. Чтобы использовать специфические особенности стран в области культуры и обеспеченности ресурсами, необходимо поощрять нововведения и принимать их. И наконец, обеспечение возможностей для торговли будет развивать рынки и повышать спрос на институты, поддерживающие рыночные трансакции. То же самое можно сказать и по поводу свободного обмена информацией. Конкуренция среди регионов и фирм, часто ограничиваемая существующими институциональными структурами, поможет выявить новые институциональные формы и создаст спрос на новые институты.

Фирмы

ФИРМЫ — ЭТО КЛЮЧЕВЫЕ СТРОИТЕЛЬНЫЕ БЛОКИ рынков, они производят товары и предоставляют услуги, образуя основу для рыночного обмена. В этой части настоящего доклада рассматриваются институциональные вопросы, касающиеся трех групп фирм. *Фермеры* — этой группе посвящена глава 2, в которой анализируются пути повышения производительности сельскохозяйственного производства в развивающихся странах и снижения рисков для производителей путем совершенствования институтов, управляющих рынками земли, кредитов, технологий и сельскохозяйственной продукции. Основным институциональным вопросом для фирм заключается в том, как увеличить инвестиции и обеспечить хорошее управление. В главе 3 рассмотрены проблемы *управления фирмами* (с акцентом на фирмы, не связанные с финансовым сектором), для этого проводится анализ взаимодействия между структурами собственности и правовой системой, а также между государственными и частными институтами. В главе 4 — *Финансовые системы* — рассмотрены важнейшие функции, которые они выполняют для рыночных систем; в этой главе также обсуждаются необходимые институциональные условия для их развития и роль контролирующих и регулирующих органов при обеспечении здорового функционирования финансовой системы.

Фермеры

Большинство бедных людей в мире получают средства для существования от сельского хозяйства, поэтому если бы мы знали экономику сельского хозяйства, то научились бы во многом тому, что значит быть бедным.

Теодор У. Шульц, 1980 г.

Фермеры функционируют на рынке подобно другим предпринимателям. Но рынки в сельской местности, в частности сельскохозяйственные рынки, особенно страдают от недостатка информации, неадекватной конкуренции и слабого исполнения контрактов. Следовательно, образование институтов, способных снизить издержки фермерских операций, может значительно улучшить функционирование сельскохозяйственных рынков. Это особо важно для снижения уровня бедности, так как бедняки в основном проживают в сельской местности и зарабатывают средства для своего существования деятельностью, связанной с сельским хозяйством (рис. 2.1). Важно и то, что хорошо функционирующие сельскохозяйственные рынки также приносят выгоду для остальной экономики в целом. По мере повышения производительности в сельском хозяйстве фермеры начинают оставлять эту отрасль, чтобы найти себе еще более производительное применение в промышленности или сфере услуг, что способствует общему росту¹.

Три конкретные проблемы стоят перед политиками при создании институтов для сельскохозяйственных рынков. Во-первых, сельскохозяйственной деятельности обычно свойственны *географическая дисперсия* и отдаленность от основных городских центров. Проблема обеспечения села кредитами, например, состоит в том, что формальные провайдеры кредитов, т. е. банки, возможно, сочтут дорогостоящим делом получать информацию о мелких фермерах, географически разбросанных повсюду. Поэтому процентные ставки формального кредита для мелких фермеров имеют тенденцию быть недоступно высокими, если такие кредиты возможны вообще. Аналогично этому, издержки юридических услуг и маркетинга продукции могут быть высокими из-за отдаленности ферм от

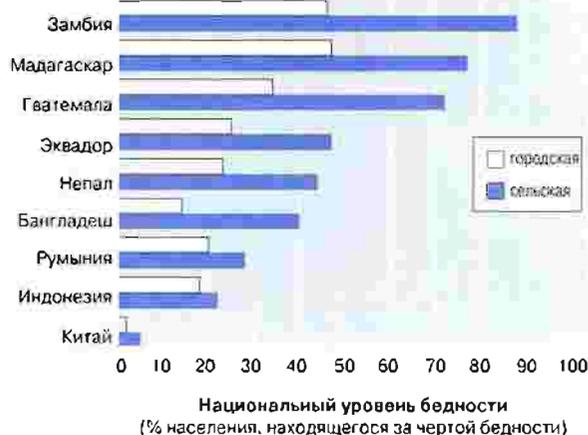
основных городов². Во всех таких случаях неформальные учреждения служат в качестве заместителей формальных институтов — в некоторых условиях эффективно, но в других они оказываются несовершенными суррогатами.

Во-вторых, сельское хозяйство во многих странах исторически страдало от *урбанистического уклона* в государственной политике. Например, государственные советы по маркетингу в некоторых странах Африки напоминают системы, которые использовались колонистами для сбора продовольствия в годы Второй мировой войны³. И та и другая система субсидировала городских потребителей продовольствия, требуя от фермеров продавать свою продукцию по цене ниже рыночной. Среди других примеров урбанистического уклона можно отметить завышенный обменный курс, позволяющий делать импорт дешевле для городских потребителей, чрезмерные экспортные пошлины на сельскохозяйственную продукцию и высокую эффективную норму протекционизма национальной промышленности, производящей средства производства для сельского хозяйства.

Государственные инвестиции в инфраструктуру, образование и другие сферы на селе также, как правило, ниже по сравнению с городскими районами. Более низкие инвестиции вызывают увеличение издержек на маркетинговые операции, что является главным институциональным тормозом развития производительности в сельском хозяйстве. Государственные или частные усилия по созданию специальных институтов, способствующих снижению информационных издержек, таких как системы классификации товаров и стандартов или системы рыночной информации, могут помочь ускорению развития сельского хозяйства (вставка 2.1). Кроме физического доступа к рынкам, значительная часть сельского населения, в частности сельская беднота, сталкивается с большими препятствиями в доступе к сельскохозяйственным рынкам. Все это происходит потому, что относительный недостаток образования затрудняет их доступ к таким полезным формальным институтам, как учреждения по распространению технологической информации.

В-третьих, сельское хозяйство находится в сильной зависимости от *капризов климата*. Когда случается навод-

Рисунок 2.1
Расчеты уровня бедности для городского
и сельского, по отдельным странам, 1990-е годы



Примечание. Используются национальные данные определения черты бедности, поэтому результаты могут быть несравнимы по странам. Источник: Данные Всемирного банка

нение или засуха бедные фермеры часто полагаются на свои собственные сбережения и помощь семьи и друзей. Однако такие механизмы страхования дают мало пользы, когда сбережения скудны или когда все окружающие родственники и друзья страдают от того же стихийного бедствия. Более состоятельные фермеры в более богатых странах могут приобретать страховой полис на случай стихийного бедствия, и если такое несчастье происходит, воспользоваться государственными субсидиями. Эти субсидии являются дорогостоящими для более бедной экономики, а рынки страхования от стихийных бедствий пребывают в состоянии целого ряда дополнительных институтов, которых нет в большинстве развивающихся стран.

Каким образом правительства или сообщества могут создавать эффективные институты для повышения доходов фермеров и снижения их рисков? Этот вопрос рассматривается в данной главе путем привлечения данных, свидетельствующих об успехах и неудачах институциональных систем по некоторым странам. Взаимосвязанные институты, управляющие физическими и финансовыми капиталами, т. е. землей и финансами, являются особо важными. Надежные и передаваемые права на землю стимулируют инвестиции, создающие доходы, и снижают неуверенность их получения в будущем. Аналогично действуют хорошо функционирующие сельские финансовые институты, которые обеспечивают кредитование инвестиций и страхование как для увеличения доходов, так и для снижения рисков. Институты, предназначенные для создания и распространения *сельскохозяйственной технологии*, оказывают непосредственное влияние на доходы и риски, присутствующие сельскохозяйственному производству.

Во многих странах проблемы маркетинга считаются наибольшими институциональными препятствиями для увеличения производительности сельского хозяйства. Объединение мелких изолированных сообществ в крупные рынки, в частности глобальные рынки, стимулирует спрос на фермерскую продукцию. Это, в свою очередь, со-

здает спрос на средства производства. Чем больше открытость рынка, тем выше спрос на эффективные формальные институты для фермеров — те, которые обеспечивают документированные права собственности на землю и улучшают доступ к кредитам.

Неформальные учреждения и упрощенные процедуры могут быть пригодны в ситуациях, когда отсутствуют дополнительные формальные институты или когда невысок общий спрос на продукцию сельского хозяйства. В таких случаях затраты на создание комплексных формальных институтов могут быть выше, чем получаемая от них польза. Например, в регионах, где невысок уровень конкурентного давления на землю, общинные права на землю могут быть достаточными для безопасного землепользования. Предоставление формального права на землю может быть более приемлемым в ситуациях, когда высокий спрос на нее вызывает земельные споры, а неформальные учреждения уже не способны удовлетворительно разрешать их.

Благодаря инновациям и часто путем экспериментов можно определить способы для преодоления высоких операционных издержек, присущих сельской местности. Они могут включать и простые банки данных, позволяющие мелким фермерам обмениваться технологической информацией, и совершенные исполнительные механизмы, присущие групповому кредитованию.

В данной главе особое внимание уделяется специфическим институтам в сельском хозяйстве, включая те, что ведают правами на землю, сельским финансовым институтам и институтам, которые создают и распространяют сельскохозяйственные технологии. Многие другие важные вопросы, относящиеся к сельскому хозяйству, рассматриваются в других главах Доклада, например открытость международной торговли — в главе 7, цены на воду и электроэнергию — в главе 8 и прочих докладах Банка⁵.

Создание сельских институтов, обеспечивающих более надежные и передаваемые права собственности на землю

Исторически сложилось так, что земли было достаточно всем, и она находилась в общинном владении или могла быть получена всеми, кто первым предвзял притязания на нее. Но по мере роста населения, количество земель во многих частях света — особенно сельскохозяйственных — уменьшилось, пока их относительный недостаток не повысил стоимость земли. Как только земля приобрела значимость как производительный капитал, она перешла в индивидуальную или семейную собственность. С появлением частной собственности возникла необходимость доказательства этой собственности. Даже в Древнем Египте и Месопотамии право собственности на землю имело важное значение для совершения операций с землей (вставка 2.2).

В настоящее время состояние прав собственности на сельскохозяйственные земли сильно отличается по странам. Правительства и сообщества создавали свои институты для определения этих прав. В некоторых странах, например в Узбекистане, право собственности на землю принадлежит государству. В Китае также запрещена частная собственность на землю; постановления правительства допускают аренду земли частными лицами по закону на 15 лет, хотя на практике имеются различия по отдельным регионам. Подобно этому, хотя частная собственность и запрещена в большинстве стран Центральной

Вставка 2.1

Институты сельскохозяйственного маркетинга

Когда в развивающихся странах не работают сложные механизмы сельскохозяйственного маркетинга, это обычно происходит из-за отсутствия эффективных поддерживающих институтов. Государство должно сыграть свою роль в создании более совершенных институтов маркетинга, но не за счет государственных органов маркетинга, которые со всей очевидностью показали свою неспособность сбалансировать диаметрально противоположные государственные задачи, включая обеспечение кредитами, сбор налогов, продовольственную безопасность и стабильность цен для городских потребителей. Вместо этого государство могло бы способствовать созданию частных маркетинговых институтов, таких как контрактное хозяйство и кооперативы.

Механизмы ведения *контрактного хозяйства, или программы для «наемных» производителей*, считаются привлекательными для фермеров в развивающихся странах, поскольку благодаря им мелкие фермеры могут получить доступ к современным средствам производства, таким как кредиты и семена, и сбывать свою продукцию на местных и международных рынках. Эти программы охватывают различные соглашения между индивидуальными торговцами и фермерами, как во многих странах Азии, и более формальные системы, как в странах Латинской Америки, Центральной Европы и Восточной Азии. Даже несмотря на то, что подобный институт является частным, тем не менее правительства могут оказать двойную помощь в их создании: в качестве информационного спонсора, который может способствовать стыковке мелких фермеров с местными торговцами и представителями агробизнеса; и посредством создания дополнительных институтов, в частности механизмов исполнения контрактов (таких, как суды для разрешения контрактных споров или системы рангов и стандартов).

Фермерские кооперативы чаще встречаются в промышленных странах, чем в развивающемся мире, они доминируют в молочном хозяйстве в Финляндии, производстве пшеницы в Канаде, риса — в Японии и зерна — в Аргентине. Благодаря их способности решать проблемы, возникающие в связи с малым размером отдельных фермерских хозяйств, кооперативы весьма успешно могут заниматься вопросами информационной асимметрии и собственной конкурентоспособности по отношению к покупателям. Они достигают этого путем коллективных действий, объединяя свои ресурсы и снижая общие операционные издержки. Маркетинговые кооперативы в развивающихся странах имеют опыт, из которого извлекают ясный урок: правительства не должны навязывать свои кооперативные структуры «сверху» фермерам. Такие кооперативы, как «Ананд» в штате Гуджарат, Индия, или UGC в Мозамбике, успешно работают, потому что они по своей природе являются добровольными, и это помогает им решать некоторые проблемы коллективных действий, такие как низкая активность их членов (мучительная проблема для сельскохозяйственных кооперативов, руководимых государством). Они также экспериментировали в специфической области институциональных разработок, что вызвало улучшение доверия, прозрачности и нововведений.

Какова бы ни была организация маркетинга, покупатели все же могут нести высокие издержки при проверке качества приобретаемой продукции. Два института получили развитие для решения этих нужд: системы категорий и стандартов обеспечивают более высокий уровень уверенности в отношении качества продукции, а системы рыночной информации предоставляют информацию фермерам.

Поскольку сельскохозяйственная продукция имеет целый ряд характеристик, ее *сорта* (их классификация основана на количественных признаках) и *стандарты* (правила измерения) используются для разделения подобной продукции на категории и для описания с помощью последовательной терминологии. Такая система оценки может в значительной мере уменьшить информационные издержки торговцев, которые могут заключать контракты «дистанционно», используя спецификации товаров вместо визуального осмотра их на месте. Но выгода на этом не заканчивается. Поскольку сорта и стандарты подлежат независимой сертификации, они облегчают доступ к кредитам через посредство складских квитанций, товарных запасов и товарного обмена. Они также способны расширять рынок благодаря ценовому и количественному сравнению, что приводит к торговле на различных рынках по общим стандартам.

На рынке риса в Японии стандарты и сорта были введены после того, как распространение железных дорог стало объединять ранее изолированные рынки. Во всем мире расширение торговли между сообществами создало аналогичную потребность в таких стандартах и сортах. Частные торговцы обычно вводили стандарты. Однако по мере увеличения объемов обмена возрастало значение государственного вмешательства, необходимого для улучшения использования и адаптации стандартов.

Создание международных стандартов в развивающихся странах обычно финансировалось более крупными фермерами и фирмами. Эти стандарты будут способствовать развитию экспорта в целом. Но более мелкие фермеры, которые в настоящее время включаются в экспортные рынки, могут оставаться вне этого процесса. Создание стандартов высокого уровня возможно увеличит их издержки. Эти фермеры имеют двойной выбор. Во-первых, они отчасти могут получить выгоду от стандартизации в виде снижения информационных издержек, используя неформальные учреждения, которые получили свое развитие для решения информационных проблем (как это произошло с неформальными брокерскими соглашениями в Эфиопии). Во-вторых, лица, определяющие политику, могут инициировать зачисление бедных фермеров в программы по сертификации, чтобы обеспечить их более широкую интеграцию на сельскохозяйственных рынках, как это делается в неправительственной организации *Mayacert*, работающей в Гватемале.

Системы рыночной информации (MIS) в общих чертах дают описание сети распространения общедоступных данных, которые обеспечивают информацию о сельскохозяйственных рынках. Для фермеров знание рыночной информации (такой, как преобладающая цена товара на основных оптовых рынках) может оказать помощь в планировании производства, уборки урожая и сбыта продукции в соответствии со спросом на рынке. Для торговцев наилучшая информация повышает их способность принимать решение о том, задержать ли продукцию на хранении или отправить для реализации на самом выгодном рынке. В обоих случаях системы MIS специально предназначены для мелких фермеров или торговцев, у которых нет крупномасштабного хозяйства для сбора такой информации за свой счет.

В большинстве промышленных стран информация о сельскохозяйственных рынках предоставляется частными агентствами за плату, тогда как государственные органы собирают рыночную информацию и предоставляют ее бесплатно. Учитывая высокие издержки при сборе и распространении такой информации в регионах, где отсутствует стандартизация качества и весов, и неадекватна инфраструктура коммуникаций, плата, взимаемая частными агентствами с пользователей, будет наверняка высокой. Таким образом, государственный сектор играет важную роль в более бедных странах.

Государственный сектор в системах MIS не имеет широкого распространения — лишь в 53 из 120 обследованных развивающихся стран зарегистрированы такие системы (Shepard, 1997). Но обычно они едва справляются со своими функциями. Это можно объяснить неадекватным финансированием, неспособностью бюрократического аппарата собирать надежную рыночную информацию и нежеланием торговцев раскрывать информацию из-за опасений налогообложения.

Несмотря на это, стали известны некоторые инновационные стратегии для эффективного распространения рыночной информации. Например, правительство штата Андхра Прадеш, Индия, представляет информацию о ценах на продукцию на различных региональных рынках с помощью сайта в Интернете с ежедневным обновлением данных. Кроме того, главенствующая роль государственного сектора может помочь участникам рынка совершенствовать свои собственные потоки информации путем расширения недорогих коммуникационных технологий. Например, обмен рыночной информацией в Гане, на Филиппинах и в Бангладеш усилился, когда их правительства стали предоставлять лицензии компаниям мобильных телефонов при условии упрощения доступа к связи на селе. Вследствие этого торговцы на рынке усилили сбор и распространение информации между собой путем использования собственных сотовых телефонов.

Источник: Chaudhury и Banerji, 2001, специальные исследования к Докладу о мировом развитии, 2002 г.

Вставка 2.2**Ранние институты собственности на землю в Месопотамии и Египте**

На заре развития сельского хозяйства — в период от около 10 тысяч лет и до двух веков назад — земля была в изобилии для всего населения мира. В древние времена земля по обыкновению находилась во владении короля или церкви. Фараон Менес в Египте (около 3100 г. до н.э.) имел официальные акты, подтверждающие его собственность на все земли, дарованные ему высшим божеством. Также имелись сведения о частной собственности на землю и продаже земли. В Уруке (в южной части Месопотамии, около 3000 г. до н.э.) обнаружены сведения об отдельных лицах, которые «владели» землей, хотя права собственности тогда не существовало, а на дощечках содержалась информация о продаже этой земли.

Некоторые из самых ранних реально существующих сведений о частном землевладении относятся к правлению Хаммурапи (16 в. до н.э.), создавшего знаменитый кодекс, в нем установлены особые обстоятельства, при которых король выступал в роли арбитра для разрешения земельных споров. Во времена Хаммурапи земельные участки разграничивались колышками по их периметру, а сведения о всех землевладениях хранились во дворце. К 3 в. до н.э. стало общепринятым для египетских землевладельцев иметь документ на владение землей. Во времена эпохи Сасанидов (224–651 гг.) для владения собственностью в Месопотамии требовалось иметь письменный документ с указанием свидетелей и регистрацией государства.

Источник: Powelson, 1998.

Азии, некоторые правительства разработали четко определенные кодексы прав пользования государственной собственностью и создали органы их управления⁶. Для многих мелких фермеров в Латинской Америке собственность на окультуренные земли и возможность их передачи представлены в виде четко определенных и слабо оформленных «прав скваттеров». Общины и племена во многих странах Африки имеют неформальные индивидуальные права пользования общинной собственностью⁷. Землепользование в большей части Южной Азии является передаваемым, однако в результате неопределенных институциональных обстоятельств возникали столкновения на почве собственности, и правительство имело возможность захватывать землю, что привело к нестабильности в некоторых районах.

Надежные и передаваемые права собственности на землю могут быть обеспечены как неформальными, так и формальными институтами. Такие системы должны предоставлять информацию для тех, кто владеет землей, кто в ней сильно заинтересован, — о том, где регистрируются сделки с землей и каким образом получить эту информацию. Собственность, определенная общиной, или права (фактического) пользования в некоторых частях Африки выполняют эти функции.

Во многих случаях установление формальных прав собственности влечет за собой, по сути, излишние расходы. Но системы формальных прав собственности, вводимые в действие государством, необходимы для уменьшения количества земельных споров там, где есть рост населения, или где спрос на сельскохозяйственную

Вставка 2.3**Киломбос в Бразилии: инфраструктура, социальные изменения и новые требования к регистрации земли**

Совсем недавно поселения, известные в Бразилии под названием «киломбос», были скрыты от всех. Укрытые в географически отдаленных районах, эти сообщества были населены предками беглых рабов. Такая отдаленность позволяла им избежать обнаружения и наказания рабовладельцами. Теперь эти поселения связаны с остальной частью Бразилии и всем миром дорогами, речным и железнодорожным транспортом. В результате этого возросло значение этих земель для владельцев ранчо, горнодобывающих компаний и земельных спекулянтов, которые пытались овладеть частью земель *киломбос* для их развития. Вначале эти попытки имели относительный успех, так как обитатели *киломбос* не обладали формальным правом на владение землей. Поскольку их предки были неграмотны, и не было также никаких документов, подтверждающих существование их общин, а все официальные данные о рабовладении были уничтожены в 1880 г.

Однако теперь предпринимаются усилия под эгидой правительства по предоставлению жителям *киломбос* юридического права собственности на землю их предков. Этот процесс в значительной мере упростился с принятием новой конституции в Бразилии в 1988 г. Через сто лет после отмены рабства наконец были признаны права и определен статус потомков беглых рабов. К 2000 г. 743 *киломбос*, некоторые из них относятся к 17 в., были идентифицированы в Бразилии и получили формальное признание их статуса. Делались попытки ускорить процесс предоставления прав собственности на землю путем заслушивания устных свидетельских показаний старейших жителей в качестве доказательств претензий поселенцев на землю. Однако процесс регулирования проходил не так быстро, как предполагалось, и правительство стремится ускорить его.

Источник: Rohter, 2001; Fundacao Palmares, 2000.

продукцию приводит к конкурентной борьбе за землю, или где часто совершаются сделки с теми, кто не входит в состав данной общины. Например, потребность в оформлении индивидуальных прав собственности в Англии стимулировалась спросом на шерсть и, следовательно, на овец. В Кении потребность в формальных правах собственности на землю была вызвана появлением глобального рынка плантационных культур, в то время как в Таиланде причиной этого стала интернационализация ее рынка риса после заключения Боуэрингских соглашений 1826 г. Улучшение инфраструктурных услуг, которые соединяют отдаленные страны в единый рынок, может также стимулировать потребность в создании формальных институтов для размежевания и введения в действие прав собственности, как это произошло в Бразилии (вставка 2.3).

Повышение производительности сельского хозяйства благодаря наилучшему оформлению прав собственности на землю

Усиление надежности землепользования может повышать ожидаемые доходы от инвестиций и снижать кредитные ограничения. Это, в свою очередь, может повысить уровень инвестиций и производительности. На-

дежное землепользование помогает убедить инвесторов в том, что доходы от их инвестиций не будут экспроприированы правительством или частными лицами. Наилучшее землепользование также повышает доступ к кредитам, так как земля может быть использована в качестве залога (глава 4).

При надежном землепользовании функционирующий земельный рынок, который допускает передачу собственности от одного собственника (или обладателя прав пользования) другому, может оказывать помощь в повышении производительности путем передачи земли от менее эффективно действующего фермера к более эффективному. Несомненно, что общее увеличение производительности будет выше при наличии хорошо функционирующего кредитного рынка — иначе более эффективно действующие фермеры не смогут получить капитал, необходимый для закупок. Увеличение производительности также зависит от возможностей продавцов включиться в иную деятельность для получения дохода. В нескольких работах по Китаю, одной из немногих стран, где проводился эксперимент по введению в некоторых провинциях различных систем передачи прав собственности, было доказано, что более высокий уровень передачи прав положительно коррелирует с более высоким уровнем инвестиций в сельское хозяйство⁸.

Во многих развивающихся странах экстенсивное регулирование сделок на земельном рынке означало то, что они редко могли свободно функционировать. Поскольку его прозрачность обычно бывает низкой, а административные возможности ограниченными, то такое регулирование поощряет коррупцию. Снижение издержек на сделки с землей может иметь особую значимость в некоторых частях Азии, особенно в Южной Азии, где процветающий земельный рынок может улучшать производительность, избегая излишней фрагментации и дробления земельных участков (вставка 2.4).

Когда необходимы формальные институты прав собственности?

Формальное право собственности на землю повышает доступ к кредитам и увеличивает инвестиции в сельское хозяйство. Но эти функции в значительной мере зависят от более развитого институционального окружения. Правительства должны предпринимать крупномасштабные программы по предоставлению прав собственности лишь там, где конкурентная борьба за землю и возможные земельные споры означают, что общинная организация землепользования является неэффективной.

За последние годы значительно увеличились усилия по выдаче документированных и зарегистрированных прав собственности на землю. Во многих случаях права собственности формально закрепляет, не подтвержденное документами, арендное право; речь идет о широком диапазоне случаев от давно установившихся систем прав на основе общинного или племенного землепользования, как например, в бразильских *киламбос* (вставка 2.3), до прав на владение землей у скваттеров⁹. Формальные права собственности на землю также устанавливались во время процесса приватизации земли (как в странах с переходной экономикой). Как указано в *Докладе мирового развития 2000/2001 г.*, четкое определение прав собст-

Вставка 2.4

Примеры политических барьеров, противодействующих работе земельных рынков

Даже когда передача земель разрешена по закону, экстенсивное регулирование сделок может нарушать работу земельных рынков. Правительства своими действиями способны снизить действие от следующих барьеров.

Ограничения продажи земли. В некоторых странах продажа земель запрещена полностью. Во многих странах с переходной экономикой приватизация земли сопровождалась ограничением потолка цен на продажу земли и мораторием на перепродажу. Правительства косвенно ограничивали земельные торги, узаконив то, что любые сделки с землей должны получать одобрение высшей инстанции.

Высокие издержки при продаже земли. Высокие налоги или сборы при совершении сделок могут стать препятствием земельным торгам или направлять их в неформальный сектор. На Филиппинах и во Вьетнаме налог при совершении земельных сделок составляет почти 20% стоимости земли. Издержки могут быть также велики, когда отсутствует конкуренция, что вызывает высокие сборы за услуги, связанные с земельными торгами.

Ограничения в разделе земельных угодий. Такие ограничения были установлены в бывших колониальных владениях, чтобы не допустить экономически не оправданного распада крупных хозяйств, которые обычно находились во владении колониалистов. Например, в Зимбабве продолжают действовать эти ограничения, тогда как в Южной Африке совсем недавно начался процесс отмены такого положения.

Ограничения на использование земли в качестве залога. Примером служит Вьетнам, где ценность земли в качестве залога ограничена законом и где иностранным банкам запрещено принимать землю в качестве залога при выдаче кредита. Кроме того, кредиторы не могут владеть или обменять права землепользования, а любые земли при смене владельца должны выставляться на аукцион государством. В Мексике банки могут получить право пользования, но не собственности на землю.

Проволочки в процессе регистрации земель. В Мозамбике накопилось около 10 тысяч заявок на получение прав на землю, это означает значительную задержку от момента получения плана инвестиций до фактического предоставления прав на землю. В Камеруне минимальный период времени на регистрацию участка занимает 15 месяцев, а обычно он растягивается от 2 до 7 лет. В Перу официальный процесс по принятию судебного решения занимает 43 месяца и 207 этапов в 48 инстанциях, хотя теперь в отдельных районах также применяется ускоренный процесс.

Источник: Deininger, 2001, специальные исследования к Докладу о мировом развитии, 2002 г.; de Soto 2000.

венности на землю во время земельных реформ является ключевым моментом для улучшения жизни бедняков, в одинаковой мере как фермеров, так и нефермеров¹⁰.

Но финансовые и административные издержки программ по предоставлению формальных прав собственности высоки. Это вызывает вопрос о том, какой тип институтов необходим и когда.

Формальный правовой титул собственности на землю обеспечивает надежные и способные к передаче права собственности благодаря лучшей информации о ней. Системы

неформального права собственности на землю основаны на знаниях членов общины и соседей. Эти лица могут иметь знания о качестве участка земли, о том, кто фактически им владеет, и о его точной разметке. Но лица, не связанные с этой общиной и желающие приобрести землю, не имеют доступа к такой информации и никоим образом не способны убедиться в надежности получаемой информации. Формальный титул собственности может помочь устранить источник такой неопределенности. В то же время, благодаря возможности разрешать спорные вопросы о собственности, они предотвращают случаи произвольного захвата земель. Они также способствуют тому, чтобы цены на землю более точно отражали ее стоимость и не были зависимы от дополнительных издержек, связанных с уточнением статуса собственности и физического местонахождения.

Владельцы собственности могут, несомненно, требовать введения систем формального права на землю, если неформальные системы становятся менее эффективными. Это происходит обычно в условиях, когда возникает нехватка земель, и при появлении земельных споров. Усиление открытости по отношению к другим общинам и конкуренция на рынках продукции, отражающая повышенный спрос на сельскохозяйственную продукцию, часто увеличивают потребность в получении формальных титулов. В районах новых поселений или приграничных районах (как в Бразилии), формальные титулы способны повышать надежность сельскохозяйственного землевладения¹¹. Для 35 тысяч семей скваттеров, живущих на захваченной земле лесных заповедников в Таиланде, проект земельной реформы 1980-х годов обеспечил получение сертификатов на владение, которые в дальнейшем можно было заменить на полный титул собственности. Начиная с 1980-х годов, Всемирный банк поддерживает проекты по выдаче земельных титулов в Таиланде. Исследования показали, что эти усилия поощряли инвестиции, способствовавшие увеличению производительности, и улучшили доступ к кредитам. Банк продолжает сотрудничество с тайским правительством по программе, рассчитанной на 20 лет и предназначенной для совершенствования административной системы и выдачи земельных титулов¹².

В иных ситуациях на основе общинного подхода предлагается более дешевая и эффективная альтернатива формальным институтам¹³. Первая ситуация возникает, когда покупатель и продавец знают друг друга на местном уровне и там, где существует сильное давление старейшин общины, направленное на предотвращение социально разрушительных имущественных споров. В этих случаях основной источник спроса на землю часто находится внутри общины; эта община сильна и монолитна; в ней последовательно и постоянно поддерживается руководство; все сертификаты собственности, выдаваемые в ней, принимаются всеми остальными членами общины. Вторая ситуация возникает там, где общинные соглашения также могут вводиться в действие на основании формального закона. По законодательству Нигерии, например, термин «землепользование на основе обычая» определяется как система, управляемая общинами и их лидерами. Подавляющее большинство таких землепользователей имеют права наследования, полученные исключительно благодаря их членству в общине, права, которые поддерживаются защитой в местном суде¹⁴.

Третья ситуация возникает там, где административные и институциональные недостатки означают, что получение формального титула не приведет к более надежному землепользованию, чем при неформальной альтернативе. Эффективность формального титула зависит от его качества, в частности его ясности, и от его признания законом. Национальное законодательство в реформе землепользования имеет ограниченные возможности изменять поведение, когда преобладают «туземные» соглашения о земле¹⁵.

Четвертая ситуация появляется там, где отдача от формального титула невысока из-за неудач в других сельскохозяйственных институтах. Так произошло, например, в Кении¹⁶. Если не функционируют дополнительные рынки кредитов и маркетинга средств производства, то в тех районах первой реакцией политиков должно быть обеспечение ограниченных институциональных или организационных ресурсов.

Имеющиеся эмпирические данные исследований по Азии и Латинской Америке предполагают позитивную взаимосвязь между надежным землепользованием и инвестициями. Например, при исследовании приграничных районов Бразилии обнаружилось, что формальные титулы увеличивали производительность благодаря четкой информации о правах собственности в слабо развитых районах¹⁷.

Земельные титулы могут также способствовать улучшению доступа к кредитам. Но одного наличия титула недостаточно — опыт исследований по странам показывает, что возникают различия при существовании дополнительных институтов. В Таиланде существование формальных земельных титулов способствовало потоку кредитов, как формальных, так и неформальных (вставка 2.5). Более того, рост капиталовложений в землю с титулом повышал ее стоимость и улучшал доступ к кредитам¹⁸.

В то же время исследованиями в основном доказано, что наличие формального титула слабо влияло на доступ к кредитам и их использование в беднейших регионах Африки, Индии и в некоторых частях Латинской Америки (вставка 2.6). Этот результат можно объяснить двумя факторами. Во-первых, дополнительные формальные институты по кредитованию могут быть недостаточно широко распространены. Изучение двух деревень на юге Индии показало, что права на передачу земли не возымели большого эффекта на получение кредита, по всей вероятности именно по этой причине¹⁹. Одно наличие земельного титула недостаточно для снижения высоких издержек, которые несут формальные кредиторы при введении в действие минимальных займов для мелких фермеров и управлении ими. Например, в исследовании по Парагваю было показано, что эффект от формального титула на получение кредита значительно менялся в зависимости от размера владения. Мелкие производители с размером владения менее 20 га исключались из кредитного рынка²⁰. Во-вторых, имеет значение отсутствие других дополнительных формальных институтов, особенно механизмов. К примеру, исследование, проведенное в Кении, где банкам не разрешается налагать арест на имущество, используемое в качестве залога, что банки не выдавали ссуды фермерам, несмотря на наличие у них формальных титулов на землю²¹.

Вставка 2.5**Неформальные залоговые сделки при использовании земельных титулов в Таиланде**

Бывает и так, что формальные документы на право собственности сельских земель могут способствовать совершению кредитных операций, однако издержки на регистрацию залога бывают высоки, а сама регистрация занимает много времени. Поэтому регистрация залога земель может оказаться несовместимой с кредитными операциями по займам с относительно малой величиной и краткими сроками. Однако появились альтернативные способы, при которых используется преимущество нарастающей стоимости земельного титула в качестве залога, позволяющее избегать высоких транзакционных издержек при формальной регистрации залога. В Таиланде в 1980-х годах исследованиями было обнаружено, что заемщики подписывали доверенность на имя юриста, который является представителем кредитора (обычно это траста местных бизнесменов), и оставляли ему свой титул собственности на хранение. В таком случае издержки на арест собственности невелики, а риск кредитора значительно снижается. Такая процедура позволяет заемщикам, имеющим слишком рискованные проекты, осуществлять их при невысоких транзакционных издержках по сравнению с формальной регистрацией залога. Хотя подобные методы использовались в Таиланде, они возможны во многих других регионах мира, где транзакционные издержки, связанные с регистрацией залога, высоки.

Источник: Siamwalla and others, 1990.

Создание эффективных институтов для земельного рынка

Формальные институты земельного рынка включают органы земельного реестра, регистрации титулов и землеустройства. При создании этих институтов необходимо иметь в виду три основные характеристики: четкое определение и строгое управление правами собственности; простота механизмов определения и передачи прав собственности; тщательное составление земельных титулов и свободный доступ к этой информации²². Несмотря на то, что здесь вопрос касается сельских земельных рынков, большую часть выводов можно отнести также и к городским рынкам земли²³.

Четкое определение и сильное управление. Земельный реестр, где сосредоточена информация о земельных титулах, помогает решить центральную проблему информации по правам собственности. Многие функции земельного реестра могут быть выполнены частным сектором. Роль правительства сводится при этом к тому, чтобы гарантировать предоставление всеобъемлющих данных о собственности земельным реестром для широкой публики с минимальными издержками. Для этого необходимо принять законы о регистрации земель, по которым определяются правила принятия первичных юридических решений по регистрации титула, устанавливается, могут ли регистрироваться временные права собственности и как эти права в дальнейшем оформляются в полном объеме. Правительству также необходимо создать такой орган (государственный или частный), который обеспечивал бы беспристрастную поддержку

Вставка 2.6**Ограничивают ли местные права на землю сельскохозяйственные инвестиции и производительность в Африке?**

Большинство африканских фермеров по-прежнему владеют своей землей в соответствии с системами местного, основанного на обычаях, или общинного землевладения. В традиционном африканском обществе — в домашнем хозяйстве, деревне и родственном клане — обеспечивается страхование от рисков, доступ к неформальному кредиту и его надежность. Родовые правила наследования помогают осуществлять передачу собственности от поколения к поколению. Угроза применения санкций, в том числе исключение из социальной структуры и лишение ее благ, была основным средством для исполнения этих правил. Даже там, где домашние хозяйства оказываются географически разбросанными, обычное наследование земли в деревне и система социальной поддержки традиционного общества продолжают связывать их.

В прошлом считалось, что такие системы землевладения не обеспечивают достаточной надежности для фермеров, чтобы побуждать их к необходимым капиталовложениям в землю (World Bank, 1974; Harridon, 1987). Однако исследования показали, что такие системы могут быть эффективными. Данные по районам богарного земледелия показывают, что местные системы землевладения могут гибко реагировать на изменения экономических обстоятельств (Place and Hazell, 1993; Bruce and Migot-Adholla, 1994). Харрисон (Harrison, 1990) обнаружил, что мелкие фермеры в Зимбабве, несмотря на отсутствие у них частных титулов на землю, добиваются резкого повышения урожая кукурузы, а их производственные характеристики не ниже тех, которые свойственны крупнейшим товаропроизводителям страны. Аналогичные результаты были получены по Гане Майгот-Адолла и др. (Migot-Adholla and others, 1994a).

Источник: Bruce and Migot-Adholla, 1994; Collier and Gunning, 1999; Soludo, 2001, специальные исследования к Докладу о мировом развитии, 2002 г.

земельных реестров, определял природу таких реестров и разрабатывал методiku, по которой составляется реестр для всей юрисдикции и регистрируются все последующие транзакции.

Четкое определение земельных участков должно основываться на достоверных данных земельной съемки. Иначе увеличение земельных споров, разрешение которых при перегруженности судебных органов во многих развивающихся странах обычно занимает длительный период времени, может принизить основную цель земельных реестров. В Индонезии, например, земельные споры составляют 65% всех судебных дел.

Администрация земельной съемки должна решать две задачи. Во-первых, съемочные стандарты должны быть соизмеримы с уровнем экономического развития страны (и региона). В Замбии, например, требуется одинаковый стандарт съемки как для строительства офисов в центре столицы, так и для ферм размером в 5 тыс. га в малонаселенных районах²⁴. В более бедных странах предпочтительней иметь всеобъемлющий охват съемки земельных границ при более низком уровне

не точности и небольших издержках (используя соседние участки и наземные ориентиры), чем неполный охват при высоком уровне точности (как при съемке со спутника Земли). Во-вторых, необходимо иметь адекватное количество профессионалов земельной съемки, чтобы процесс регистрации земель не оказался неоправданно затянутым. В Замбии, например, ограничения со стороны узкого круга ассоциации землемеров, предлагающих свои услуги, привели к тому, что во всей стране в 1994 г. работали лишь семь квалифицированных специалистов. Индонезия, Малайзия и Филиппины также сообщают об аналогичных ограничениях и недостатке специалистов земельной съемки²⁵. Такое антиконкурентное поведение можно исправить благодаря усилиям средств массовой информации, гражданского общества и правительства.

Простота определения и передачи. На практике установление формальных прав собственности на землю может быть длительным и трудным процессом. Существуют простые способы для его облегчения. Один из них — это превращение права на владение в полноправный титул. В Мозамбике, например, земельное право предоставляется фермеру на те земли, которые он фактически занимает, для обработки в течение последних 10 лет. Устного свидетельства бывает достаточно для подтверждения претензии на земельную собственность, а общины могут потребовать формального титула в любом месте. Подобным же образом устные свидетельства принимаются во многих случаях официального оформления земли в киломбос в Бразилии (см. вставку 2.3). Страдая от земельных споров, накопившихся в системе обычных судов, Мексика создала специализированные аграрные суды (вставка 2.7). Допустимость устных свидетельств и степень децентрализации суда делают их доступными для бедных при разумных издержках.

Компьютеризация также может упрощать процесс определения и передачи прав, (как в примере с Андхра Прадеш, Индия, указанном во вставке 1.8). Несмотря на то, что исходные капиталовложения в технологию могут быть велики, они будут иметь высокую отдачу в ускорении земельных операций в густонаселенных районах. Налоговые платежи также могут быть использованы в качестве доказательства о владении, что в конечном счете может быть преобразовано в право собственности. Этот механизм также представляет собой стимул для землевладельцев к уплате налогов. Наконец, возможность передачи прав собственности может упрощаться благодаря снижению издержек, связанных с регулированием транзакций (см. вставку 2.4).

Тщательное составление титулов и свободный доступ к информации. Неполнота земельного реестра, где отдельные участки земли не входят в состав информационной базы, считается общей чертой развивающихся стран. Причиной подобной проблемы может стать сочетание технических, административных и юридических помех. Например, в Индонезии и на Мадагаскаре отсутствие координации между юридическим и фискальным кадастрами или официальным реестром земельной собственности не позволяет государству знать, сколько земли находится в его владении.

Вставка 2.7

Прозрачная и доступная институциональная система для предоставления земельных прав в Мексике

В Мексике создана специальная институциональная инфраструктура для предоставления земельных прав, состоящая из трех элементов: независимого органа (омбудсмена) для наблюдения за регулированием земельной собственности; система специальных судов для разрешения большого количества существующих земельных конфликтов (и обеспечения возможности немедленной апелляции по поводу любых отклонений, возникающих в процессе регулирования); современного реестра для регистрации земельных прав, которые были установлены для того, чтобы обеспечить их использование в коммерческих операциях.

Бенефициары, получающие выгоды от этой программы, согласны, что она усилила надежность землевладения, а оценка ее показала положительное влияние, которое она имела на функционирование земельных рынков. Прозрачность и доступность этой институциональной системы также улучшили управление в тех районах, в которых ранее доминировали местные кланы и партийные боссы.

Источник: Deininger, 2001, специальные исследования к Докладу о мировом развитии, 2002 г.

Земельные реестры, недоступные для широкой публики, повышают издержки на совершение операций. В Таджикистане и в некоторых других странах бывшего Советского Союза необходим бюрократический аппарат посредников, так как земельные реестры закрыты для широкой публики. В других странах, таких как Индонезия, имеется отдельная регистрация правовых титулов, при которой требуется трудоемкая проверка в рамках правовой и фискальной систем. Такое разделение влияет не только на скорость доступа (ее можно увеличить при помощи компьютеризации), но также и на целостность всей системы.

Экспериментирование путем пилотных проектов помогает определить, какие институты будут эффективны для конкретной обстановки. Примером может служить Кот-д'Ивуар, где Всемирный банк при сотрудничестве с властями работает над программой *Plan Foncier Rural*. Пилотный проект способствовал разработке методологии для системного определения и сертификации сельского землевладения. Картирование земли и составление документации земельных прав выполнялись командой профессионалов при содействии землепользователей или владельцев, соседки и старейшин деревень, передвигающихся от участка к участку в рамках всей территории деревни. Все возникающие спорные вопросы разрешались в этом составе сразу на месте. После завершения работ по картированию и оформлению документации прав собственников и пользователей вся информация была открыта для публичного доступа, чтобы можно было регистрировать претензии всех несогласных. Если в течение трех месяцев по конкретному участку не возникало конфликтных ситуаций, статус землевладения считался установленным²⁶.

Создание эффективных и доступных сельских финансовых институтов

В одной из работ по исследованию сельских условий сказано, что

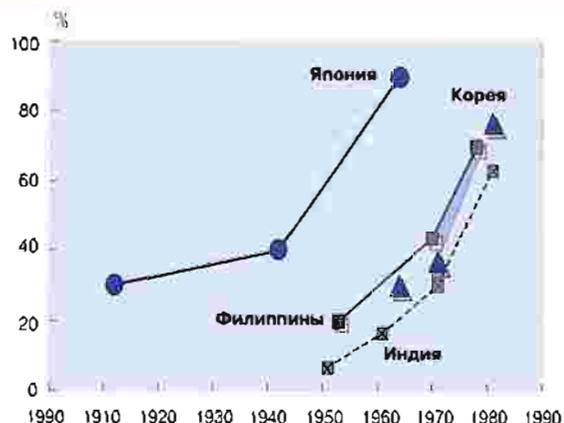
Редкие банки стали бы размышлять о том, стоит ли им заниматься сельскохозяйственными кредитами, а если кто и решил, то назначал чрезвычайно высокие процентные ставки. Сельский кредит стал плодородной почвой для кредитных акул, и из года в год фермеры целиком продавали свои урожаи, чтобы выплачивать непомерные процентные суммы по кредитам, которые они брали на поддержание своих ферм. В случае неурожая шансы на то, чтобы вырваться самому со всей семьей из зубов этих акул, были практически неосуществимы²⁷.

В данной работе описывалась ситуация, которая возникла в начале 20 в. в сельских районах штата Северная Каролина, США. Это описание в точности применимо и в настоящее время для многих развивающихся стран, где такие формальные институты, как коммерческие банки, имеют относительно мало стимулов, чтобы предлагать свои услуги сельским клиентам.

С течением времени объем формальных кредитов в сельских районах промышленных и некоторых развивающихся стран увеличился (на рис. 2.2 показана эволюция роста для некоторых стран Азии). Рост процветания среди фермеров; улучшение сельской инфраструктуры; интеграция городской и сельской финансовой системы; развитие дополнительных институтов (таких, как формальная система кредитной истории или залоговые системы для сельских заемщиков), позволяющих снизить издержки кредитования, — все это привело к увеличению доступа к формальным кредитам (глава 4)²⁸. В некоторых странах успешно развивались специфические институты сельского кредитования, такие как кооперативные банки и кредитные союзы. Однако обеспечение страхования урожая для фермеров имело смешанные результаты даже в промышленно развитых странах²⁹.

В настоящее время в промышленно развитых странах специализированные коммерческие институты, предлагающие кредиты, такие как организации по микрокредитованию и банки сельскохозяйственного развития, встречаются довольно редко. По мере интеграции рынков неспециализированные коммерческие банки начали предоставлять кредиты сельскому хозяйству, вытесняя как неформальные кредитные институты, так и специализированные сельскохозяйственные банки. Финансовая жизнеспособность многих формальных специализированных сельскохозяйственных банков, таких как французский банк *Credit Agricole* и индонезийский банк *Bank Rakyat Indonesia*, усилилась благодаря объединению сельскохозяйственных и несельскохозяйственных рисков. Важную роль в этом процессе также сыграли более широкое развитие финансовых рынков (глава 4) и развитие дополни-

Рисунок 2.2
Эволюция формальных институциональных заимствований фермерскими хозяйствами, отдельные страны Азии



Источник. Desai and Mellor, 1993.

тельных институтов, способствующих исполнению контрактов.

Но во многих развивающихся странах все еще редки эффективные и доступные институты формального финансирования для села — в основном из-за отсутствия дополнительных институтов. Доступ к финансированию особенно труден для бедных фермеров. Для решения этой проблемы политики вначале создавали финансовые институты, специфические для сельскохозяйственного сектора, но без особого успеха.

Развивающиеся страны часто пытались копировать сельские и сельскохозяйственные кредитные институты, которые успешно действовали в Соединенных Штатах, Западной Европе и Японии. Среди них много различных форм кооперативов (нередко созданных по типу германской модели *Raiffeisen*), почтовых сберегательных схем и государственных маркетинговых агентств, которые предоставляли кредиты. Французские колонии создавали специализированные сельскохозяйственные банки, базировавшиеся на оригинальной основе банка *Credit Agricole*. Латиноамериканские государства часто использовали исторический опыт Соединенных Штатов для создания своих систем государственного и кооперативного кредита для села³⁰.

К концу 1980-х годов большинство этих институтов потерпели явный провал. Частично проблема носила специфический характер — простое копирование не годилось для местных условий страны. Однако и другие проблемы сыграли свою роль. Урбанистический уклон, репрессивная финансовая политика и финансирование интересов узких групп снижали финансовую жизнеспособность банков, занимавшихся кредитованием сельских секторов. Программы облегчения задолженности также повышали эффективные издержки кредиторов.

В результате этого неформальные финансовые институты до сих пор доминируют в большинстве более бедных стран и для более бедных фермеров. В середине 1990-х годов 81% сельских заемщиков в Непале обращались к неформальным источникам, тогда как фермеры в Нигерии получали 30% своих займов от неформальных кредиторов, а 40% — от клубов эсусу (организаций кооперативного кредита)³¹.

Внутри стран неформальные источники кредита в основном используются беднейшими фермерами. Данные по Непалу (1990-е годы) показывают, что 97,5% фермеров с величиной потребления менее 2 тыс. рупий на душу (самая бедная группа населения) брали займы из неформальных источников. Никто из сельских заемщиков с величиной потребления свыше 50 тыс. рупий на душу не обращался к неформальным кредиторам³². Обследования, проводимые в Индии и Пакистане, показали аналогичные результаты³³. В Таиланде исследованиями было обнаружено, что те, кто не брал займов, и те, кто их брал исключительно из неформального сектора, обладали обычно небольшими активами, а также получали невысокие доходы. Только самые крупные фермеры брали займы из коммерческих банков, а также некоторых фермерских ассоциаций, причем неформальные кредиты были также меньше и по величине³⁴.

Однако набор различных типов неформальных кредиторов менялся по мере усиления коммерциализации сельского хозяйства³⁵. В Индии, Пакистане и на Филиппинах проведенные исследования показывают, что взамен «зерновых» кредитов от ростовщиков и лендлордов появилась возможность брать ссуду у «комиссионеров», или торговцев, которые предоставляют кредиты для покупки средств производства, получив обещание фермера продавать им свою продукцию после уборки урожая³⁶. Обычно такие договоренности больше устраивают беднейших фермеров, так как они обеспечивают доступ к средствам производства и системе маркетинга, которые невозможно обеспечить иным способом (см. вставку 2.1).

Совершенствование сельских кредитных институтов

Вопросы информации и исполнения договоров являются основными проблемами, стоящими перед неформальными и формальными кредиторами в сельском хозяйстве. Они преодолевают эти проблемы с помощью разного рода институциональных механизмов, которые могут быть «обеспеченными» или «необеспеченными» (табл. 2.1).

Обеспеченные займы, предоставляемые в обмен на какой-либо залог, бывают предпочтительней для большинства формальных кредиторов в сельской местности, поскольку такие кредиты автоматически снижают издержки информации и исполнения³⁷. Оценка стоимости залога и его реализация в случае дефолта может оказаться дорогим делом. Но в условиях всеобщей слабости формальных институтов эти издержки все же дешевле, чем те, которые требуются для сбора кредитной информации о многих мелких и разбросанных заемщиках или для усилий по исполнению контракта с помощью неадекватной правовой системы.

Таблица 2.1
Типы сельских кредитных институтов

Тип кредита	Неформальные институты	Формальные институты
<i>Обеспеченный</i>	Ростовщики Кредиторы, берущие в залог земельные титулы Институты трудового залога	Коммерческие банки Банки сельского развития Программы госкредита Ипотечный кредит от торговцев (продавцов средств производства)
<i>Необеспеченный</i>	Кредиторы Кредит от торговцев (покупателей продукции) Кредит от торговцев (продавцов средств производства) Друзья и семья Сберегательные группы (вкл. ROSCAs, ASCRAs и фонды по расписке) Институты трудового залога	Кредитные союзы Кредитные кооперативы Ассоциации фермеров Небанковские финансовые институты (например, страховые компании) Группы по микрокредитованию

Примечание. ROSCAs — это ассоциации чередующихся сбережений и кредитов; ASCRAs — это ассоциации накопительных сбережений и кредитов. Трудовой залог — исторический артефакт, по которому в качестве залога предлагается использовать труд членов семьи. Трудовой залог преобладал в предколониальном периоде в Западной Африке (Austin and Sugihara, 1993).

Создание эффективных систем для обеспеченных операций может способствовать развитию формальных институтов сельского финансирования (глава 4). В некоторых развивающихся странах есть сильное ограничение для использования формально обеспеченных кредитов. Земля не может быть использована в качестве залога, если нет ясности правовых притязаний, т.е. законов, ограничивающих «собственность» на отчужденные земли до права пользования ими. В некоторых развивающихся странах до сих пор не признаются в качестве залога многие активы, такие как складские квитанции или аккредитивы материальных запасов. По индийским законам складские квитанции недвусмысленно признаются в качестве титульных документов, но по закону Ганы такого признания не предусмотрено. Есть способ обойти эту проблему, используя движимое имущество в качестве залога — при передаче его во владение кредитору.

Обеспеченные кредиты в основном предоставляются крупным фермерам в развивающихся странах. Для кредитора такие фермеры обычно имеют два преимущества по сравнению с более бедными и мелкими фермерами. Во-первых, легко находится залог, их право собственности на землю, вероятнее всего, будет формально зарегистрировано, и у них скорее найдется движимое имущество с

высокой стоимостью. Во-вторых, поскольку сумма кредита у них больше, снижаются общие издержки кредитора при обработке кредита или обращении к формальной судебной системе для его исполнения.

Более бедные фермеры чаще полагаются на *необеспеченные кредиты* как из формальных, так и из неформальных источников. Сельские кредитные институты в развивающихся странах, и формальные, и неформальные, собирают информацию о репутации заемщиков в устной форме. Они обычно располагаются на местах и имеют легкий доступ к информации. В исследовании, проведенном в Таиланде, например, было обнаружено, что неформальными кредиторами часто бывают деревенские лавочники, так как их лавки служат центром деревенских новостей, а следовательно, информации³⁸. Некоторые формальные институты, например кредитные союзы и кооперативы, также располагаются на местах и могут пользоваться прошлой кредитной историей самого института в качестве основного руководства для будущего кредитования.

Формальные и неформальные кредиторы взаимодействуют комплексно с крупными и мелкими заемщиками на финансовых рынках развивающихся стран. Формальные кредиторы, такие как коммерческие банки, выдают ссуды непосредственно крупным фермерам и торговцам для их личного пользования. Но они также могут выдавать ссуды оптом торговцам, которые затем действуют как неформальные кредиторы, выдавая ссуды в розницу более мелкими суммами для мелких фермеров и посредников (вставка 2.8).

Как совершенствовать сельские кредитные институты? Есть два перспективных пути: экспериментирование с конкретными институциональными проектами и использование новых технологий для снижения издержек.

Проект нового института сельского кредитования можно совершенствовать путем внедрения нововведений, основанных на успешных элементах неформальных институтов и формальных интервенций. Элементы социального давления, которые считаются особо эффективными механизмами исполнения в неформальном кредитовании, могут привести к успеху в программах формального сельского кредитования в условиях слабой институциональной среды³⁹. Новейшие институты по микрокредитованию, включая и те, которые поддерживаются Всемирным банком и другими донорами, адаптировали многие из тех же механизмов, чтобы стимулировать возврат кредитов⁴⁰. Некоторые неправительственные общественные организации (НПО) также пытаются привлечь неформальных кредиторов, выполняя роль моста между банками и бедными группами заемщиков. MYRADA, организация в Южной Индии, действует в качестве такого посредника в целях оказания помощи группам заемщиков, чтобы после нескольких циклов кредитования они могли непосредственно обращаться в эти банки.

Успешные действия сельских финансовых институтов не всегда можно копировать, перенося их из одного социально-экономического окружения в другое. Экспериментирование с основными институциональными формами

Вставка 2.8

Взаимодействие формального и неформального кредитования: маркетинговые агенты на Филиппинах

Агенты по маркетингу риса на Филиппинах — торговцы рисом-сырцом, переработчики риса, оптовые и розничные торговцы — действуют в качестве кредиторов прежде всего для того, чтобы предъявить заявку на продукцию фермеров и обеспечить им место в торговой сети. Залогом их успеха в качестве кредиторов-посредников является то, что в случае отсутствия своих собственных ресурсов агенты рисового маркетинга обращаются к финансовым институтам, где и получают основную часть (80% по некоторым данным исследований) своего ссудного капитала. Они располагают хорошими знаниями и тесными контактами с фермерами и подконтрольными торговцами, что позволяет снижать издержки на получение информации и исполнение контрактов при высокой степени окупаемости. Более того, эти агенты по продаже риса представляют собой надежный риск для формальных институтов, так как имеют хорошую репутацию по возврату кредитов, размеры которых относительно высоки. Эти неформальные сельские кредиторы также могут использовать банки для хранения своих сбережений.

Источник: Floro and Ray, 1997.

всегда было хорошим способом определения успешно действующих институтов. Поэтому процветающие институты по микрофинансированию в мире отличаются друг от друга своими оперативными особенностями. Различные нововведения, такие как целевая направленность и срок возврата кредита, изменялись соответственно потребностям разных стран.

Благодаря стимулированию кредитных агентов и предоставлению им процентных скидок на часть кредитов, возвращаемых раньше установленного срока, отделение банка в Индонезии, Unit Desas, Bank Rakyat Indonesia (BRI-UD), смогло добиться улучшения степени возврата кредитов (до 92,5% в 1995 г.)⁴¹. Успешно экспериментируя с институциональными формами, такими как размер и состав «солидарных групп» заемщиков, банк BancoSol в Боливии смог вырасти из программы субсидируемого финансирования в рамках НПО до самостоятельно действующего коммерческого банка. Поняв на основе успешного экспериментирования, каким образом можно адаптировать предоставляемые кредиты к местным условиям и потребностям фермеров, программа сельского кредитования в Албании, финансируемая Всемирным банком, выросла от предоставления мелких кредитов в семи сельских фондах финансирования в 1992 г. до полномасштабного проекта сельского развития при поддержке сотен сельских фондов финансирования к 1995 г., за которым последовал проект по микрофинансированию с 1999 г.⁴²

Экспериментирование помогает понять влияние института сельского финансирования. Например, одним из элементов программы Grameen Bank является требование, чтобы его заемщики возвращали кредиты мелкими взносами с жестким (еженедельным) графиком⁴³. Однако установление регулярного графика выплаты кредита мо-

жет быть дорогостоящим делом. Оно снижает привлекательность проектов с долговременным «созреванием», таких как в сельском хозяйстве, но позволяет объяснить, почему неформальные кредиторы процветают даже в тех деревнях, где активно действуют программы микрофинансирования⁴⁴.

Технологические нововведения также могут содействовать предоставлению кредитов. Во-первых, продолжающееся проникновение служб кредитного рейтинга в сельские районы обещает, что в конечном счете произойдет интеграция городского и сельского банковского дела, как это произошло в промышленно развитых странах. Пока же такие информационные посредники получили свое развитие только в странах со средним уровнем доходов, таких как Аргентина⁴⁵. Также развиваются «посредники метайнформации». Они считают финансовых посредников своими клиентами, первой ступенью в развитии кредитных информационных агентств. Далее, они предоставляют финансовую информацию стандартного формата. В соответствии с проектом микробанковских стандартов, финансируемым Консультативной группой по оказанию помощи беднейшим, недавно была собрана, проанализирована и опубликована информация о финансовом состоянии участвующих организаций микрофинансирования⁴⁶. MicroRate, частное агентство рейтингового кредита, специализирующееся на оценке микрокредиторов, оказывает подобные услуги⁴⁷.

Во-вторых, информационные технологии могут снижать операционные издержки, как для государственных, так и для частных организаций. Например, Compartamos, мексиканская НПО, стала предоставлять своим агентам на местах недорогие переносные компьютеры для регистрации сведений, тем самым сократив бумажную работу и ускорив синхронизацию данных. Это позволило им намного облегчить доступ к информации и ее обновление⁴⁸.

Успешно работают некоторые институциональные просекты, созданные для бедных сельских районов. Невысокие требования к минимальной сумме счета и услуги по ликвидным сбережениям являются привлекательными для сельских заемщиков. В таких проектах, предлагаемых некоторыми сельскими банками в Азии и Латинской Америке, кредиторы снижают высокие общие издержки, увеличивая процентные ставки с увеличением остатка средств на счете. Административные издержки также можно понижать за счет уменьшения персонала в отделениях на местах и предоставления ему премий за эффективную работу, чтобы еще более стимулировать ее продуктивность⁴⁹.

Многие элементы, объясняющие успех таких организаций, как BRI-UD в Индонезии, Банк для сельского хозяйства и сельскохозяйственные кооперативы в Таиланде, можно обнаружить в любом успешно действующем учреждении⁵⁰. Среди них простота финансовых контрактов, прозрачность операций и интеграция по рынкам. Операционная автономия и свобода от политического вмешательства имеют важное значение для обеспечения свободы эксперимента этим учреждениям по условиям и видам предоставляемых финансовых услуг⁵¹. Более того, успешно действующие финансовые учреждения на селе

имеют тенденцию к расширению, обслуживая миллионы домашних хозяйств. Это позволяет им сокращать транзакционные издержки и риски путем реализации эффекта масштаба и диверсификации своего портфеля⁵².

Наибольший успех выпадает тем учреждениям, которые начинают свою деятельность с внефермерских операций и предоставляют кредиты в сельском хозяйстве лишь при достижении зрелого уровня. Особо важным аспектом для успеха работы финансовых учреждений на селе является то, что они действуют в относительно густонаселенных сельских районах⁵³. Географическая плотность снижает транзакционные издержки и дает возможность, например, для банка SafeSave в Бангладеш направлять свой персонал для сбора сбережений от клиентов на ежедневной основе⁵⁴. Правда возникает вопрос, могут ли существовать такие схемы в редконаселенных странах.

Развитие сберегательных учреждений на селе

Кроме доступа к кредитам, для благосостояния фермеров жизненно важно иметь безопасные и ликвидные механизмы для их сбережений. При отсутствии кредитов сбережения остаются единственным источником для инвестиций. Они также служат «самостраховкой» от периодических потрясений в доходах, как обычно бывает в сельском хозяйстве, так как фермеры добавляют к своим сбережениям в хорошие времена и снимают их в случае трудностей. Торговки на рынке в сельских районах Западной Африки часто сохраняют свою ежедневную выручку, передавая ее агентам сусу («бродячим» сборщикам сбережений). Тот факт, что клиенты готовы платить им за работу некоторый гонорар, предполагает, что существует потребность в таких сберегательных учреждениях.

Сберегательные учреждения на селе все еще остаются неформальными, а сбережения часто выступают не в форме финансовых активов. Домашние хозяйства на селе в развивающихся странах делают свои сбережения в виде физических активов, таких как скот и драгоценности. Этот способ не обеспечивает безопасности сбережений, поскольку такие активы не сохраняют своей ценности в трудные времена. Успех такой стратегии также зависит от уровня развития рынка подобных активов (вставка 2.9).

Развитие формальных сберегательных учреждений на селе, как и учреждений сельского кредита, подавляется из-за высоких транзакционных издержек. Правительства делают попытки создавать сберегательные учреждения в сельских районах. Но их усилия в основном проваливались из-за невозможности покрытия административных издержек. Даже некоторые быстро развивающиеся программы по микрофинансированию полагаются на внешние агентства или правительства для получения источников финансирования. Единственным крупным исключением является BRI-UD в Индонезии, но при этом поток сбережений идет от сельского сектора к городскому⁵⁵.

Страхование риска в сельском хозяйстве

Риски в сельском хозяйстве значительны и ковариантны — обычно все заемщики в районе подвержены им в одинаковой мере. Их проблемы усугубляются проблемами информации, которые особенно велики в развивающихся странах. Для страхователей урожаев такие события, как наводнение

или нашествие саранчи, легко проверяются, и поэтому эти риски возможны для страхования. Но когда выясняется, что доход от застрахованного урожая ниже ожидаемого, причин для этого может быть множество, их трудно выяснить и действительную стоимость продукции трудно проверить. При страховании также предусмотрены стимулы для предотвращения обмана и морального риска (низкий уровень усилий или инвестиций со стороны фермера).

В итоге механизмы формального страхования для сельских домашних хозяйств трудноисполнимы даже в более богатых странах. Безуспешные попытки, предлагаемые для всеобщего страхования урожая в развивающихся странах, привели к упадку сельскохозяйственных банков⁵⁶.

Как в промышленных, так и в развивающихся странах страховых взносов, собираемых по общим схемам сельскохозяйственного страхования, никогда не бывает достаточно для выплаты страхового возмещения фермерам (рис. 2.3). Ситуация явно хуже, когда при этом высокие административные издержки добавляются к издержкам, связанным с мониторингом застрахованных. Для того чтобы эти схемы оставались работоспособными, им исторически требовались государственные субсидии.

Узконаправленные схемы страхования с «поименованным» риском являются единственными механизмами сельскохозяйственного страхования, которые функционируют без крупных государственных субсидий; они достигают успеха именно потому, что минимизируют возможный обман со стороны фермеров и не зависят от их действий или инвестиций. В промышленно развитых странах сельскохозяйственное страхование предлагается в настоящее время лишь как страхование от событий, например от града или наводнения, — тех рисков, которые легко подвергаются мониторингу. В Соединенных Штатах планы страхования с поименованным риском являются единственными видами, предлагаемыми частными страхователями без государственных субсидий⁵⁷.

Если потребуется вводить в развивающихся странах общее страхование сельскохозяйственных культур, то, по всей вероятности, будут нужны субсидии, даже если удерживать административные издержки на минимальном уровне. Исследование проекта общего страхования сельскохозяйственных культур в Индии в 1995 г. подтвердило необходимость значительных субсидий⁵⁸.

Из-за ограниченного количества формальных страхователей для фермеров в развивающихся странах большинство соглашений по страхованию остается неформальным⁵⁹. При изучении деревень в Северной Нигерии обнаружилось, что кредитные контракты зависели от характера и количества потрясений, оказывающих влияние на заемщиков, а кредиторы предоставляли кредит в комплексе со страховкой⁶⁰.

Соглашения по «социальному страхованию» среди жителей деревни предусматривают условие о том, что те, кто оказался более удачлив после уборки урожая и его реализации, должен перевести часть средств нуждающимся. В случае если у отдельных лиц появляется стимул покинуть свою общину, иногда бывает трудно привести в исполнение такие соглашения, чтобы эти переводы средств действительно имели место (глава 9). Взаимное страхование, охватывающее одну деревню, также имеет ограничение, так как главный источник риска оказывает

Вставка 2.9

Скот в виде сбережений: противоположные данные по Индии и Буркина-Фасо

В связи с рискованными условиями сельские домохозяйства часто полагаются на продажу своих активов для выравнивания потребления при падении доходов. Основные активы, имеющиеся в домашнем хозяйстве, — это производственные активы в виде земли и скота. Домашний скот, в отличие от земли, обладает подвижностью и может представлять удобный способ для амортизации нарушений в производстве. Авторы обширной статьи Rosenzweig и Wolpin (1993) представили данные о продажах домашнего скота, а именно волов, как способе выравнивания потребления в сельском домашнем хозяйстве Индии. Рынок продажи и покупки волов в регионе хорошо интегрирован, при этом 60% волов, выставяемых на торги по выборке деревень, приобретают покупатели со стороны. Как следствие этого, цены на волов остаются неизменными вне зависимости от потрясений, связанных со спецификой производства в данной деревне; это является важным соображением для выбора тех активов, которые могут быть проданы в трудные времена.

Интересен контраст, который выявили другие авторы, Fatchamps, Udry и Czukas (1998), которые исследовали торги скотом в Буркина-Фасо и обнаружили очень мало сходства с подобным явлением. Что может служить объяснением этой разницы? Рынки домашнего скота в сельской местности Буркина-Фасо намного менее интегрированы, чем в Индии, в связи с редкой населенностью. Далее, чем более распространяются сельскохозяйственные потрясения (в случае с Буркина-Фасо период исследований совпал с засухой, охватившей большие территории страны), тем более часто принимаются решения о продаже скота в домашних хозяйствах и тем меньше эффективность таких торгов для выравнивания потребления.

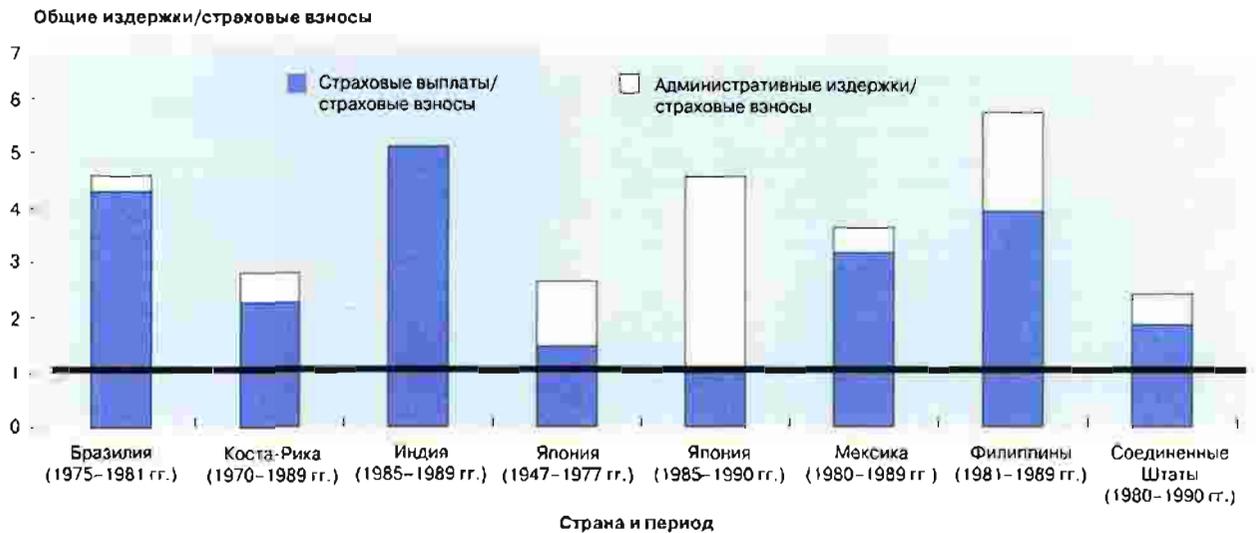
свое влияние на всю общину. Таким образом, неформальные механизмы страхования стоят перед трудным выбором. Сами факторы, которые позволяют действовать таким неформальным механизмам разделения риска — географическая близость и социальные связи — в то время ограничивают возможности участников диверсифицировать способы снижения риска⁶¹.

Создание эффективных институтов для сельскохозяйственной технологии и инноваций

Два столетия назад Томас Мальтус утверждал, что в мире будут истощены запасы продовольствия в связи с геометрической прогрессией роста населения и арифметической прогрессией роста сельскохозяйственного производства. Технологические изменения доказали, что Мальтус был неправ. Сельскохозяйственные нововведения, такие как высокоурожайные семена, гербициды, удобрения, сельскохозяйственные машины и методы управления ресурсами, — все это способствовало росту производства продуктов питания, который превысил рост населения. Одним из наиболее быстрых способов повышения продуктивности сельского хозяйства является внедрение новых сельскохозяйственных технологий. Быстрое повышение производительности ускоряет рост доходов фермеров и помогает им справиться с рисками.

Рисунок 2.3

Финансовая характеристика общих программ сельскохозяйственного страхования



Примечание. Высота столбиков указывает сумму страховых выплат и административных издержек как отношение к собираемым страховым взносам. Для того чтобы они полностью компенсировали издержки, это отношение не должно превышать единицу. Цифры по Индии не включают сезон раби 1989 г.; также нет данных по административным издержкам. Данные по Японии относятся лишь к рису-сырцу, а административные издержки указаны лишь на 1989 г. По Мексике цифры даны лишь для страхования посевов. Источник: Hazell, 1992.

Зеленая революция в Южной Азии в 1960-х и 1970-х годах показывает преимущества сельскохозяйственных технологий. В ходе Зеленой революции мелкие фермеры значительно повысили производительность благодаря внедрению высокоурожайных сортов риса и пшеницы и применению дополнительных средств орошения и удобрений. Зеленая революция также имела вторичный эффект по доходности для безземельных хозяйств⁶². За последние 40 лет, благодаря новым технологиям, более чем вдвое увеличилась урожайность культур во всем мире в целом⁶³. За период с 1965 по 2000 г. увеличение производительности по урожайности в расчете на гектар зерновых составило в среднем 71%⁶⁴.

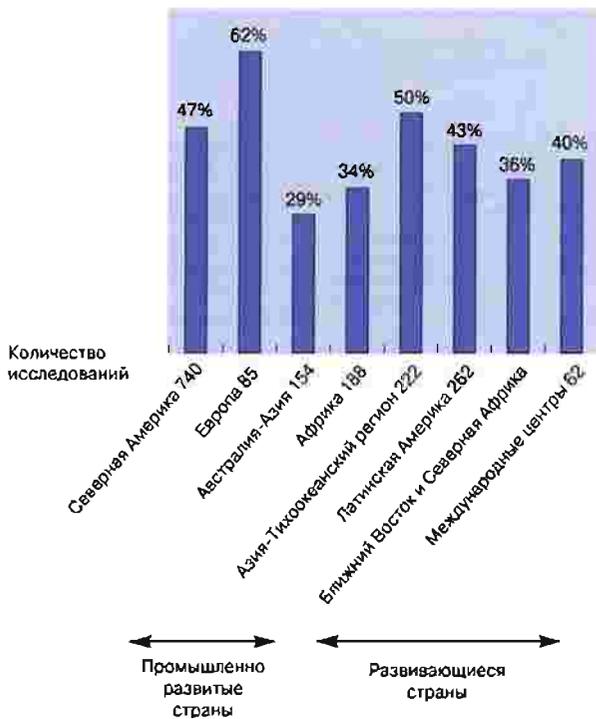
Научные исследования по разработке сельскохозяйственных технологий и службы по их внедрению обеспечивают высокие социальные нормы прибыли по регионам — обычно более 30% (рис. 2.4)⁶⁵. Новейшие способы орошения, а также семена, которые устойчивы к засухе и вредителям, способствуют снижению рисков. Наконец, как сообщает Доклад о мировом развитии 2000/2001 г., во многих исследованиях указывается, что малейшая выгода от прогресса в сельскохозяйственных технологиях не только полностью снимает опасность риска, но и повышает спрос на их применение, а также снижает цены на продукты питания.

Многие сельскохозяйственные технологии имеют характеристики общественных благ. Таким образом, хотя бы в какой-то мере, они могут не соперничать друг с другом (использование их одним лицом не снижает выгоды от

них у других лиц) и не подлежат исключению (из потребления другого лица), т. е. лицо, не уплачивающее за продукт, все же может получить его (табл. 2.2). Частные фирмы не будут поставлять товары и услуги на основе этих технологий, поскольку они не могут ограничить выгоды от этих технологий лишь для тех, кто платит за них. Фермеры не станут платить за маркетинговую информацию, например, если они способны получать ее бесплатно от друзей и себе равных. В одном исследовании по Соединенным Штатам дана такая оценка: в период с 1975 по 1990 г. частные доходы семеноводческих компаний составили лишь 10% всех общественных доходов по негибридным семенам⁶⁶.

Эти проблемы усложняются тем, что новые сельскохозяйственные технологии имеют значительный внешний эффект. Например, фермер может вызвать отрицательный внешний эффект по отношению к своим соседям, если не проведет вакцинацию своего скота от болезни, которая затем распространяется и на их стада. Напротив, методы управления естественными ресурсами создают положительный внешний эффект по защите качества ресурсов для будущих поколений. Как показала Зеленая революция, принятие новых сельскохозяйственных технологий в значительной мере создает положительный внешний эффект для бедных на селе. Наконец, длительность периода, необходимого для разработки новых технологий, и неясность в вопросах окупаемости могут привести к снижению количества частных исследований, что было бы нежелательно для общества.

Рисунок 2.4
Средние нормы дохода от сельскохозяйственных исследований и их внедрения по регионам



Примечание. Нормы дохода включают частные и общественные доходы на инвестиции по программам внедрения и научных исследований за 1953–1998 гг.
Источник: Alston and others, 2000.

Эти характеристики сельскохозяйственных технологий, вместе взятые, предполагают необходимость по крайней мере некоторого участия государства в их разработке и внедрении. Вопрос только, в каком объеме и в какой форме?

От государственных институтов, обеспечивавших разработку сельскохозяйственных технологий, требуют реформ. Во многих странах понизилась их финансовая поддержка в связи с налоговым бременем и критикой по поводу неэффективности. Более того, технологические потрясения, связанные с появлением биотехнологий, и глобальное движение по укреплению прав интеллектуальной собственности привлекли большое внимание к роли частного сектора при разработке сельскохозяйственных технологий. Либерализация участия в сельскохозяйственных исследованиях и службах внедрения, а также усиление конкуренции, укрепляют существующие институты и приводят к обновлению институциональных форм. Улучшение обмена информацией между провайдерами и пользователями технологий — посредством децентрализации и международных соглашений между провайдерами технологий — также улучшает качество институциональных форм

Международный опыт показывает, что частному сектору можно оставить те научные исследования и службы внедрения, которые занимаются разработкой технологий для производства благ индивидуального пользования, таких как машины и биотехнологии для товарных хозяйств. Участие государства необходимо лишь для создания общественных благ, для которых требуются наукоемкие технологии и где возникают крупные провалы рынка и внешние эффекты (такие, как вторичные эффекты от технологий для бедных домашних хозяйств). Но даже в этих случаях государственное участие не должно превращаться в государственное обеспечение или монополию. Кроме того, в науке возможна крупная отдача от регионального сотрудничества нескольких стран — особенно для малых и бедных стран, у которых невысокий научный потенциал и невелики объемы рынков.

Передача фермерам имеющихся сельскохозяйственных технологий

Одним из основных барьеров в принятии новых сельскохозяйственных технологий является отсутствие знания⁶⁷. Службы внедрения — это те институты, которые предназначены для заполнения этого пробела. Другим крупным препятствием считается зарегулированность процесса передачи сельскохозяйственных технологий. В данном разделе рассматриваются эти два фактора.

Службы внедрения. Главные функции служб внедрения имеют двойной характер: информировать фермеров о новых продуктах и методах и собирать информацию для ее распространения от фермеров к другим участникам. В их функции входит также сбор данных относительно нужд фермеров, чтобы определить приоритетные направления в науке, а также изучение методов, применяемых одними фермерами, например методов орошения и распространения их среди других.

Крупномасштабные системы внедрения возникли в 1950-е и 1960-е годы, когда правительства во всем мире делали крупные капиталовложения в те службы, которые занимались передачей новых сельскохозяйственных технологий⁶⁸. Данные показывают, что из государственных источников финансировался 81% всех услуг служб внедрения, на университеты, внештатные организации и НПО приходилось 12%, а частному сектору оставалось лишь 5%. Основная часть служб внедрения, обеспечиваемая частным сектором, находится в промышленных странах⁶⁹.

Велика заслуга служб внедрения — более 80 эмпирических работ свидетельствует о том, что службы внедрения обеспечивали норму дохода свыше 60%⁷⁰. Во многих других работах указывается, что службы внедрения в значительной мере повышают темпы внедрения технологий, осведомленность о них и производительность⁷¹. Указанные нормы дохода относятся не только к распространению сложнейших технологий. Обмен информацией по сельским технологиям, включая простейшие нововведения для бедных и неграмотных, могут также оказывать существенное влияние на производительность (вставка 2.10).

Таблица 2.2
Куда будет инвестировать частный сектор при разработке сельскохозяйственных технологий?

Виды благ	Общественные блага	Общий фонд	Платные	Частные
Свойства	Неисключающие и несоперничающие	Соперничающие, но неисключающие	Исключающие, но несоперничающие	Исключающие и соперничающие
Примеры	<ul style="list-style-type: none"> ■ Прогноз погоды ■ Рыночная информация ■ Методы содержания скота ■ Сроки внесения удобрений ■ Методы управления естественными ресурсами 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Сорта семян самоопыляющихся растений ■ Методы управления для совместного рыболовства, пользования пастбищами 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Анализ почв ■ Компьютерные программы управления хозяйством ■ Курсы обучения и частные консультации по управлению хозяйством и методам производства 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Гибридные семена ■ Продукты биотехнологии (например, средства производства и семена) ■ Удобрения, химикаты ■ Сельскохозяйственные машины ■ Ветеринарные препараты
Вероятность частного обеспечения	Очень низкая	Низкая	Более высокая	Высокая

Источник: Umalil-Deininger, 1987; World Bank, 2000a.

Несмотря на такой успех, государственные службы внедрения критиковались за их неэффективность и недостаточную направленность. В Кении, например, по оценкам за 2000 г., было обнаружено, что государственные службы внедрения при поддержке Всемирного банка все же не удовлетворяют потребностям фермеров и направлены на те группы, которые оказывают слабое маргинальное влияние на общую продуктивность⁷². В 1997 г. Всемирный банк провел анализ 31 проекта внедрения, в котором выявились наиболее распространенные проблемы, такие как неадекватность ориентирования клиентов, слабые возможности человеческого фактора и низкий уровень участия со стороны государства⁷³.

Некоторые проблемы государственных служб внедрения возникают вследствие внешних факторов, таких как отсутствие политической воли и зависимость от дополнительных политических мер. Еще одна проблема заключается в том, что государственные провайдеры внедрения не всегда отвечают за свои действия, а их способность управлять крупными и сложными проектами внедрения бывает ограничена⁷⁴. Здесь рассматриваются три основных типа институциональной реформы, необходимой для совершенствования службы внедрения: *децентрализация, приватизация и отделение финансирования от исполнения*. Каждый тип реформы содержит разное сочетание государственного и частного участия. Другие важные методики содержат подходы с более широким участием общественности и использованием средств массовой информации (глава 10)⁷⁵.

Сохраняя в руках государства передачу услуг и их финансирование, некоторые страны *децентрализуют государственные институты внедрения*. Эта стратегия включает перенос ответственности за принятие административных, фискальных и политических решений

от центральных органов власти к местным или региональным — обычно в лице государственных агентов, а возможно, группы лиц в общине. Приближая принятие решений к уровню клиентов, децентрализация позволяет усиливать поток информации, наращивать местный потенциал и улучшать отчетность. Это, в свою очередь, повышает эффективность, качество услуг и доступ к ним. После проведения децентрализации в Колумбии на 10% снизились издержки в расчете на одного фермера, утроилась обслуживаемая территория, а количество бенефициаров увеличилось более чем в два раза⁷⁶.

Несмотря на свои возможности, децентрализация служб внедрения влечет за собой три основные проблемы. Национальной системе потребуется устранять путаницу в сфере ответственности между административными уровнями и в широком диапазоне качества услуг. Децентрализация также не должна применяться в одинаковой мере ко всем функциям по внедрению. Некоторые виды услуг, такие как разработка политики, высокоспециализированная техническая поддержка и услуги рыночной информации, (где особую значимость имеет эффект масштаба), более эффективно могут обеспечиваться центральными органами власти. Наконец, потенциал у местных властей может быть недостаточным, чтобы реализовать эти новые институциональные обязанности. (Например, плохая связь между научными исследованиями и службами внедрения на Филиппинах только усугубилась после проведения децентрализации.)

Другим типом стратегии является *приватизация государственных служб внедрения*. Частный сектор, по всей вероятности, будет инвестировать распространение таких благ, где знания воплощаются в самой технологии, например, в гибридных семенах. Частный сектор имеет так-

Вставка 2.10**Создание сети распространения информации для бедных: SRISTI в Индии**

В штате Гуджарат, Индия, НПО SRISTI с семилетним опытом работы являлась первопроходцем, прокладываящим путь для бедных фермеров, чтобы они могли подключиться к инновациям своих соотечественников в 5500 деревнях, разбросанных по всему штату. Добровольцы с переносными компьютерами ездят из деревни в деревню в поисках нововведений, не требующих больших издержек, которые могут улучшить доходность или качество жизни бедных сельчан. Среди нововведений, имеющихся в банке данных SRISTI, есть исключительно доступный (менее 10 долл.) насос, переносимый на плече, который применяется для опрыскивания небольших полей, возделываемых большинством бедных фермеров, и небольшой вентилятор, который укрепляется с помощью полиспаста в скважину для подачи воды, чтобы предоставить женщинам время на отдых от изнурительной работы. Эти нововведения занесены в каталог банка данных и распространяются в ежеквартальных листовках. Ведется работа по распространению этих данных в системе он-лайн, позволяющей сельчанам могут получать информацию в специальных киосках. Для упрощения доступа неграмотным в киосках обеспечивается возможность получать звуковую информацию через соответствующий интерфейс. Преодолевая определенные информационные трудности, с которыми сталкиваются отдаленные сельские общины, SRISTI добивается ощутимого эффекта, позволяющего уменьшить тяготы бедности для своих участников.

Источник: Slater, 2000.

Вставка 2.11**Службы внедрения частного сектора в Аргентине**

В 1970-х годах в Аргентине понизилась продуктивность молочного скотоводства в связи с серьезными затруднениями с питанием животных и плохими условиями гигиены на фермах. Столкнувшись с проблемами нестабильного снабжения и качества, две крупнейшие фирмы по переработке молока — Santa-Fe-Cordoba United Cooperatives (SANCOR) и La Serenisima — создали службы внедрения для своих поставщиков. Программа SANCOR включала финансирование технической помощи для агрономов, посещение ферм, услуги по искусственному осеменению и ускоряла программы по выращиванию телок. К 1990 г. в программе участвовало 120 групп фермеров, и каждая группа приняла на себя ответственность по издержкам на техническую помощь. La Serenisima организовала 25 отделений службы внедрения, каждое из которых обеспечивало техническую помощь группам до 25 крупных и средних фермеров. Программа La Serenisima также предусматривала широкое использование прессы и радиовещания для информирования фермеров о методах содержания скота.

Результаты этих частных усилий по внедрению оказались исключительно позитивными. Несмотря на значительное сокращение количества молочных ферм, снабжавших SANCOR, — оно составило 24%, производство молока увеличилось на 15% в период с 1976 по 1985 г. Производство молока для La Serenisima возросло почти на 50%, несмотря на 6-процентное снижение числа поставлявших его молочных ферм, 6%.

Источник: Umali-Deiningner, 1997; World Bank, 1989a.

же больше способности извлекать прибыль от служб внедрения в товарном хозяйстве, даже когда технологии имеют свойства общественных благ. Как показывает опыт Аргентины, в молочном животноводстве частные фирмы по переработке и маркетингу продукции, которые заключают контракты с фермерами, могут обеспечивать их услугами по внедрению наукоемких технологий, а также индивидуальными благами (вставка 2.11)⁷⁷.

Приватизация служб внедрения усиливает конкуренцию и оказывает помощь в развитии более эффективных институтов. Например, частичная приватизация в Нидерландах снизила накладные расходы на 50% и увеличила рейтинги фермерской удовлетворенности на 40%⁷⁸. Коммерческие провайдеры — не единственное решение. Институты коллективного действия, такие как фермерские ассоциации, играют центральную роль в доставке услуг внедрения — как в Центральноафриканской Республике в начале 1970-х годов⁷⁹. Однако полная приватизация может привести к тому, что общественные блага будут предоставляться в недостаточной мере, или к тому, что услуги внедрения станут недоступными для мелких и бедных фермеров, как это случилось в Чили в 1970-х годах⁸⁰.

Разделение государственного обеспечения служб внедрения и частного финансирования обычно означает взимание с фермеров платы за часть издержек служб внедрения и имеет очевидную выгоду при возмещении издержек. Такой тип институциональных проектов может

также повышать конкуренцию путем поощрения альтернативных провайдеров для участия на рынке услуг по внедрению. Кроме того, плата за услуги повышает отчетность провайдеров перед фермерами. Инновационный подход в Никарагуа, при котором вводилась оплата услуг по внедрению, значительно повысил эффективность по отношению к затратам и ответственность службы внедрения⁸¹.

Отделение финансирования от исполнения может также принимать форму *частного обеспечения с государственным финансированием*. Основным преимуществом такого отделения является стимулирование конкуренции среди провайдеров частного сектора для улучшения эффективности и качества услуг. Заключение контрактов с частными провайдерами по специфическим функциям внедрения подтвердило успешность стратегии реформ в странах от Эстонии до Мадагаскара. В Никарагуа правительство финансировало службы внедрения, выдавая фермерам ваучеры для служб внедрения, которые можно было погасить у частных или государственных агентов⁸².

Сокращение вмешательства государства на рынке средств производства. Институциональные преграды часто ограничивают распространение новых технологий. Хотя в большинстве промышленных стран произошла либерализация рынков сельскохозяйственных технологий, однако правительства развивающихся стран стремятся к излишнему регулированию при передаче сельскохозяй-

ственных технологий. Это особенно касается рынков семян, но также и рынков машин, удобрений, безопасных пестицидов и комбикормов⁸³. Зарегулированность — это особая забота в развивающихся странах, поскольку она создает возможность коррупции в менее прозрачных условиях и может помешать нововведениям.

Существует несколько типов барьеров. Во-первых, во многих развивающихся странах конкуренция ограничивается путем уменьшения каналов использования средств производства для естественных монополий или путем контроля за входением в рынок. Во-вторых, правительства вводят комплексные системы для испытания, одобрения и выпуска новых сортов. В частности, обязательная регистрация и сертификация соргов семян, которая обычно базируется на государственных программах семеноводства, оказывается непригодной для испытания семян, полученных по программам частного семеноводства⁸⁴. Наконец, ключевые каналы для передачи технологий, такие как торговля, лицензирование технологий и прямые иностранные инвестиции, часто ограничиваются в развивающихся странах.

Снятие различных регулирующих барьеров и введение более гибких стандартов поощряют частный сектор к более интенсивному участию как в научных исследованиях, так и в системах распределения. Убедительным свидетельством этого служат результаты, полученные в Турции в 1980-х годах, когда после сокращения государственного вмешательства в семеноводство и устранения торговой монополии (при поддержке Всемирного банка) значительно расширился ввод новых технологий производства семян. В результате этого на 50% возросли доходы от урожая кукурузы или на 153 доллара в расчете на один гектар, что эквивалентно 79 млн долл. чистой прибыли⁸⁵. Имеются аналогичные примеры сокращения государственного вмешательства на рынке сельскохозяйственных машин в Бангладеш, на рынке семян в Перу и на рынках средств сельскохозяйственного производства в Зимбабве⁸⁶.

Кроме сокращения импорта и снятия импортных барьеров для сельскохозяйственных технологий, стимулируется конкуренция и увеличиваются потоки информации путем а) введения систем добровольной сертификации при поддержке ее соответствующими стимулами и введения строгих законов относительно раскрытия информации о семенах и прочих сельскохозяйственных средствах производства; б) введения добровольной регистрации сортов семян или, в качестве временной меры, введения автоматической регистрации сортов семян, одобренных в некоторых других странах; в) сохранения лишь тех видов регулирования, которые относятся к охране здоровья и влиянию на окружающую среду, но не касаются защиты фермеров от возможной дезинформации.

Разработка новых технологий для сельского хозяйства в развивающихся странах

Научные исследования, направленные на разработку сельскохозяйственной продукции, представляют собой фундаментальный институциональный вызов. Во-пер-

вых, они являются долгосрочными и рискованными и требуют значительных людских ресурсов. Во-вторых, сельскохозяйственные технологии часто обладают свойствами общественных благ и создают внешние эффекты. В-третьих, возникают трения между эффектом масштаба НИОКР и потребностью местных специфических технологий. Существование эффекта масштаба в НИОКР предполагает, что научная работа должна быть сконцентрирована. Но многие сельскохозяйственные технологии должны быть привязаны к местным почвенно-климатическим условиям, а этот факт предполагает необходимость дробления в науке. Например, морозоустойчивые сорта пшеницы, разработанные для фермеров в Канаде, бесполезны для фермеров Судана. Этот эффект усиливается из-за разрыва в поступлении информации между исследователями и пользователями, что предполагает необходимость для исследовательских институтов иметь тесную связь с конечными пользователями, часто в пределах физического доступа.

В развивающихся странах потребность в местных специфических технологиях для привлечения инвестиций частного сектора может быть невелика; об этом свидетельствуют данные о низком уровне таких инвестиций (как в абсолютных, так и в относительных цифрах по отношению к валовому внутреннему продукту) в этих странах (рис. 2.5)⁸⁷. Кроме того, схемы расходов на исследования показывают, что большинство частных НИОКР по семеноводству уделяют наибольшее внимание разработке технологий с длительным сроком их годности, устойчивостью к гербицидам и максимальной пригодностью к методам массового производства. В противоположность этому, приоритетные направления НИОКР для развивающихся стран чаще требуют, чтобы уделялось больше внимания питательной ценности и полезности для здоровья⁸⁸. За некоторыми исключениями в основном при исследовании культур на экспорт, частный сектор инвестирует мало исследований для адаптации технологий к местным условиям или улучшения методов

Рисунок 2.5
Интенсивность сельскохозяйственных исследований, государственных и частных, 1993 г.



Источник: Pardey and Beintema, 2001.

управления сельскохозяйственными ресурсами в развивающихся странах. А это именно те области, где достигается наибольший общественный доход⁸⁹.

Местные специальные технологии для развивающихся стран будут по всей вероятности требовать государственного вмешательства, исследований на местах или адаптации (результатов других исследований). Нововведениям в сельском хозяйстве будут способствовать три основных института: права интеллектуальной собственности, сельскохозяйственные исследовательские институты и конкурентные гранты и контракты, заключаемые в результате переговоров⁹⁰.

Права на интеллектуальную собственность и исследования частного сектора. Интеллектуальные права собственности (ПИС) позволяют защищать доходы от нововведений путем регулирования их повторения. Издержки НИОКР при создании отдельных технологий в сельском хозяйстве выше, чем в иных отраслях. Например, по некоторым оценкам, стоимость создания новых химических средств защиты растений превышает 150 млн долл.⁹¹ Кроме того, частные фирмы менее приспособлены извлекать доход из сельскохозяйственных технологий, чем из других, во многих отраслях. В сельском хозяйстве можно легко имитировать технологии с помощью реверсивной инженерии, а семена можно репродуцировать и продавать.

Однако многие эмпирические данные, указывающие на пользу, остаются неубедительными (см. главу 7 и Доклад о мировом развитии 1998/1999 г.). Критики отмечают, что многочисленные сельскохозяйственные нововведения появляются без соответствующей защиты ПИС, даже для индивидуальных благ. Кроме того, защита ПИС крайне ограничена для некоторых технологий — для производителей технологий было бы трудно потребовать соблюдение ПИС от однородной группы мелких фермеров, которые в целях экономии пользуются повторным севом семян. Из-за этого инвестиции частного сектора сосредоточены на производстве семян, в которых уже заложена возможность защиты интеллектуальной собственности. Примерами служат генетически модифицированные семена, которые не имеют всхожести после первого урожая, и технологии гибридных семян, которые увеличивают урожай и повышают резистентность растений путем сочетания сортов с тем, чтобы последующие семена не повторяли этих признаков и их продуктивности.

Недостаток эмпирических данных, свидетельствующих о пользе ПИС, а также проблемы с их реализацией вызывают вопросы о том, создают ли ПИС какую-либо пользу вообще. Более серьезную озабоченность вызывает то, что ПИС могут потребовать крупных издержек для развивающихся стран. ПИС уравновешивают необходимость создания стимулов для нововведений с необходимостью обеспечивать свободный доступ к новым технологиям. Если ПИС будут излишне строгими, то может сократиться доступ к новым сельскохозяйственным технологиям из-за увеличения цен, что документально подтверждается в целом ряде работ, а это,

возможно, приведет к монополистическим методам в бизнесе⁹². При таком варианте более бедные фермеры в развивающихся странах не будут иметь доступа к возможному увеличению их благосостояния, так как они будут неспособны приобретать новые технологии. Далее, при разработке технологий могут возникать помехи, когда новая продукция находится в зависимости от многих других ПИС, что повышает стоимость инноваций. Генетически модифицированный «золотой рис», способный снижать дефицит в витамине А, который считается главной причиной слепоты и иммунных расстройств в бедных странах, разработан, как известно, по технологии с защитой до 70 патентов от 31 организации.

Существуют две основные стратегии, которые могут обеспечивать такие ПИС, которые стимулируют инновации, но не ограничивают доступа к новым сельскохозяйственным технологиям в развивающихся странах. Первая стратегия касается типа применяемой системы ПИС. По соглашению 1994 г. по вопросам применения в торговле прав на интеллектуальную собственность (ТРИПС), в котором установлены минимальные стандарты ПИС для стран — участниц Всемирной торговой организации, разрешены два типа систем для защиты сортов растений — патентная защита и система *sui generis* (что означает: уникальная в своем роде)⁹³.

Разница между этими двумя типами огромна. По системе *sui generis* фермеры могут повторно высевать семена, оставшиеся от предыдущего сева, а по патентной системе им это запрещено. Подобно этому, система *sui generis* позволяет селекционерам свободно пользоваться семенами при разработке новых сортов; патентная система обычно запрещает это делать. Следовательно, сделав выбор в пользу системы *sui generis*, такие страны могут максимально помочь фермерам и селекционерам в доступе к новым сортам растений. Аргентина, Чили и Уругвай являются примерами тех стран, уже успешно применяющих систему *sui generis*, по условиям которой обеспечивается доступ фермеров к разнообразным сортам растений.

В соответствии со второй стратегией необходимо создавать средства и способы для управления интеллектуальной собственностью. Этот подход также применим для государственных научно-исследовательских институтов в промышленно развитых странах, где для защиты интеллектуальных прав требуется, чтобы эти институты инвестировали в ресурсы, проводили соответствующую политику и имели систему управления ими. В развивающихся странах управление интеллектуальными правами включает подбор партнеров и помощь в развитии от частных производителей технологий.

Имеется несколько примеров успешного создания таких институтов. Кенийский сельскохозяйственный научно-исследовательский институт (KARI) и компания «Монсанто» заключили соглашение о партнерстве в целях разработки вирусостойчивого сорта сладкого картофеля, причем «Монсанто» предоставила бесплатную лицензию на интеллектуальную собственность, прямые инвестиции, основные компоненты исследований и тех-

ническую помощь для KARI, который обязывался разработать и испытать продукцию в процессе подготовки к ее выпуску в 2002 г.⁹¹ В Мексике многонациональная корпорация заключила контракт на продажу интеллектуальной собственности крупным фермерам в низменных районах, но предоставляла эту технологию безвозмездно мелким бедным фермерам в высокогорных районах. В обоих случаях частные фирмы значительно улучшили свой имидж в глазах общественности при незначительных затратах, поскольку фермеры в Кении и на высокогорье Мексики не приобрели бы эти технологии, не получив их в дар.

Однако потенциал таких соглашений ограничен, так как они касаются почти исключительно тех сегментов рынка, которые связаны с маргинальными районами сельского хозяйства или рынков в небольших и бедных странах, неспособных обеспечить доход частному сектору. Для заключения таких соглашений требуются значительные способности к ведению переговоров, а их длительное существование маловероятно, если у фермеров появляется возможность платить за эти технологии.

Государственные научно-исследовательские институты. Рынки сельскохозяйственных технологий в развивающихся странах часто не могут обеспечивать доходы частному сектору, даже при наличии ПИС, но при этом создаются общественные блага и внешние эффекты. Поэтому требуется определенная доля государственного участия. Одну из форм такого участия представляют государственные сельскохозяйственные научно-исследовательские институты. В настоящее время национальные сельскохозяйственные научно-исследовательские институты (НИИ) составляют большую долю от общего объема сельскохозяйственной научной деятельности почти в каждой стране и приносят высокие прибыли на инвестированный капитал (см. рис. 2.5).

Несмотря на это, государственные научно-исследовательские институты вынуждены реформироваться. Они подвергаются критике за то, что удушают конкуренцию, вытесняя представителей коммерческого сектора. Кроме того, возникают потери из-за двоякого рода несимметричности информации — среди самих государственных научно-исследовательских институтов, а также между институтами и фермерами. В одной из работ было показано, что 40% африканских программ селекции пшеницы могли бы обеспечить более высокие прибыли путем скрининга и адаптации иностранных сортов пшеницы, чем путем создания новых сортов на месте. Обмен открытой информацией может помочь при создании наилучших институтов. Государственные научно-исследовательские институты также широко критикуют за недостаток информации о нуждах фермеров и стимулов, необходимых для того, чтобы реагировать на их нужды⁹⁵.

Необходимость институциональной реформы усиливается в связи с общим замедлением темпов государственных инвестиций в сельскохозяйственные НИИ за последние 20 лет⁹⁶. В некоторых из них произошли резкие сокращения ассигнований; например, в России по неко-

торым сельскохозяйственным НИИ они упали более чем на 50% в течение 1990-х годов⁹⁷.

Две стратегии доказали свою эффективность в процессе решения проблем конкуренции и информации, стоящих перед многими государственными НИИ. Они должны прояснить значение государственного мандата в науке и ввести в действие механизмы обмена информацией среди посредников в науке.

В соответствии с первой стратегией определяются специфические приоритеты и ответственность государственного сектора на основе общественных благ и факторов внешнего эффекта. Ключевыми аспектами государственного сектора в науке должны быть такие направления в селекции растений, которые были упущены частным сектором, но могут создавать общественный доход, а также в таких условиях, где первичной продукцией будет информация и консультации, такие как методы управления ресурсами и материалы для предварительного отбора⁹⁸. Малайзия, Зимбабве и страны Магриба являются примерами, где именно по этим причинам национальные НИИ уделяют основное внимание нуждам мелких хозяйств, а не потребностям товарного рынка⁹⁹. Напротив, уделяя основное внимание потребностям товарного рынка в Китае, сельскохозяйственные НИИ ослабили выпуск научной продукции и ее продуктивность¹⁰⁰.

Вторая стратегия заключается в создании более эффективных институтов путем обмена открытой информацией. Некоторые институциональные изменения могут помочь восполнить пробелы в информации между разработчиками технологий и фермерами. Например, представители фермеров в руководящих комитетах могут обеспечить поступление информации о нуждах фермеров для включения их в научные разработки. Успешные примеры тому есть в Мали и Зимбабве. В соответствии с другим подходом, фермеров привлекают к испытанию и адаптации новой продукции. Это помогает улучшать технологии, которые удовлетворяют потребностям пользователей и увеличивают их осведомленность, а потому способствуют распространению новых технологий. Например, фермерские испытания явились причиной быстрого внедрения засухоустойчивых сортов риса в Гвинее, которые были предоставлены Западно-Африканской ассоциацией разработки сортов риса¹⁰¹.

Укрепление связей между научными учреждениями и службами внедрения представляет еще один путь для улучшения потоков информации о нуждах фермеров для научных работников и о новых технологиях для фермеров (вставка 2.12). Однако данные о связях науки с внедрением свидетельствуют о переменном успехе. Пилотный проект по созданию центра науки и внедрения в Китае позволил усилить обмен информацией между научными работниками и фермерами. Напротив, по оценке связи науки с внедрением, сделанной в Бангладеш в 1997 г., не было обнаружено никаких изменений в реакции науки на нужды пользователей¹⁰². Более успешными были такие действия в области науки и внедрения, где персоналу предоставлялись стимулы для совместной работы по решению проблем фермеров¹⁰³.

Вставка 2.12**Увеличение потоков информации между фермерами и исследователями в Гане**

В историческом плане различные министерства правительства Ганы отвечали за сельскохозяйственную науку и службы внедрения. В конце 1990-х годов были предприняты усилия по укреплению связей между ними. В каждой агроэкологической зоне были созданы комитеты связи, составленные из представителей науки и работников служб внедрения. Каждому комитету была поставлена задача разработать совместный план научной деятельности и внедрения с проведением совместных учебных сессий, полевых выездов и испытаний на фермах. По оценочным данным, такие организационные связи уже привели к усилению сотрудничества и обмена информацией между наукой и внедрением, несмотря на большие затраты времени на заседаниях и недостаток средств для мониторинга.

Источник: Всемирный банк, 2000а.

Финансирование со стороны пользователей государственных исследований может также помочь улучшению потоков информации между фермерами и учеными. Вклад пользователей укрепляет недвусмысленный договор между государственной наукой и пользователями, который поощряет фермеров к большему участию в науке, а исследователей — к большей ориентации на своих клиентов. Эта стратегия также способствует диверсификации источников финансирования.

Другая цель фундаментальной реформы заключается в том, чтобы сделать национальные НИИ более самостоятельными, освободить их от прямого контроля правительства и определить их место в новой автономной правовой системе с независимой структурой управления и более гибкими административными элементами. Создание самостоятельных институтов будет способствовать улучшению информационных потоков, благодаря увеличению числа участников, как при принятии управленческих решений, так и при финансировании сельскохозяйственной науки. В процессе развития самостоятельных национальных НИИ в странах Латинской Америки они стали больше напоминать частные корпорации, чем правительственные учреждения¹⁰⁴. Однако на практике самостоятельность редко приводит к желаемой гибкости и широкому представительству участников из-за политического давления и ошибок в ее осуществлении (глава 5)¹⁰⁵.

Наконец, обмен информацией о существующих технологиях среди национальных НИИ рождает новые идеи и улучшает качество работы институтов. Государственные НИИ должны обращать больше внимания на адаптацию существующих иностранных технологий к местным условиям, но не дублировать существующие технологии, как в примере селекции пшеницы, указанном выше¹⁰⁶. Перспективным развитием в этом направлении считаются недавние инициативы по созданию консорциумов и заключению соглашений между национальными НИИ и международными учреждениями науки, такими как Кон-

Вставка 2.13**Распространение результатов исследований по всему миру и CGIAR**

Консультативная группа по международным сельскохозяйственным исследованиям (CGIAR) являет собой пример институционального механизма, который поощряет распространение результатов исследований по всему миру. Эта система была основана в 1971 г. под руководством Всемирного банка в качестве реакции на возрастающую озабоченность о продовольственной безопасности. Шестнадцать научных центров CGIAR являются распорядителями более 600 тыс. образцов генетических ресурсов — самой крупной коллекции в мире. Осуществляя свободный доступ государственных и частных организаций, система CGIAR способствует обмену и получению выгоды от этих генетических ресурсов по всему миру. Более 50% сортов пшеницы и 30% сортов кукурузы, выращенных в развивающихся странах, были получены непосредственно через систему CGIAR, и эти цифры удвоились за последние 20 лет за счет усилий этой организации. Влияние CGIAR еще выше, если учитывать результаты местной адаптации технологий, заимствованных в CGIAR. Около 30% новых сортов риса, пшеницы и кукурузы, выпущенных в развивающихся странах, были адаптированы к местным условиям с использованием родительских сортов CGIAR. Партнерство с национальными НИИ также оказалось плодотворным: в результате научного сотрудничества между CIMMYT, центром CGIAR, и Южной Африкой для бедных фермеров были получены сорта кукурузы, способные давать урожай на 30-50% выше.

Источник: Byerlee and Traxler, 2001; CGIAR, 2001.

сультативная группа по международным сельскохозяйственным исследованиям (CGIAR) (вставка 2.13).

Эти кооперативные соглашения особо необходимы при разработке технологий для стран, не имеющих человеческих, физических и финансовых возможностей для исследований. Обмен информацией не создает возможностей для исследований, но уравнивает их. Внешние эффекты достижений международных исследований в сельскохозяйственных технологиях, которые стали глобальными общественными благами, показывает, что они приносят пользу как развивающимся, так и промышленным странам. По оценкам одного исследования, доходы от выращивания или адаптации сортов пшеницы CGIAR составили более 3 млрд долл. только для Соединенных Штатов¹⁰⁷.

Фонды конкурсных грантов и заключение контрактов. Подобно тому, как при отделении государственного финансирования от государственного снабжения достигается определенная выгода благодаря усилению конкуренции в деле сельскохозяйственного внедрения, точно так же она достигается и для сельскохозяйственной науки — конкуренция помогает созданию более совершенных институтов¹⁰⁸. Фонды конкурсных грантов (ФКГ) способствуют конкуренции в науке путем отделения процесса создания технологий от их финансирования и определения приоритетных направлений в науке. Распределение фондов среди участников исследований проводится на конкурсной основе путем сбора и рассмотрения научных предложений.

Во многих развивающихся странах ФКГ — это относительно новое явление, но эти фонды становятся все более популярными как средство для распределения государственных фондов. В частности, так дело обстоит в Латинской Америке, где имеющееся количество научных исследований позволило значительно увеличить фонды, проходящие по каналам конкурсных грантов. В Соединенных Штатах, где ФКГ действуют уже в течение десятилетий, одна шестая часть государственных ассигнований на сельскохозяйственную науку распределяется посредством конкурсных грантов¹⁰⁹.

Главным преимуществом ФКГ служит то, что они стимулируют конкуренцию в инновационной деятельности. Конкурсные гранты позволяют распределять ресурсы среди наиболее эффективно действующих разработчиков технологий и поощрять исследования с более высоким уровнем качества путем конкуренции в частном и государственном секторах. Далее, ФКГ по своей структуре могут укреплять обмен открытой информацией. Например, требование представлять совместные предложения исследователей может поощрять рост масштабов в инновационной деятельности. Постановка на повестку дня вопросов, пользующихся спросом и требующих от бенефициаров участия в разработке финансируемых проектов, повышает актуальность исследований, как в случае с Ассоциацией по укреплению сельскохозяйственной науки в Восточной и Центральной Африке. Наконец, ФКГ могут также способствовать большей стабильности в финансировании совместных проектов исследований и внедрении путем объединения ресурсов от различных правительственных ведомств и отраслевых источников. Именно так получилось в Австралии, где многие правительственные ведомства и фермерские ассоциации вносили свои вклады в ФКГ.

Из опыта следуют три основных урока в отношении использования ФКГ. Во-первых, ФКГ должны дополнять, но не заменять основное финансирование регулярными блоками грантов. Было бы трудно удовлетворять долгосрочным потребностям фундаментальной науки при создании сельскохозяйственных технологий лишь одними грантами, которые предназначены для усиления конкуренции и по своей природе являются краткосрочными (обычно трехгодичными)¹¹⁰. Однако даже для удовлетворения долгосрочных потребностей фундаментальной науки можно добиваться эффективности путем передачи грантов от государственных НИИ в пользу долгосрочных договорных контрактов, заключаемых между государственными финансирующими органами и частными или государственными исследовательскими организациями. Хотя такая стратегия пока остается на практике относительно редким явлением, Австралия и Сенегал могут служить примерами тех стран, которые проводят эксперимент с договорными контрактами¹¹¹.

Во-вторых, там, где относительно мал научный потенциал, как часто бывает в небольших и бедных странах, очевидно, что усиление конкуренции за счет введения ФКГ принесет ограниченную выгоду. За введением ФКГ следует значительное увеличение постоянных админист-

ративных расходов, которые могут достигать 20% от этих фондов в небольших странах. Также трудно провести объективный анализ равноценных грантов, применяемых в странах с небольшим количеством ученых. Приблизительно в 40 развивающихся странах имеется менее 25 ученых, а в 95 странах — менее 200¹¹². Чтобы преодолеть эти трудности, некоторые страны проводят эксперимент с региональными ФКГ, такими как FONTAGRO в Латинской Америке, который был создан для поощрения конкуренции, нововведений и повышения качества исследований, обмена открытой информацией и технологиями и создания научной базы в регионе. Подобные примеры имеются в Восточной и Центральной Африке, а также существуют планы создания ФКГ для Западной и Центральной Африки.

Наконец, как показывает опыт, ФКГ обладают большей способностью восполнять информационные пробелы между фермерами и учеными и удовлетворять потребности пользователей, если у них имеется независимый орган управления, в котором представлены все участники, включая государственный сектор, представителей от науки и фермеров. Несмотря на то, что прямое представительство от однородной группы мелких фермеров в отборочных советах ФКГ было бы затруднительно, в этом могли бы помочь посреднические организации, которые способны замещать представительство от фермеров. Например, чтобы содействовать научным исследованиям, пользующимся спросом, в Удайпуре, Индия, создан центр сельскохозяйственных исследований, VBKVK, в рамках которого действует НПО в тесном контакте с фермерами для обеспечения их участия в работе отборочных советов ФКГ.

Выводы

Фермеры в развивающихся странах могут повышать свои доходы благодаря институциональным изменениям, позволяющим им работать с более высокой отдачей и увеличивать инвестиции. У большинства бедняков, живущих в сельской местности и получающих свой доход прямо или косвенно от сельского хозяйства, такое увеличение продуктивности может означать сокращение бедности для многих из них. Сельское хозяйство все еще остается важным экономическим сектором во многих беднейших странах мира, а если оно становится более продуктивным, то это способствует усилению всеобщего роста.

В разделах этой главы был отмечен целый ряд институциональных возможностей, повышающих продуктивность, наряду с анализом тех реформ, которые работают, и тех, которые не работают. Доступ к рынкам, местным или глобальным, является важным фактором, который управляет спросом на институты поддержки рынка и усилия по дальнейшему изменению внутренних рынков. Выгоды от многих институциональных форм относительно затрат повышаются, когда увеличивается спрос на сельскохозяйственную продукцию. Например, относительные затраты для коллективных действий частных фермеров должны снижаться по мере увеличения возможностей роста. В ответ на такой потенциальный рост возникают институты маркетинга или стандартизации. Политики иг-

рают свою роль в соединении рынков, а также в обеспечении обмена информацией по инициативам в других странах. Необходимость замены существующих неформальных сельскохозяйственных институтов на более формальные альтернативы зависит от спроса на них и от наличия поддерживающих институтов.

При создании институтов важно иметь в виду, как они могут дополнять друг друга. Формальные права собственности на землю, вероятней всего, будут приносить больше пользы с точки зрения более высоких инвестиций, если при этом имеются кредитные институты, формальные регистры и суды для эффективной реализации этих прав. Однако кредиты для бедных фермеров зависят от их способности использовать свои активы в качестве залога, а также от общего роста финансового сектора. Спрос на кредиты, потребность в институтах маркетинга и формальных титулах на землю также связаны с доступом к но-

вым технологиям и возможностям, которые они создают для инвестиций, увеличивающих прибыль. Сочетание государственных и частных инициатив необходимо для удовлетворения потребностей развивающихся стран в целях распространения существующих технологий и разработки новых. Для развивающихся стран также важно использовать преимущества гибкой системы, присущей ТРИПС.

Прежде чем обратиться к созданию конкретных институтов, политики должны задуматься о наиболее важных трудностях, возможных в данном случае. Зачастую начальные усилия могут вести к возрастанию необходимости дальнейших изменений, если был правильно определен характер трудностей. По мере экономического роста и изменений в странах и общинах типы работающих институтов могут меняться. Важно поощрять и быть готовыми воспринимать нововведения, особенно в бедных регионах.

Управление фирмами

Корпорации существуют для того, чтобы экономить на покупках и продажах всего, что существует под солнцем.

Рональд Коуз, 1937 г.

Предприниматели приводят в соответствие идеи и возможности своих фирм с ресурсами, предоставляемыми инвесторами. На протяжении всей истории бизнеса предприниматели утвердились во мнении, что значительной преградой для раскрытия в полном объеме их способностей при реализации инвестиционных проектов является неизбежный временной промежуток между временем сбора средств и временем, когда становится возможным осуществление выплат. Инвесторы — будь то сотрудники компаний, поставщики или финансисты — весьма осторожноверяют свои сбережения предпринимателям: они делают это после получения обязательств или подписания соответствующих контрактов.

Инвесторов поджидают две опасности разного характера. Первая — это расточительность, свойственная предпринимателям по отношению к инвестициям; вторая — конфискация товаров органами государственной власти. В данной главе основной упор делается на рассмотрение управления фирмами, которое большей частью представляет собой вопрос распределения и осуществления контроля над ресурсами внутри самих компаний. Многообразные частные и общественные институты не только обещают, но и заключают заслуживающие доверия контракты за счет повышения качества информационных потоков, определения прав сторон и их реализации, а также влияния на конкуренцию. Такие институты необходимы для мобилизации и эффективного распределения средств между фирмами.

В настоящем докладе институты корпоративного управления определяются как организации и нормы, которые оказывают влияние на результаты, ожидаемые от осуществления контроля над ресурсами внутри фирм. Успешно функционирующие институты управления позволяют бизнесменам вкладывать средства и создавать стоимость, которая распределяется между инвесторами, вложившими

свои средства в компанию, менеджерами и наемными работниками, а также между предпринимателями и менеджерами. Следовательно, эти институты определяют ожидаемые поступления на средства, вложенные в фирмы. Там, где институты управления слабы, предприятия в процессе своего появления и развития сталкиваются с разного рода препятствиями. Институты управления включают в себя следующие традиционные механизмы корпоративного управления: совет директоров и законы о корпорации и банкротстве (глава 6); институты рынка товаров, к которым относятся регулирующие органы, отвечающие за конкуренцию (глава 7); институты рынка труда (обсуждались в Докладе о мировом развитии 1995 г.: *Рабочая сила в интегрирующемся мире*); институты рынка капитала, такие как финансовые посредники (глава 4) и юридическая система (глава 6).

Исторически сложилось так, что для убеждения инвесторов в том, что их средства вложены с пользой для компании, существуют два основных институциональных подхода: *частный* или иногда *неформальный подход* и *управленческий подход, основанный на законе*. Оба подхода способствуют усилению информационных потоков и созданию таких стимулов, которые побуждают инвесторов сосредоточить свое внимание на эффективности работы фирм, а также на контроле за деятельностью инсайдеров. Их цель — предоставить поставщикам ресурсов определенные возможности вмешиваться в дела компаний, исключая крупные транзакционные издержки, которые возникают если предприниматели и менеджеры злоупотребляют своей властью.

В качестве примера частного и неофициального подхода к управлению может послужить ситуация, сложившаяся в 12 в., когда многие правительства в большей части мира были слабы. В те времена одна из самых многообещающих возможностей для капиталовложений была связана с распространением торговли за пределы местных общин и с переходом к торговле в других общинах, которые часто располагались на больших расстояниях друг от друга. При традиционном подходе предприниматели добивались сокращения торговых рисков, полагаясь только на свои собственные финансы и на финансовые способ-

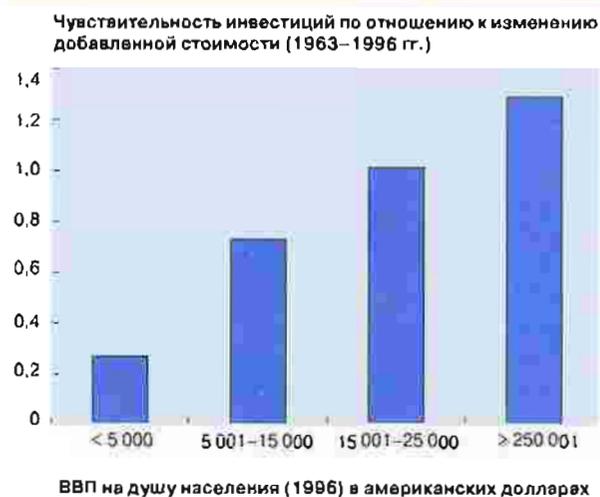
ности своих родственников и близких знакомых. Частные институты, для того чтобы заставить людей выполнять условия контрактов, полагаются на санкции репутационного характера (главы 1 и 9). Такой подход способствовал развитию рынка, позволяя предпринимателям переходить от ситуации с весьма ограниченным торговым оборотом к более широким масштабам торговли.

Правовой подход к управлению способствовал развитию фирм того типа, толчком к образованию которых послужила Промышленная революция. Позднее такие фирмы стали отличаться от своих предшественников размерами и сферой деятельности. Чтобы обеспечивать координацию производства и маркетинга, стандартные отношения между компаниями по своей сути были иерархичны. В 19 и 20 вв. более официальные институты управления, такие, например, как четко сформулированные контракты и законы, защищающие права инвесторов, позволили фирмам в большей степени использовать возможности, порожденные Промышленной революцией. Развитие конституционной и правовой систем привело к тому, что произвольное поведение общественных и частных агентов стало контролироваться, а это способствовало усилению прав собственности. Подобные институты стимулировали развитие рынка, экономический рост, а также снижение бедности.

Преимущество правового подхода к управлению заключается в том, что он позволяет расширить возможности создания богатства, делая возможным сбор значительных средств, необходимых для функционирования крупных предприятий, а также способствует выходу новых структур бизнеса на рынок. Для того чтобы добиться применения своих возможностей, компаниям нет необходимости входить в уже имеющиеся сети. Новые участники, чтобы начать свой бизнес, не нуждаются ни в общественных связях, ни в больших суммах стартового капитала. Такой подход в гораздо большей степени опирается на государство, которое устанавливает правовые санкции и обеспечивает реализацию условий заключенных контрактов. Благодаря инвестициям, позволяющим увеличить производительность, подобные правовые институты могут способствовать и экономическому росту, и снижению бедности.

Недавние исследования, в которых изучались вопросы эффективности распределения компаниями своих средств, показывают, что эффективное управление имеется далеко не во всех фирмах. Рассматривая вопросы управления на примере 65 несоциалистических стран за 1963–1996 гг. (при этом в состав выборки входили как большие, так и малые предприятия с государственной и с частной формами собственности), исследователи оценили среднюю способность к быстрому реагированию изменения величины добавленной стоимости на полученные инвестиции в производственном секторе экономики¹. Высокий уровень чувствительности отражает действие двух факторов. Предприятия и отрасли промышленности, где инвестиционные проекты обеспечивают высокую доходность, измеряемую показателем добавленной стоимости, смогут привлечь дополнительные вложения, и появляется перспектива развития именно таких отраслей. И наоборот, капиталовложения в те предприятия и отрасли, где на сегодняшний день прибыльность инвестиционных проектов прошлых лет с точки зрения величины добавленной стоимости с каждым годом падает, будут уменьшаться, а отрасли будут сокращаться.

Рисунок 3.1
В развивающихся странах новые инвестиции не восприимчивы к добавленной стоимости



Источник: Wurgler, 2000.

Полученные выводы свидетельствуют, что в странах с более низкими доходами степень чувствительности является низкой, и в связи с этим инвестиции там намного менее успешны и вряд ли сильно повлияют на изменения величины добавленной стоимости (рис. 3.1). В Германии, Японии и США чувствительность инвестиций относительно изменений добавленной стоимости в два раза выше, чем в Мексике, в три раза выше, чем в Малайзии и более чем в шесть раз выше по сравнению с Бангладеш, Индией и Кенией. Для более бедных стран подобное положение вещей представляет определенную проблему, так как инвестиции весьма важны для экономического роста и снижения бедности. Здесь ресурсы медленно поступают в те отрасли, в которых наблюдается увеличение добавленной стоимости, и в течение длительного времени остаются в тех отраслях, где произошло сокращение величины добавленной стоимости. Другими словами, они «недоинвестируют» в растущие отрасли и «переинвестируют» в отрасли, переживающие упадок.

Институты корпоративного управления, включая институты, которые обеспечивают законодательную защиту инвесторов, институты, которые готовят информацию для инвесторов, и структуру собственности компании, находятся в чрезвычайно тесной связи с этими показателями эффективности инвестиций. С учетом других факторов было выявлено, что увеличение любых из этих переменных увеличивает чувствительность размещения ресурсов в зависимости от изменения добавленной стоимости. Например, более выгодные для инвесторов законодательные формы защиты больше связаны с готовностью ограничить новые инвестиции в те отрасли промышленности, которые испытывают снижение добавленной стоимости. Для такой страны, как Бангладеш, эта чувствительность будет удвоена при увеличении на одно стандартное отклонение в значении любой институциональной переменной. Это позволяет сделать предположение, что для экономического роста

и снижения бедности важно совершенствовать управление компаниями.

Различия в степени эффективности инвестиций определяет целый набор других факторов. Способность компаний к использованию возможностей в некоторых растущих отраслях ограничивается различиями в макроэкономических условиях, а также условиями спроса, ограничениями на выход (глава 7) и поставками основных материалов в производительные отрасли экономики. Не отрицая значимости подобных факторов, необходимо все-таки подчеркнуть, что основное внимание в данном докладе обращено на роль институтов управления предприятиями.

Формальные институты управления предполагают долгосрочные выгоды. Подобные институты увеличивают возможности компаний за счет того, что они поддерживают инвестиции в виды деятельности с высокой добавленной стоимостью. Стимулируя рост фирм и повышение в них занятости, такие институты могут способствовать экономическому росту и снижению бедности. Однако развитие законодательных систем, внутренние институты управления, хорошо развитые финансовое и информационное посредничество, а также эффективные регулирующие органы часто сталкиваются с большими проблемами. Эффективность таких институтов управления зависит от наличия дополнительных институтов и от их возможностей решать свои задачи. В связи с этим в бедных странах, где существует мало ограничений на произвольные действия государства, механизмы исполнения контрактов являются слабыми, а обеспечение информацией не находится на должном уровне, очевидным становится тот факт, что доминирующую роль здесь играют частные институты управления, а не те, что предоставляются государством.

Приемы, помогающие в создании политической основы для правовых реформ и создающие потребность в новых институтах, такие как открытость в торговле и открытое распространение информации между разными сторонами, находящимися под влиянием реформ, имеют столь же важное значение, что и специфика отдельных реформ. Кроме того, повысить эффективность данных частных механизмов и способствовать созданию институтов управления может конкуренция. Для обеспечения эффективного управления политики в развивающихся странах должны быть открыты для новых подходов, предлагаемых частными действующими лицами.

Данная глава начинается с рассмотрения различных типов фирм, существующих в мире. Затем обсуждаются существующие частные институты управления и их результативность. Эти институты включают концентрацию собственности, группы и ассоциации предпринимателей. После этого анализируются корпоративные институты управления, основанные на формальных законодательных системах, такие как советы директоров и законы о корпорациях и банкротстве. Управление на государственных предприятиях в данной главе не рассматривается (оно обсуждалось в *Докладе о мировом развитии за 1997 г.: Государство в меняющемся мире*), не рассматриваются также и другие новейшие публикации Всемирного банка. Публикации, касающиеся инфраструктуры предприятий, обсуждаются в главе 8.

Таблица 3.1
Доля малых фирм в формальном секторе экономики отдельных стран за отдельные годы

Страна	Год	Доля, %		
		Число фирм	Занятость	Выпуск продукции, всего
Австралия*	1991	92,0	35,7	23,1
Австрия	1990	75,5	20,2	14,6
Бельгия	1991	97,2	38,4	50,3
Болгария	1997	97,5	18,9	21,8
Великобритания	1991	98,5	42,1	19,5
Венгрия	1996	98,8	53,1	46,5
Грузия	1997	82,0	26,0	42,0
Дания	1991	98,3	55,4	46,5
Израиль*	1992	93,9	39,4	—
Индия*	1992	76,2	17,3	13,4
Индонезия*	1995	98,7	73,2	28,4
Иордания	1991	93,7	21,5	—
Испания	1991	99,4	67,5	—
Италия	1989	99,2	63,4	53,9
Казахстан	1996	87,6	23,9	25,9
Китай*	1991	58,9	6,0	5,2
Гонконг, Китай	1993	97,8	58,4	53,8
Колумбия*	1993	93,4	40,5	27,4
Корея, Респ.	1995	98,5	55,3	25,2
Латвия	1996	98,3	41,1	39,8
Литва	1996	98,0	43,1	41,8
Нидерланды	1990	96,7	49,7	46,5
Норвегия	1990	81,5	54,8	50,5
Португалия	1991	99,0	48,7	43,7
Румыния	1997	97,4	19,5	40,1
Турция*	1992	86,7	28,3	25,7
Франция	1990	98,6	46,7	39,0
Хорватия	1995	96,9	26,7	34,9
Швейцария	1991	97,5	39,5	—
Швеция	1991	97,6	39,5	41,4
Япония	1991	98,1	66,5	—

* Касается только фирм в обрабатывающей промышленности. Знак «—» означает, что информации нет.
Примечание. Малой считается фирма с числом работающих до 50 человек.
Источник: База данных Всемирного банка по малому и среднему предпринимательству.

Что представляют собой фирмы во всем мире

В большинстве стран мира, независимо от их географического положения и от уровня развития, основная доля предприятий относится к малым структурам бизнеса. Значимость малых предприятий формального сектора в отдельных странах представлена в таблице 3.1. Даже в странах с переходной экономикой, известных своими крупными предприятиями, большинство предприятий — малые. И их число, несомненно, увеличится, особенно если включить их в состав фирм неформального сектора.

На малых фирмах, особенно принадлежащих одному лицу и зависящих от внутренних ресурсов, управление намного проще, чем на крупных. Изучение 54 промышленно развитых и развивающихся стран показало, что в развивающихся странах рост малых и средних предприятий в зна-

чительной степени сдерживается институциональными факторами². Для более мелких фирм, у которых имеется потенциал для роста, готовность и способность мобилизовать средства внутри предприятий во многом зависят от произвола и грабительской политики государственной власти. (Например, предприятия могут начать свою деятельность как малые и во избежание повышенного налогообложения или разного рода притеснений со стороны государства такими и оставаться.) Институты, которые призваны помочь малому бизнесу и ограничить власть государства, рассматриваются в главе 5.

Кроме того, на мобилизацию ресурсов влияет отсутствие сильной правовой системы, поддерживающей рынок, в частности судебной власти, которая гарантирует возврат долгов (глава 6). Для более мелких фирм частные институты управления играют более важную роль в распределении прав контроля или в выставлении претензий внутри предприятия, чем формальные механизмы управления корпорациями. Другие институты, которые могут способствовать вступлению на рынок и росту фирм и имеют отношение к конкуренции и регулированию, рассмотрены в главах 6 и 7.

Несмотря на преимущества, имеющиеся у небольших фирм, именно на крупные предприятия приходится основная доля занятых и выпускаемого национального продукта (табл. 3.1). В то время как сектор малых предприятий включает огромное количество фирм, которые активно появляются на нем и столь же динамично из него уходят, крупные и укоренившиеся фирмы оказываются более стабильными в масштабах экономики в целом. Например, в ходе одного исследования было выявлено, что более двух третей промышленного роста объясняется увеличением размера компаний³. В данной главе в основном рассматриваются крупные фирмы, а также предприятия меньшего размера, но имеющие все возможности для роста. Именно в этих фирмах проблема увода средств со стороны инсайдеров и государства особенно важна.

Подавляющее большинство таких предприятий публично не продается. По данным, собранным в ходе исследования по 37 странам мира, на долю фирм, акции которых котируются на биржах, приходится всего 0,16% от числа всех зарегистрированных компаний в развивающихся странах и 0,55% в промышленно развитых странах⁴. Однако предприятия с акциями, предлагаемыми на биржах, имеют большое значение, они составляют значительную долю экономики. Например, в Великобритании на долю таких предприятий приходится 40% добавленной стоимости, а в Японии — 25%. В развивающихся странах, таких как Польша и Таиланд, на них приходится соответственно 7 и 9% общего объема добавленной стоимости. Несмотря на то, что число этих крупных фирм, а также компаний, чьи акции котируются на фондовой бирже, является незначительным по сравнению с общим числом фирм, значение таких фирм в экономике страны может быть очень существенным. Благодаря их размеру, деятельность этих фирм может быть очень весомой как в политическом, так и в социальном отношении.

Во многом различия в размере фирм зависят от природы спроса на товары и услуги и их предложения, а также от различий государственной политики, особенно в области налогообложения. Однако некоторые из таких различий являются результатом разной эффективности институтов частного и формального управления фирмами.

Частные институты управления фирмами

Существуют три основных разновидности институтов управления, которые не закреплены законодательно: структура собственности, бизнес-группы и ассоциации. Эти три института влияют на количество информации, доступной для всех сторон, связанных с данной фирмой, на исполнение контрактных обязательств и на ответственность бизнесменов и менеджеров перед теми, кто вкладывает свои средства в эти фирмы.

На то, как осуществляется финансирование инвестиционных проектов, существенно влияет объем информации, доступной всем сторонам, участвующим в деятельности компании. В отсутствие полной информации о фирмах и о тех, кто их контролирует, инвесторы в обмен на свои деньги требуют более высоких доходов. Информационные проблемы означают, что для компании относительно дешевле в первую очередь использовать внутренние капиталы, после этого прибегнуть к коммерческому кредиту, а затем уже к долговому финансированию (когда в обмен на финансы предоставляется ограниченный контроль) и, наконец, к акционерному финансированию (когда права на контроль над компанией меняются на финансы). Два типа инвесторов обычно имеют информационное преимущество по сравнению с другими. Инвесторы, которые вследствие характера своих трансакций с компанией, лучше понимают перспективы ее деятельности (такие, как ее поставщики и покупатели ее продукции), могут в большей мере быть уверены, что ее предприниматели или менеджеры выполнят свои обязательства. Крупные инвесторы также имеют преимущество, поскольку большая доля в компании обеспечивает им больше голосов, и поэтому они не так сильно нуждаются в разработанном механизме правовой защиты.

В небольших фирмах с объединенной (или единичной) собственностью основные проблемы управления связаны с контрактами явного или неявного типа, которые владельцы заключают с торговцами, поставщиками, с наемными работниками, обладающими необходимыми навыками и умениями, а также с банками и другими финансовыми институтами. Поставщики и покупатели предоставляют своим бизнес-партнерам кредит. Предоставление коммерческого кредита в неявном виде подразумевается уже при заключении контракта; заказчики ожидают, что компания-заемщик будет производить продукцию по определенной цене, с установленным уровнем качества и в необходимом количестве⁵. Результаты выборки из 40 промышленно развитых и развивающихся стран показывают, что, если правовая система страны является хорошо разработанной, то привязка к коммерческому кредиту является относительно слабой и более предпочтительны другие формы кредитования. Это позволяет сделать предположение, что относительные преимущества нефинансовых структур в предоставлении кредита при наличии хорошо функционирующих альтернативных вариантов скорее всего будут снижаться⁶.

По мере того как размер фирм увеличивается, повседневный контроль и общее управление их деятельностью передаются лицам, не являющимся собственниками. Разделение между собственниками и менеджерами осложняет вопросы, связанные с управлением. Временной анализ отдельных государств показывает, что существует корреляция между структурой собственности и силой институтов, которые поддерживают информационные потоки и

обеспечивают более надежные правовые рычаги с точки зрения финансистов. В настоящее время США имеют одни из самых сильных в мире и наиболее эффективных механизмов правовой защиты инвесторов в акционерный капитал. В 19 в., до того как такие институты были созданы, финансирование и владение компаниями в значительной степени отличались от сегодняшних. Например, до 1873 г. единственными инвесторами, которые владели простыми акциями, были учредители и банки-спонсоры. Представители банков в совете директоров корпорации осуществляли мониторинг, не требующий больших затрат, только в интересах крупных инвесторов-акционеров. Индивидуальные инвесторы, которых волновали эти проблемы, ограничивали свое участие приобретением корпоративных облигаций или предпочитали приобретать привилегированные акции, которые по своей сути были похожи на облигации⁷.

Каким образом концентрация собственности влияет на управление

В странах с низкими доходами собственность фирм, как правило, сильно концентрирована. Случаи, когда крупные компании контролируются управляющими и принадлежат диверсифицированной группе небольших акционеров, являются скорее исключением, чем правилом⁸. В разных странах существует явная зависимость между структурой собственности и силой правовых институтов, при этом концентрированная собственность как бы компенсирует слабую форму легальной защиты⁹. Концентрированная собственность дает инвесторам информацию и контроль и тем самым гарантирует, что их ресурсы используются в их интересах. Владельцы концентрированной собственности обладают большими возможностями воспрепятствовать отвлечению ресурсов, не прибегая для этого к суду. В странах с высокими показателями дохода, имеющих более сильные механизмы правовой защиты, собственность является более распыленной. Однако это необязательное условие. Для таких стран, как Германия и Швеция, имеющих сильные механизмы правовой защиты, тем не менее характерны структуры концентрированной собственности, однако при этом компании имеют более широкий выбор в отношении способов управления и механизмов разрешения спорных вопросов (глава 6).

Основное преимущество более концентрированной собственности заключается в том, что этот вариант стимулирует акционеров к проведению мониторинга за работой менеджеров компании и предоставляет владельцам мощный рычаг воздействия на этих менеджеров. Однако при концентрированной собственности могут возникнуть проблемы управленческого характера, такие как конфликт интересов между разными категориями инвесторов, например между миноритарными и мажоритарными акционерами. Мажоритарные акционеры могут действовать таким образом, чтобы сокращать долю прибыли, приходящуюся на миноритарных акционеров, т.е. они могут ставить на первое место свои собственные интересы.

Имеющиеся свидетельства позволяют сделать предположение, что концентрированная собственность предоставляет больше выгод в том случае, когда контролирующие собственники имеют соответствующие стимулы и когда собственники за пределами фирмы имеют достаточно рычагов, чтобы влиять на ее деятельность. Исследование компаний в странах Восточной Азии, например, выявило,

что рынок более высоко оценивает стоимость тех компаний, у которых контролирующий акционер имеет и более высокую долю акций¹⁰. При большем числе акций финансовое состояние контролирующего акционера более непосредственно связано с показателями деятельности компании. Исследование, в ходе которого анализ осуществлялся по отдельным странам, выявило также, что инвесторы готовы платить больше за активы, когда помимо контролирующего акционера существует правовая защита, которая гарантирует акционерам, независимо от числа имеющихся у них акций, права на распределение ресурсов и поступлений¹¹. Правовая защита дополняет возможности концентрированной собственности и увеличивает шансы компании на доступ к внешнему финансированию. Такая защита повышает способность компании финансировать более привлекательные инвестиционные проекты. Потенциальные отрицательные эффекты от концентрированной собственности можно снизить за счет внедрения конкуренции на рынке (глава 7), а также путем обеспечения выхода с рынка фирм, функционирующих недостаточно успешно (обсуждение этого см. ниже).

Структура собственности при приватизации: уроки для корпоративного управления. Широкой распространенности программ приватизации по всему миру в значительной степени способствовали неэффективность деятельности фирм, принадлежавших государству, и последующие попытки существенного улучшения их деятельности. Однако часто эти программы оказывались разочаровывающими, особенно в странах с переходной экономикой. Расточительство и расхищение ресурсов политическими действующими силами были просто заменены расточительством и расхищением ресурсов частными действующими лицами. Возникла новая проблема, связанная с приватизацией: как гарантировать, чтобы она действительно принесла выгоды. Стало ясно, что для успеха приватизации важно сочетание конкуренции и регулирования (главы 7 и 8). В этом разделе основное внимание уделяется тому, как различия в институтах корпоративного управления помогают объяснить различия в результатах приватизации.

Структура собственности, выбранная в период приватизации политическими деятелями, отражает основные политические и экономические проблемы страны. Двумя важнейшими подходами к приватизации является публичное предложение акций, что с большей вероятностью приведет к более широкому числу лиц, владеющих акциями, и продажа активов, что обычно ассоциируется с продажей контрольного пакета единственному инвестору или консорциуму. Ваучерная приватизация, которая использовалась в некоторых странах с переходной экономикой, как и общественное предложение акций, приводит к появлению большего числа владельцев, чем при варианте прямой продажи активов.

В большинстве стран выбор метода приватизации был связан с силой формальных корпоративных форм управленческой защиты. И сила правовой защиты миноритарных инвесторов, и степень разработанности системы сдержек и противовесов в отношении политических деятелей (что повышает реализацию правовой защиты) оказывают существенное влияние на характер приватизации, о чем свидетельствует недавнее исследование 49 промышленно развитых и развивающихся государств¹². Страны с более слабыми правовыми механиз-

мами защиты обычно охотнее прибегают к использованию варианта продажи активов. Однако даже если в начальный период уровень правовой защиты был низок, несколько стран с переходной экономикой в качестве основной формы продажи воспользовались взыскательной приватизацией.

В странах, где первоначально качество институтов было высоким, именно приватизация ассоциируется со значительным улучшением их качества. В ходе одного исследования было установлено, что приватизация оказала существенное влияние на развитие фондового рынка по всему миру¹³. Рыночная капитализация приватизированных предприятий в настоящее время превышает 2,5 трлн долл. Такие фирмы являются самыми крупными компаниями на 17 из 23 формирующихся рынков, которые были проанализированы в ходе этого исследования. Эти фирмы обладают достаточно высокой профессиональной репутацией и политической значимостью, чтобы быть способными прокладывать путь к улучшению структуры корпоративного управления. Факты о подлинных или потенциальных злоупотреблениях руководителей в таких компаниях являются основным побудительным мотивом проведения правовых реформ.

Противоположностью этим положительным тенденциям является положение в странах с низким качеством институтов на начальном этапе, где официальные институты управления не были созданы, а созданные структуры поддерживать оказалось трудно. Например, проведенное Всемирным банком исследование о развитии фондового рынка в странах с переходной экономикой показало, что приватизационная политика, которая строилась на создании формальных институтов управления в целях повышения эффективности, побуждая компании регистрироваться на фондовых биржах в качестве элемента процесса приватизации, на этих развивающихся рынках успеха не добилась¹⁴. В странах с массовой приватизацией, таких как Болгария, Литва и Бывшая Югославская Республика, Македония, многие акции были неликвидны, и регуляторы фондового рынка в той степени, в какой это было возможно, старались, но не могли отслеживать степень выполнения компаниями стандартов биржи. Эти проблемы привели к снятию с листинга значительного числа акций, появлению отчетов о злоупотреблениях миноритарных акционеров и к последующей концентрации контроля. За первоначальным увеличением числа компаний, чьи акции котировались на рынке, произошел существенный его спад.

Более обещающим с точки зрения долгосрочных тенденций развития фондового рынка стало первоначальное публичное предложение акций в таких странах, как Хорватия, Венгрия, Польша и Словения, которые продали меньшее число акций. Некоторые страны использовали оба из рассмотренных выше методов. В ходе одного недавно проведенного исследования было установлено, что в странах с переходной экономикой самые высокие показатели по улучшению деятельности связываются с компаниями, имеющими концентрированную структуру собственности, особенно если концентрирующий собственник является иностранным¹⁵. Это исследование показало, что влияние на эффективность деятельности иностранного собственника в восемь раз сильнее, чем на деятельность компании с большим числом владельцев.

Недавний опыт Латинской Америки показывает трудность выполнения ожиданий, связанных с тем, что приватизированные компании будут подстегивать институциональное развитие. Первоначальные продажи акций в компаниях привели к значительным портфельным инвестициям, диверсифицированной структуре собственности и увеличению темпов развития фондового рынка. Однако имевшиеся здесь институты управления не оказались достаточно сильными, чтобы поддержать такие структуры собственности, особенно с учетом злоупотреблений со стороны акционеров, имеющих контрольный пакет акций. В последние годы структуры собственности меняются и контрольные пакеты акций постепенно приобретают иностранные компании.

Бизнес-группы

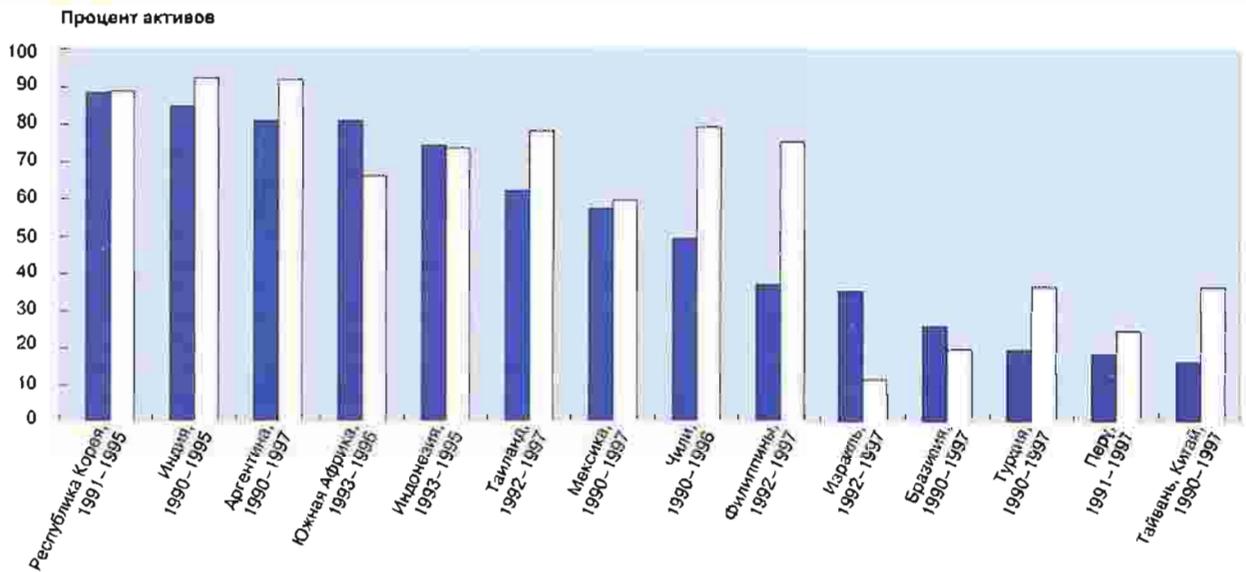
В бизнесе многие возможности реализуются через фирмы, аффилированные с бизнес-группами, т.е. с группами, которые занимаются бизнесом на различных рынках, имея общий административный или централизованный контроль¹⁶. Члены бизнес-групп могут быть небольшими, средними или крупными фирмами, хотя обычно в таких группах доминируют крупные фирмы. Механизм координации деятельности группы обеспечивают перекрестное владение акциями и единые директора; однако связи между членами группы осуществляются и через семейные или социальные отношения.

Бизнес-группы существуют по всему миру. В Японии они называются *кейрецу*, в Республике Корея — *чэболы*, в Латинской Америке — *экономические группы*, а в Китае и Индии — *бизнес-группы*. Это примеры того, как организован и осуществляется бизнес, ведущийся по различным направлениям вне или вокруг формальных рыночных механизмов. Исследование 14 развивающихся государств предоставило систематизированные факты о важности групп с аффилированными фирмами¹⁷. Результаты деятельности официально зарегистрированных на бирже фирм, о которых имеется финансовая информация, показаны на рисунке 3.2. В ходе исследования было выявлено, что группы аффилированных фирм доминируют в ландшафте бизнеса, контролируя в этих странах в среднем более 52% объявленных активов в 1990 г. и 59% таких активов в 1997 г.

В развивающихся странах бизнес-группы играют центральную роль в процессе распределения ресурсов между фирмами. Несмотря на продвижение в финансовой и торговой либерализации, доминирование групп в распределении ресурсов со временем не уменьшается. Исследования Всемирного банка показывают, как благодаря бизнес-группам экономическая власть концентрируется в руках немногих. Так, в Японии 15 высших семей контролируют менее 3% ВВП, равных стоимости зарегистрированных корпоративных активов. И наоборот, в Восточной Азии, в странах с низкими доходами, таких, как Индонезия, Филиппины и Таиланд, результаты совершенно другие. Здесь на 15 высших семей приходится более 50% зарегистрированных корпоративных активов и более 20% ВВП в каждой из этих стран¹⁸.

Создание бизнес-групп можно рассматривать как ответ частных структур на институциональные слабости рынков. Например, без сильных финансовых и информа-

Рисунок 3.2
Доля активов в официально зарегистрированных на бирже фирмах,
приходящаяся на группы аффилированных фирм



Примечание. Приведенный график построен на основе данных, использованных и описанных в работе Khanna and Rivkin, 2000. Эти авторы использовали все имеющиеся данные за каждый отчетный год, однако по некоторым зарегистрированным компаниям соответствующей финансовой информации они не имели.

Источник: Khanna and Rivkin, 2001.

ционных посредников, с точки зрения риска ценообразования и предоставления капитала для инвестиций, рынки капитала работают плохо. Группы аффилированных фирм в принципе могут создать внутренний рынок капитала, финансируя новые фирмы и смягчая ситуацию для своих членов в периоды финансовых неурядиц. В отсутствие корпоративного контроля для функционирующих рынков групповая аффилиация также может координировать замену менеджерских команд, показывающих низкие результаты. В странах, где нет активных рынков труда для руководителей исполнительного звена, для выявления способностей менеджеров и объема активов, которые им можно поручить для управления, могут использоваться внутренние рынки труда, существующие внутри групп.

Но есть и негативные стороны. Там, где такие группы доминируют, конкуренция в бизнесе среди тех, кто контролирует ресурсы, может быть незначительной, поскольку в этом случае информация и контроль остаются в руках относительно небольшого числа лиц. Если эти люди не имеют достаточных навыков и умений или сильной мотивации, от этого будет страдать распределение ресурсов. Кроме того, они могут пользоваться средствами контролируемых ими компаний для личных целей. Групповые аффилированные фирмы, часто объединяются и с банками и могут получать значительную долю финансирования за счет исключения внешних предприятий. Интересы групп могут также войти в конфликт с интересами общества в целом. Экономическая мощь групп переходит в политическую власть, и эта власть мо-

жет быть использована в целях преференциального отношения со стороны политических деятелей или для блокирования реформ.

Существуют свидетельства в поддержку обеих точек зрения на деятельность бизнес-групп. Если справедливо, что групповая аффилиация — это ответ на слабости рынков, то фирмам, входящим в группу, вполне возможно расширять масштабы своей деятельности через диверсификацию. Факты в отношении чилийских и индийских компаний такого рода показывают, что бизнес-группы с диверсифицированной деятельностью могут давать более высокие результаты в работе по сравнению с неаффилированными видами бизнеса, если группы достаточно велики. Например, компании, связанные с самыми диверсифицированными индийскими бизнес-группами, по своим показателям превосходят неаффилированные фирмы, занимающиеся одним видом деятельности на 22%, а компании из бизнес-групп со средней степенью диверсификации — на 43%¹⁹. Создается впечатление, что в некоторых случаях группы также играют важную роль в использовании новых возможностей бизнеса. Это совпадает с предыдущими данными по Японии, которые показывали способность групп аффилированных фирм использовать внутренние рынки капитала. Так, автомобильная компания «Тойота» начинала свою деятельность как ответвление бизнес-группы, которая фокусировала свою деятельность на производстве оборудования для текстильной отрасли. В ходе недавних исследований 14 стран, имеющих сильные бизнес-группы, рассматривалось, способны ли такие группы систематически восполнять нехватки, возникаю-

Вставка 3.1 Бизнес-группы и ограничения на конкуренцию в Казахстане

На протяжении последнего периода (1990-е годы) многие крупные и средние предприятия в Казахстане попали под контроль бизнес-групп, действующих в национальном масштабе, и многочисленных региональных групп, имеющих политические связи на более низком уровне. Концентрация экономической власти этих бизнес-групп создала стимулы и возможности для лоббирования правительственных учреждений и политических деятелей с целью получения привилегированного отношения в таких областях, как ограничение торговли, финансирование на нерыночных условиях, получение выгодных общественных заказов и защита от прихода на рынок новых участников. Эти компании часто получают непосредственное финансирование из банка, однако возврат займов силой закона не обеспечивается. В результате за эти займы косвенно расплачивается центральное правительство.

В интересах бизнеса, обладающего политическим влиянием, власть используется и для того, чтобы помешать конкурирующим структурам. Один из поучительных случаев этого рода был описан в недавнем отчете, подготовленном Американским агентством международного развития. Местный предприниматель создал небольшой отель, который приносил прибыль. Однако вскоре другой бизнесмен, обладающий сильными политическими связями, открыл рядом с ним свою гостиницу. Вскоре после этого местный санитарный инспектор закрыл первый отель, заявив, что объем поставляемой воды в его помещения недостаточен. Только после двух лет разбирательств в суде и вмешательства региональных властей первый отель был снова открыт.

Источник: Djankov and Nenova (в печати).

щие на рынках капитала, и показывают ли они более высокие результаты своей деятельности. Оказалось, что значительно более высокие финансовые показатели в группах аффилированных фирм наблюдались в шести анализируемых странах, существенно низкие — в трех и практически незначительные — в пяти странах.

Существуют также свидетельства, что групповая аффилиация может приводить к отрицательным результатам, особенно в тех случаях, когда группы контролируются предпринимателями, имеющими слабо мотивацию или низкие навыки и умения. В России и Казахстане добиться доминирующего положения во многих отраслях смогло небольшое число групп, что затрудняет финансирование и использование возможностей для ведения бизнеса для других предпринимателей (вставка 3.1). В странах Восточной Азии рынок дает низкую цену на те компании, в которых акционер с контрольным пакетом акций осуществляет контроль через структуру группы, но это ведет к снижению цен на акции²⁰. Более низкая рыночная стоимость фирм, аффилированных с группами, предполагает более крупные расходы на доступ к внешним финансам от членов, не входящих в группу. Однако продолжающееся существование таких структур позволяет предположить, что выгоды от членства в группе, должно быть, перевешивают подобные затраты.

Ключевой политический вопрос заключается в том, как добиться повышения выгод за счет создания бизнес-

групп, снизив при этом расходы. Одним из очевидных ответов является политика, направленная на то, чтобы фирмы участвовали в национальной и международной конкуренции. Доступ к экспортным рынкам побуждает группы аффилированных фирм уделять больше внимания эффективности своей деятельности, что еще раз подчеркивает важность институтов, которые обеспечивают такую рыночную конкуренцию (глава 7).

Имеющиеся факты также позволяют сделать предположение, что открытость рынков капиталов может снизить потенциальные издержки, накладываемые бизнес-группами, одновременно позволяя фирмам, входящим в такие группы, воспользоваться предоставляемыми выгодами. Например, в Индии компании с иностранными институциональными инвесторами действовали лучше, чем те, в которых институциональные инвесторы были только национальными. В Канаде либерализация рынков труда и капитала, которая последовала за заключением Североамериканского соглашения о свободной торговле между США и Канадой, снизила некоторые расходы фирм, которыми управляют члены семьи, а также начала снижать доминирование подобных структур²¹.

Формальные бизнес-ассоциации и неформальные сети

Бизнес-ассоциации (добровольные, долгосрочные, возобновляемые партнерства фирм) — это еще один набор частных институтов, которые способствуют обмену и расширению деловой активности. Они делают это за счет улучшения информационных потоков, усиления штрафных санкций репутационного характера и снижения затрат на решение спорных вопросов. По сравнению с другими частными образованиями, такими как бизнес-группы или торговые ассоциации на основе этнических групп (главы 1 и 9), такие организации являются более широкими по составу и более гибкими с точки зрения адаптации к изменившимся условиям.

Бизнес-ассоциации широко распространены во многих промышленно развитых и развивающихся государствах. В некоторых случаях правительство узаконивает членство в них²². Например в Бразилии в 1930-е годы, правительство создало ассоциации, обязательные как для трудящихся, так и для бизнесменов. К середине 1970-х годов сектор бизнеса также создал много добровольных ассоциаций, которые порой действуют параллельно с аналогичными структурами, созданными правительством. К середине 1980-х годов большинство крупных и средних видов бизнеса в Бразилии входило в несколько ассоциаций²³.

Характеристики бизнес-ассоциаций в разных странах являются различными. В некоторых случаях такие организации сосредоточены в промышленности; в других случаях, как, например, в странах с переходной экономикой, они являются межотраслевыми. В некоторых случаях членство в ассоциациях может быть обязательным. Однако в общем наблюдаемый высокий уровень членства является таковым в результате добровольной интеграции компаний в бизнес-ассоциации.

Чтобы попытаться проанализировать, в какой степени бизнес-ассоциации выполняют социально полезные функции, было проведено множество исследований²⁴. Сравнение по отдельным странам свидетельствует, что бизнес-ассоциации действительно выполняют ряд таких

функций. Эти функции можно сгруппировать по направлениям: по поддержке рынка, по дополнению рынка и по замещению рынка²⁵.

- **Функции по поддержке рынка.** Бизнес-ассоциации действуют как одна из сторон в диалоге с правительством. Они передают и координируют усилия отдельных фирм в ходе общего лоббирования для улучшения предоставления общественных благ, таких как защита прав собственности, более качественное администрирование и инфраструктура.
- **Функции по дополнению рынка и по замещению рынка.** Бизнес-ассоциации действуют параллельно с существующими институтами, предоставляя альтернативные частные решения для ситуаций, когда рынок с этим не справляется. Например, они снижают затраты на получение информации о потенциальных торговых партнерах и предоставляют средства для координирования и усиления штрафных санкций за нарушение контракта (вставка 3.2)²⁶.

Сравнение отдельных стран показывает, что, по мере развития рынка, роль бизнес-ассоциаций может меняться. Например, в России основная коммерческая информация является чрезвычайно важной исходной составляющей для предприятий, и поэтому бизнес-ассоциации специализируются на предоставлении и распространении такой информации. В более стабильной институциональной среде Боливии бизнес-ассоциации выполняют другие функции. К ним относится предоставление консультаций по вопросам бизнеса как для новых предпринимателей, так и для уже действующих, им предлагается, например, сравнить подготовку новых сотрудников и тех, которые у них уже работают. Боливийские ассоциации способствуют учреждению небольших форм бизнеса: в среднем число дней, необходимое для открытия нового дела в этой стране, составляет 41 для членов ассоциации и почти 65 для тех, кто в нее не входит. В то же время ассоциации снижают затраты на поиск необходимых работников для предприятий среднего размера: среднее число дней, необходимое для заполнения вакансий, составляет 36 для члена ассоциации и 51 — для того, кто в нее не входит.

Бизнес-ассоциации действуют более эффективно, если они предоставляют своим членам четко сформулированную информацию о выгодах, отличаются высокой плотностью членства и имеют эффективную систему внутреннего согласования интересов²⁷. Эти условия, однако, недостаточны для гарантирования ее общей эффективности. Повышению эффективности деятельности ассоциации способствуют два внешних ограничения: конкурентная среда и достаточная дисциплина самого государства, препятствующая его использованию в целях дискриминационного поведения и коррупции. В тех случаях, когда формальные правовые системы, обеспечивающие информационные потоки и отчетность, развиты слабо, еще более важной становится тщательная оценка корпоративных реакций, таких как концентрация собственности и создание бизнес-групп. С точки зрения управления, концентрированная собственность и бизнес-группы могут фактически заменять формальные институты. Но конкуренция на рынках и угроза банкротства — это необходимые составляющие для обеспечения системы сдержек и

Вставка 3.2

Бизнес-ассоциации и коммерческий кредит

Расширение возможностей по предоставлению коммерческого кредита потенциальному покупателю связано с риском. Члены организаций, которые способствуют распространению информации о потенциальных покупателях, могут помочь снизить этот риск и способствовать росту деятельности фирмы.

Исследование, проведенное в пяти странах с переходной экономикой (в Польше, Румынии, России, Словакии и Украине), на основе использования данных на уровне отдельных фирм позволяет сделать предположение, что членство в таких организациях дает возможность получать более выгодные условия коммерческого кредита, особенно для деловых отношений продолжительностью более двух месяцев. Исследование, проведенное в Кении и Зимбабве, показывает аналогичный эффект, в ходе которого потенциальные покупатели, выявленные через деловые сети, скорее получают коммерческий кредит, чем другие потребители. Данные на уровне отдельных компаний по Вьетнаму предоставляют дополнительное свидетельство о роли деловых сетей как механизма распространения информации, когда отношения, устанавливаемые через такие сети, обеспечивают более широкий доступ к коммерческому кредиту. Данные по фирмам показывают, что бизнес-ассоциации и арбитражные суды являются замещающими механизмами для разрешения споров между фирмами, участвующими в торговых сделках.

Источник: Johnson and others, 2000; Fafchamps, 1999; McMillan and Woodruff, 1999a; Hendley, Murrell and Ryterman, 2000.

противовесов для тех, кто контролирует распределение ресурсов внутри фирм. Действия по устранению таких структур без учета слабостей формальных институтов, скорее всего, к успеху не приведут. И даже если они были бы успешными, непонятно, какие выгоды появились бы в отсутствие альтернативной функционирующей основы для управления. С этой точки зрения, действия тех, кто стремится улучшить корпоративное управление, должны быть нацелены на базовые недостатки рынка, на развитие условий, в которых создание объединений было бы выгодным, и на развитие альтернатив, стимулирующих внедрение конкуренции, повышение открытости информационных потоков и торговли.

Законы и формальные посредники

При наличии формальных корпоративных институтов управления может возникнуть специализация по обеспечению функций управления. Некоторые институты, например законы о предоставлении информации, аудиторские фирмы и финансовые и информационные посредники, специализируются на устранении информационных разрывов. Другие институты, например законы о корпорациях и банкротстве и связанные с ними институты по исполнению этих законов, специализируются на снижении затрат при разрешении спорных моментов. Существуют и другие типы институтов, такие как советы директоров, в деятельности которых основное внимание уделяется решению оставшихся проблем мотивационного характера,

возникающих в результате информационных разрывов между предпринимателями и менеджерами.

Для того чтобы эти официальные институты управления действовали эффективно, необходимо, чтобы были удовлетворены несколько связанных с этим условий. Информация, необходимая для провайдеров ресурсов, должна быть своевременной, точной, надежной и предоставляться в такой форме, чтобы как представители регулирующих органов, так и инвесторы могли понимать ее однозначно. Законы, ограничивающие власть предпринимателей или менеджеров, должны исполняться эффективно компетентными и беспристрастными судьями (глава 6). Другими словами, спрос на действие государства возрастает, и все больший акцент переносится на деятельность формальных институтов. При этом представители государства не только непосредственно определяют затраты на разрешение спорных ситуаций, но и оказываются тесно вовлеченными в устранение информационных разрывов, устанавливая конкретные стандарты и влияя на мотивацию частных информационных посредников.

Наиболее обобщенным показателем правовой защиты является то, в какой мере суды, как можно ожидать, способны добиваться выполнения принятых контрактов и удерживать от конфискации активов (глава 6). В ходе недавно проведенного исследования было установлено, что ожидания в отношении степени строгости реализации базовых условий заключенных контрактов влияют на размер компаний, конечно, с учетом других факторов, таких как величина спроса, технология или тип отрасли²⁸. Хотя масштабы этого исследования ограничены только европейскими государствами, объяснить основные различия в размерах компаний между промышленно развитыми и развивающимися государствами, вероятно, могут помочь различия в степени правовой защиты.

Отсутствие дополнительных формальных институтов может затруднить осуществление правовых реформ. В ходе одного исследования было установлено, что основанная на законе правовая защита в России, которая была в 1992 г. гораздо более низкой, чем в среднем в мире, к 1998 г. стала одной из самых сильных²⁹. Однако одновременно с совершенствованием правовой защиты стало все чаще сообщаться о ее слабой реализации, что в значительной степени обесценило стоимость акций. Ожидавшиеся выгоды от принятия современной правовой защиты оказались ограниченными, поскольку развивающиеся страны имеют низкий уровень исполнения основных положений такой правовой защиты. Поэтому приоритетом является усиление мер по исполнению этой защиты путем создания эффективного и в то же время ограниченного в своих действиях государства (глава 5) и повышения эффективности судебной системы (глава 6), а также принятия законодательства, которое не ограничивает действий законодателей и политиков.

Вопрос заключается в том, в какой мере государства нуждаются в принятии детально разработанных законов о корпорациях и о банкротстве. Аргументы в защиту обязательной защиты аутсайдеров, т.е. финансистов — в данном случае лиц, предоставляющих деньги, заключаются в том, что существуют преимущества благодаря наличию контрольных механизмов, которые защищают интересы обычных инвесторов, и стандартизации, задаваемой национальными законами, что приводит к снижению издер-

жек на реализацию прав этих лиц. Аргументы против такой защиты исходят из того, что это может ограничить потенциальные инновации со стороны инвесторов и предпринимателей. В принципе, как утверждают некоторые, все, что требуется от государства, — защищать контрактное право, а от компаний — разработать эффективные способы защиты и записать их в своих статях об ассоциации.

Однако история показывает политическую необходимость в принятии более полных законов, подготовленных властными органами, а затем реализуемых ими. Все страны, которые имеют корпоративные формы, в течение значительных периодов времени в ходе инноваций и экспериментов, создали конкретные законы, которые забирают часть власти у предпринимателей. Примерами таких законов являются корпоративные законы и законы о банкротстве. Другими словами, здесь созданы подробные правовые действия по защите, не ограничивающиеся контрактным законодательством (вставка 3.3).

Однако остается открытым вопрос эмпирического характера, в какой степени более детализированное законодательство, которое распределяет властные полномочия среди провайдеров ресурсов и влияет на организационную структуру компаний, позволяет улучшать способы, при помощи которых распределяются ресурсы в самой компании. Недавние усилия по количественному определению степени правовой защиты в отношении лиц, финансирующих деятельность предприятия за счет акций или долговых обязательств, позволил узнать некоторые ответы на этот вопрос (вставка 3.4). Полученные данные позволяют сделать предположение, что между наличием правовой защиты и индикаторами текущих и будущих показателей деятельности компании существует сильная связь. Также можно предположить, что возрастание правовой защиты создает возможности для появления более диверсифицированной структуры собственности (т.е. для ухода от концентрированных структур), в которой доминирующие роли играли государство, бизнес-группы и иностранные компании, поскольку они позволяют обеспечить защиту миноритарным акционерам. На рисунке 3.3 показана зависимость между правами акционеров и развитием фондового рынка. В странах со слабой защитой акционеров, акционеры с доминирующим или контрольным пакетом акций могут получать прибыли, которые в противном случае достались бы миноритарным акционерам.

Стороны, контролирующие корпорации, могут посчитать такой контроль полезным, поскольку в результате этого они могут оказаться в более выгодном положении за счет других акционеров. Они способны определять, кто будет избран в совет директоров или назначен на пост распорядителя фирмы; кроме того, они могут передавать активы на нерыночных условиях связанным с ними структурам или использовать в своих целях ресурсы фирмы³⁰. С точки зрения корпоративного контроля, конкурентный рынок может дисциплинировать фирмы, которые обеспечивают низкие поступления для своих инвесторов. Однако в большинстве стран поглощения являются редкими событиями. На практике эффективность рынка как контрольного механизма управления корпорациями зависит от наличия ликвидных фондовых рынков, в то время как затраты на осуществление поглощения являются высокими³¹. Кроме того, партии, возложившие на себя миссию контроля, и менеджмент достаточно актив-

Вставка 3.3**Необходимость в формальных законах: развитие корпоративного законодательства**

Великобритания, Франция, США и Германия были первыми странами, которые на законодательном уровне приняли корпоративные правовые документы. Это стало основой для последующей разработки корпоративного законодательства. В Великобритании характеристики свободной инкорпорации появились уже в 1688 г.; Франция провозгласила свободную инкорпорацию в 1791 г.; власти штата Нью-Йорк приняли корпоративный статут в 1811 г.; правительство Германии утвердило коммерческий кодекс в 1861 г.

Законы об инкорпорации — это сигналы о том, что власть над ресурсами в компании переходит от государства к частным структурам. Они стали предшественниками последующих более полных корпоративных законов, которые распределяют властные полномочия среди различных частных составляющих, принимающих участие в деятельности компании. Экономические кризисы, последовавшие за принятием законов об инкорпорации, с бумом учреждения компаний, за которым последовала волна банкротств, заставили правительства всех четырех стран установить конкретные параметры леввереджа и контроля со стороны инвесторов. Например, первый национальный корпоративный закон Германии 1884 г. после кризиса был заменен более ограничительным его вариантом. Инновации и эксперименты позволили политическим деятелям определить решения, которые помогли обеспечить компромисс в отношении ресурсов, предоставляемых инвесторами, например решения об изменении в уставе фирмы, о роспуске фирмы, о количестве акций и порядке установления цены на них в компании, а также способствовали переходу власти над принятием подобных решений от инсайдеров. Застава трудящихся обеспечивалась в основном в законах о банкротстве, а не в корпоративных законах, когда сотрудникам отдавали предпочтение над необеспеченными претензиями, а в некоторых случаях — и над обеспеченными.

Повсюду в промышленно развитых странах власти вводили подобные меры защиты, демонстрировавшие политическую (если не экономическую) неспособность сохранить систему, которая держалась исключительно на искушенных инвесторах и инсайдерах, разрабатывавших собственные механизмы для разрешения потенциальных спорных ситуаций.

Источник: Pistor and others, 2000; специальные исследования к Докладу о мировом развитии 2002 г.

но лоббируют правительство в целях принятия законов, защищающих от слияния.

В недавнем исследовании было проведено измерение выгод частного характера от такого контроля в 18 странах, имеющих крупнейшие фондовые рынки (по состоянию на 1997 г.), в ходе которого было обнаружено, что эти выгоды существенно различаются по странам и могут в значительной степени влиять на стоимость фирмы³². Стоимость этих выгод в Чили, Корее и Мексике колеблется от пятой части до половины рыночной капитализации. И наоборот, в Дании, Гонконге (Китай), Швеции и США частные выгоды составляют в среднем ниже 4%. Правовая защита может играть важную роль в «экспроприации» значительной доли стоимости фирмы теми, кто ее контролирует. Исследование показало, что слабые права акционеров с неконтролирующими пакетами акций объясняют более 70% систематической разницы в выгодах

Вставка 3.4**Измерение силы правовой защиты акционеров**

Количественные параметры правовой защиты фокусируют свое внимание на том, в какой степени национальные законы перераспределяют власть, принадлежавшую менеджерам или акционерам с контрольным пакетом³³.

Акционеры реализуют свои права при выборе директоров и при решении основных корпоративных вопросов. Оценка степени защиты акционеров ставит в центр анализа процедуры голосования внутри фирм. Инвесторы оказываются лучше защищены, когда компании действуют на основе правила «одна акция — один голос». Когда голоса привязываются к размерам дивидендов, инсайдеры не могут получить сильного контроля над компанией, не владея мощными потоками денежных средств, что в значительной степени ослабляет их стимулы для вывоза ресурсов из компании. Однако законы, принятые в разных странах, позволяют отойти от принципа «одна акция — один голос». Компании могут выпускать неголосующие акции; акции с сильным и со слабым голосом при голосовании; учредительные акции, имеющие предпочтительные права голосования; акции, сила которых становится тем большей, чем больше ими владеют. Компании также могут ограничивать общее число голосов, которое конкретный акционер может иметь на собрании акционеров, независимо от того, каким числом акций человек владеет.

Корпоративный закон устанавливает правила, защищающие механизм голосования от вмешательства инсайдеров. В недавнем исследовании разработан параметр, показывающий, насколько сильная правовая система защищает миноритарных акционеров от менеджеров или акционеров с доминирующим пакетом в ходе процесса принятия решений по корпоративным вопросам. В ходе этого исследования были выявлены шесть основных видов прав.

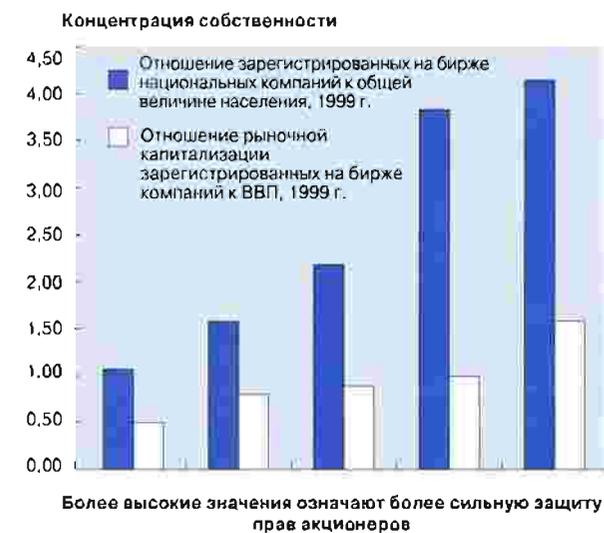
Во-первых, должны ли акционеры присутствовать лично при голосовании, могут ли они прислать вместо себя уполномоченного представителя или отправить по почте свой голос? Во-вторых, защищены ли акционеры от продажи их голосов за несколько дней до собрания акционеров? В-третьих, разрешено ли кумулятивное голосование при выборе директоров? Это обеспечивает большую власть миноритарным акционерам при выдвижении их представителей в совет директоров. В-четвертых, действительно ли миноритарные акционеры имеют правовые механизмы, позволяющие защищать их от давления со стороны директоров, таких как право заставлять компанию выкупать акции тех миноритарных акционеров, которые протестуют против некоторых основных решений, принимаемых руководством? В-пятых, действительно ли акционеры имеют преимущественное право приобретать акции новых выпусков, чтобы защищаться от разводнения капитала? В-шестых, какова доля акционерного капитала, необходимая для проведения чрезвычайного собрания акционеров? Например, в Мексике она составляет 33%, что не позволяет миноритарным акционерам провести собрание, для того чтобы уволить менеджеров или хотя бы противодействовать их акциям.

Источник: La Porta and others, 1998.

частного характера, особенно когда речь идет о качестве общей защиты инвесторов, о правах миноритарных акционеров при передаче контрольных функций и о стандартах исполнения принятых законов.

Несмотря на выгоды от внедрения формальных институтов корпоративного управления, отход от системы, в основе которой лежит сетевой принцип функционирования,

Рисунок 3.3
Права акционеров и развитие фондового рынка



Источник: La Porta and others, 1998.

порождает издержки у их участников. Уже действующие компании способны аккумулировать избыточный капитал, пользуясь своей высокой репутацией в отношении платежей, возможностью предоставить активы в качестве обеспечения или заставить платить тех, кто должен совершить платежи. Предусматриваемое перераспределение выгод помогает объяснить широкое сопротивление многим реформам управления со стороны ведущих бизнес-групп по всему миру. Аналогично менеджеры, которые обладают достаточно большой свободой действий, скорее всего, будут препятствовать проведению реформ, результатом которых предполагается сдвиг властных полномочий в пользу высших инвесторов.

Одной из потенциальных сил, способствующих переменам, является свобода торговли и финансовых потоков, которая изменяет относительную силу заинтересованных групп и повышает их поступления. Сторонники реформ также могут выступать в защиту этой открытости, поскольку она повышает их экспортные возможности или доступ к дешевому капиталу. Однако такая открытость часто имеет обратный результат, следствием чего становится появление на национальном рынке конкурирующих компаний и иностранных инвесторов, имеющих собственные институты корпоративного управления. Иностранные конкуренты на рынках продукции могут иметь более низкую стоимость капитала, что побуждает национальных участников оказывать давление в пользу принятия правовой реформы и понижения издержек, связанных с правовой защитой. Иностранным инвесторам для выявления имеющихся возможностей, а также постольку поскольку они не входят в уже существующие сети, требуется доступ к информации через общественные каналы. Кроме того, им необходима правовая защита в случае злоупотреблений. Таким образом, иностранные компании и инвесторы также образуют новые заинтересованные группы.

В некоторых странах, например в Латинской Америке, среди национальных компаний проявляется тенденция предлагать свои акции на иностранных фондовых биржах, что также становится катализатором для перемен. Имеющиеся свидетельства указывают на быстрые перемены в регулировании в ответ на появление в некоторых областях финансовых потоков и в то же время — на более медленные сдвиги, касающиеся законов об обязательном предоставлении информации, законов о корпорациях, банкротстве, ценных бумагах и трудовых отношениях. Примером является Бразилия, где в области регулирования, влияющего на рынок ценных бумаг, произошли более быстрые перемены, чем в области законодательства, касающегося корпораций и корпоративных ценных бумаг (вставка 3.5).

Разрешение ситуаций, связанных с неплатежеспособностью

Закон о банкротстве является важным институтом управления, который распределяет полномочия по принятию решений и притязания на активы в периоды финансовых кризисов. Эффективно действующие режимы неплатежеспособности, прописанные в законах о банкротстве, и механизмы их реализации улучшают положение как заемщиков, так и кредиторов. Режимы неплатежеспособности обеспечивают баланс между защитой прав кредиторов (что существенно для мобилизации капитала для инвестиций) и предупреждением преждевременной ликвидации еще жизнеспособных предприятий. Эволюция большинства систем показывает также важность балансирования политического и социального давления. Эволюция проце-

Вставка 3.5

Правовые изменения и перемены в области регулирования в Бразилии

Фондовый рынок в Бразилии является крупнейшим в Латинской Америке. На нем традиционно доминировала небольшая группа крупных компаний. Компании часто контролируются семьями или корпорациями, принадлежащими государству, а в советах директоров, как правило, доминируют инсайдеры. Многочисленные типы владения акциями способствуют тому, что выгоды из этой ситуации извлекают прежде всего инсайдеры. По одной оценке, частные выгоды, которые акционер с контрольным пакетом может получить за счет стоимости компании, являются одними из самых крупных в мире — в 1997 г. около 23% рыночной стоимости фирмы. Эти особенности ограничивали развитие рынка и стимулировали множество предложений о целесообразности проведения реформ.

Тем временем параллельные реформы были предприняты органом, регулирующим рынок ценных бумаг, с тем чтобы повысить требования по обязательному раскрытию информации и защитить миноритарных акционеров во время осуществления перемен в корпоративном руководстве. Ряд директив этого регулирующего органа требует предоставления информации относительно условий и цен блоковых продаж акций, а в настоящее время предусматривает обязательное предложение акций миноритарным акционерам, когда достигается порог в 50% голосов. Эти регулирующие действия породили заметное сокращение выгод частного характера, которые акционер с контрольным пакетом мог получать от компании.

Источник: Nenova, 2001b.

дур корпоративной неплатежеспособности зависит в значительной степени и от того, кто инициирует правовые изменения, а также от действующих в стране основных экономических и социальных сил (глава 1). В этом разделе обсуждаются некоторые важные составляющие закона о банкротстве.

Значимость степени детализации закона. Экономический результат определяют как буква закона, так и структура системы неплатежеспособности. Это можно показать, например, сравнив между собой законы о банкротстве в России 1992 и 1998 гг. Закон 1992 г. предусматривал, что условия для инициирования банкротства создаются в том случае, когда общий объем непогашенных долгов превышает общую стоимость активов компании, показываемых в балансовом отчете. Однако это условие не было эффективным, поскольку менеджерам было относительно легко манипулировать балансовой стоимостью активов компании³⁴. При низкой прозрачности и слабой правовой защите трудно определить истинное состояние компании или воздействовать на плохих исполнителей. И наоборот, закон 1998 г. был модифицирован таким образом, чтобы облегчить инициирование банкротства. Кредитор, владеющий даже небольшим обязательством (менее 5 тыс. долл.), выплата по которому просрочена на три месяца и больше, мог подавать иск о признании компании банкротом. Следствием этого стал рост числа таких исков, которое подскочило с 4 320 в 1997 г. до 8 337 в 1998 г. и свыше 13 000 в 1999 г.

Принятие или модификация законов о банкротстве часто происходят в периоды экономических кризисов, как это, например, имело место в ходе недавнего финансового кризиса в Восточной Азии. В такие времена, когда на первое место выходит поддержание стабильности работы, законы о банкротстве обычно становятся более благоприятными для должников. Именно так произошло в Индонезии, Таиланде, а также в Аргентине. Исторические примеры подтверждают значимость финансовых кризисов при разработке систем банкротства. Например, в США первоначально такой закон был очень благосклонен к кредиторам, но впоследствии был существенно изменен, и теперь во время кризисов он стал более благосклонен к должникам (глава 1).

В результате финансового кризиса в Восточной Азии все пострадавшие от него страны приняли новое законодательство о банкротстве. Ключевым является вопрос, в какой степени такие правовые изменения только перераспределяют рассматриваемые претензий или приводят к тому, что стоимость этих претензий как для заемщиков, так и для кредиторов возрастает. Недавнее исследование показало, что выгоды для обеих сторон — и кредиторов, и заемщиков — возросли как результат ожиданий от изменения системы банкротства в Таиланде³⁵. После распространения позитивных новостей о реформах произошло резкое увеличение стоимости активов. Стоимость акций как корпоративных заемщиков, так и кредиторов возросла более чем на 25%.

Для мелких предпринимателей важным является закон о личном банкротстве. Большинство новых фирм начинают с уровня частного предпринимателя. Для таких фирм законы о личном банкротстве оказывают значительный эффект на величину рисков, с которыми они сталкиваются, начиная бизнес, и на решения о том,

следует ли учреждать сам бизнес. Например, исследование в США показало, что потенциальные предприниматели в штатах, где в случае банкротства домовладения исключаются из залогового обеспечения, имеют на 25% меньше шансов получить обеспеченный заем. Это объясняется тем, что здесь кредиторы имеют меньшую базу обеспечения, на которое они могут подать требование в случае дефолта. Однако владельцы домов в этих штатах с большей (на 40%) вероятностью готовы заняться бизнесом³⁶.

Принципы режимов неплатежеспособности. Юридические права кредиторов расширяют доступ фирм к кредитам, а также увеличивают глубину и широту долговых рынков. Простой способ защитить кредиторов при неплатежеспособности — уважать их абсолютный приоритет требований при банкротстве или реструктуризации, выплачивая в первую очередь основным кредиторам, затем второстепенным кредиторам и, наконец, акционерам — из остаточной стоимости. Однако, если во время банкротства акционеры не получают ничего, менеджеры, действующие по поручению акционеров, попытаются отложить или избежать банкротства, например предприняв высокорискованные проекты в то время, когда корпорация близка к финансовому краху. По этой причине обычно рекомендуется сохранение некоторой части стоимости компании для акционеров в период банкротства, даже в том случае, когда абсолютный приоритет ничего не оставляет для владельцев³⁷.

Важнейшее соображение состоит в том, обеспечивает ли закон автоматические действия по началу процедуры банкротства, например, в качестве такого спускового механизма могут быть неплатеж или задержка платежа по обязательству, как это предусмотрено в России. Действующие в автоматическом режиме спусковые механизмы уменьшают потерю стоимости, которая происходит в том случае, когда менеджеры или крупные акционеры не торгуются с принятием решения о банкротстве. Это также помогает уточнить права различных сторон в том случае, когда дополнительные институты отсутствуют (см. пример Венгрии, глава 1).

Наличие дополнительных институтов может быть критически важным, и поэтому конструкция спусковых механизмов должна тщательно прорабатываться. Закон о банкротстве в Таиланде в 1999 г. ввел такой механизм, по которому предусматривается, что, если заемщик должен группе кредиторов больше одного миллиона баггов, основной кредитор должен подать петицию о банкротстве этого заемщика³⁸. Однако предполагаемый эффект от действия такого спускового механизма достигнут не был, поскольку в стране отсутствовали дополнительные институты. Хотя сам по себе спусковой механизм был хорошо сформулирован, следующий шаг в процедуре банкротства — определение неплатежеспособности — оказался непроработанным. В частности, в Законе о банкротстве 2483 были установлены девять условий неплатежеспособности. Их было трудно выявить, в результате чего с того времени, когда пересмотренный закон вступил в силу, было подано всего несколько исков по банкротству. При этом бухгалтерские правила не конкретизировали, в какой валюте должны учитываться активы компании, что предоставляло собственникам возможность для манипулирования балансовыми отчетами и позволяло компани-

ям создавать впечатление своей платежеспособности, мешая кредиторам подавать иски об их банкротстве.

В ранжировании интересов кредиторов могут доминировать социальные и политические аспекты. Свидетельства по отдельным странам указывают, что социальные аспекты во времена финансовых крахов часто являются доминирующими. Это связано с тем, что Закон о корпоративном банкротстве обычно влияет на крупные фирмы, чьи финансовые затруднения могут оказать значительное влияние на деятельность региона или на уровень занятости жителей. В некоторых странах в попытке ослабить негативное влияние на занятость наемных работников были введены существенные изменения в обычную процедуру ликвидации. Например, процедура, похожая на процесс по закону о неплатежеспособности в Великобритании, была недавно принята в Казахстане. Теперь предприятие продается новому собственнику, и контракт предусматривает, что новый собственник заново нанимает всех прежних сотрудников. Кредиторы, которые часто предоставляют финансы для поглощения, обычно поддерживают такую процедуру. В 2000 г. почти 38% ликвидаций в Казахстане осуществлялось в соответствии с этой процедурой. Разновидности подобного подхода существуют во многих странах, например в Индонезии и Корее. Однако у этой процедуры существует недостаток, заключающийся в том, что новые потенциальные собственники могут не желать заново нанимать всех сотрудников, поскольку экономически это может быть невыгодно.

Еще одним важным аспектом при разработке законов о банкротстве является принятие решений о том, кто может подавать иск о реорганизации или ликвидации. Связанными с этим аспектами являются: внимание, уделяемое ролям, которые играют в этом случае заемщики и кредиторы, ролям менеджеров компании и других заинтересованных лиц в ходе предложений по подготовке к реорганизации; способность менеджеров управлять компанией во время реорганизации, а также автоматическое задержание активов. Например, ряд исследований показывает, что способность менеджеров сохранять свои позиции негативно влияет на права кредиторов, и именно это связывается с меньшим доступом к внешним финансам⁴⁹.

Свидетельства, полученные из промышленно развитых и развивающихся государств, показывают, что успех структурных или формальных механизмов согласования при банкротстве зависит от силы юридической системы. Эффективность процедур неплатежеспособности с точки зрения выработки быстрых решений определяется тем, кто подаст иск о формальном банкротстве. Несколько развивающихся государств установили специальные правовые или квазиправовые органы, они должны заниматься неплатежеспособными компаниями, взяв на себя процедуры, которыми раньше занималась судебная система.

Однако, судя по полученным результатам, далеко не все из таких экспериментов оказались удачными. Например, в Индии Совет по промышленной и финансовой реконструкции был учрежден в 1987 г. для реорганизации или ликвидации неплатежеспособных крупных и средних компаний. Однако за 13 лет своего существования Совету требовалось в среднем 1664 дня с момента регистрации

заявления до принятия решения о реорганизации и 1468 дней для принятия решения о ликвидации⁵⁰. Кроме того, 35% исков, зарегистрированных в 1996 г., на конец 2000 г. остаются нерешенными, а если говорить о регистрациях 1997 г., то здесь эта цифра составляет 63%.

Альтернативными процедурами при разрешении финансовых неурядиц в основном являются различные разновидности продажи активов или выставления их на денежные аукционы. Их легче проводить, и они не основываются на использовании юридической системы⁵¹. Привлекательные с точки зрения теории, на практике такие предложения широко не применяются, за исключением Швеции и Мексики. Проблема с аукционным механизмом заключается в том, что он тесно связан со степенью ликвидности вторичных рынков. В развивающихся странах со слабыми административными возможностями и ограниченными информационными потоками более эффективными оказываются упрощенные институциональные разработки, такие как автоматическое включение механизмов запуска процедур по банкротству, в которых ясно указывается, какие действия должны быть предприняты, что оставляет меньше возможностей для произвола (глава 1).

Советы директоров как противовес власти инсайдеров

Советы директоров фирм могут играть важную и определяющую роль в выборе стратегического направления. Более того, ответственность совета за найм руководителей исполнительной власти, за принятие политики в области их вознаграждения, а также их права на увольнение позволяет совету директоров иметь рычаг управления менеджерами.

Роль и обязанности членов совета директоров зависят как от действующих национальных законов, так и от уставных документов компании. Важность, придаваемая правам собственности различных заинтересованных лиц, меняется от страны к стране. Так, в США совет директоров в первую очередь заботится об акционерах, в то время как в Голландии его основная цель — добиться удовлетворительного баланса влияния всех заинтересованных лиц. Во многих странах, например в Германии, на директоров возложены обязанности, которые не ограничиваются обслуживанием интересов акционеров; здесь закон обязывает, чтобы в советы директоров крупных фирм обязательно входили представители по вопросам труда.

Степень, в которой советы директоров защищают интересы инвесторов и других заинтересованных лиц, а также обеспечивают подотчетность менеджеров, зависит от мотивации и властных полномочий членов совета. Когда инсайдеры сами назначают и увольняют членов совета директоров, эти члены выступают в качестве слабого противовеса власти инсайдеров. Некоторые правила голосования, такие, например, как отсутствие правила кумулятивного голосования, гарантируют, что тот, кто имеет большинство акций, может назначать всех членов совета директоров. В таких обстоятельствах члены совета будут в большей степени стараться действовать в интересах тех, кто их назначил, а не в интересах более широкого круга инвесторов. Более того, вознаграждение за работу исторически здесь слабо связано с показателями деятельности компании, что обуславливает слабые стимулы для членов совета контролировать деятельность инсайдеров.

В последние годы сложился широкий консенсус в отношении элементов, необходимых для повышения стимулов членов совета директоров с точки зрения мониторинга за деятельностью менеджеров и противодействия их злоупотреблениям властью. Организации, действующие в частном секторе более чем в 30 странах, издали кодексы «лучшей практики». На основе анализа деятельности совета директоров и показателей их работы в промышленно развитых странах предлагается в первую очередь увеличение доли членов совета, которые не связаны непосредственно с менеджерами; рекомендуется также, чтобы председателями ряда подкомитетов, включая подкомитеты по финансовой отчетности и выработке политики вознаграждения, т.е. те, в которых наиболее часто возникают конфликты интересов между менеджерами и инвесторами, назначались внешние директора, не являющиеся исполнительными лицами компании.

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) недавно распространила международные стандарты по корпоративному управлению. Сейчас ведутся активные дебаты в отношении того, следует ли оставить фирмам право принимать такие стандарты по собственному усмотрению, либо способствовать этому, требуя от них предоставления информации о фактической деятельности, или принятие некоторых стандартов должно быть обязательным. Например, в Германии корпоративный закон устанавливает состав и должностные полномочия наблюдательного совета⁴². Великобритания приняла добровольную систему предоставления информации. Факты говорят, что это ведет к крупным переменам в структуре совета директоров; элементы такого подхода на основе установленных стандартов можно встретить повсюду.

Однако в большинстве развивающихся государств нехватка механизмов для реализации стандартов ограничивает их влияние. На практике даже в промышленно развитых странах трудно получить систематизированные данные, показывающие связь между принятием и использованием независимых советов директоров и улучшением деятельности компании⁴³. Если члены совета действительно являются аутсайдерами, они сталкиваются с трудностями при мониторинге действий менеджеров, поскольку они часто зависят от этих менеджеров с точки зрения предоставляемой информации. И даже если такая информация есть, у них может не хватать опыта, времени или стимулов для мониторинга за действиями менеджеров.

Указанные проблемы в развивающихся странах еще более усложняются. Подавляющее большинство крупных фирм в развивающихся странах имеют концентрированную структуру собственности во главе с обладающим контрольным пакетом акций акционером, который зачастую является членом бизнес-группы. Акционер с контрольным пакетом в процессе выбора членов совета директоров может доминировать, особенно тогда, когда отсутствует кумулятивное голосование. Это делает ситуацию, при которой члены совета действительно будут независимыми, маловероятной. Дополнительно к этим проблемам отметим, что общественные информационные потоки в развивающихся странах являются слабыми. Независимый директор, полагающийся на такие информационные по-

токи, стараясь заниматься отслеживанием действий менеджеров, столкнется с затруднениями.

Разумеется, все сказанное не умаляет потенциальной ценности независимых советов. Однако до тех пор, пока система исполнения будет слабой и пока общественная информация будет ограниченной, традиционные советы директоров, в которых доминируют лица, тесно связанные с компанией (такие, как заказчики, поставщики и прочие заинтересованные лица), могут оказаться в более выгодном положении с точки зрения улучшения функции управления. Лица, определяющие политику фирмы, заинтересованные в улучшении управления ею, не должны ограничиваться только наложением обязательств на деятельность компаний, с тем чтобы иметь в них советы директоров, соответствующие принятым стандартам, например, по степени независимости. Там, где предпринимаются соответствующие шаги по совершенствованию информации и исполнению законов, реформы в структуре совета директоров дополняют подобные изменения.

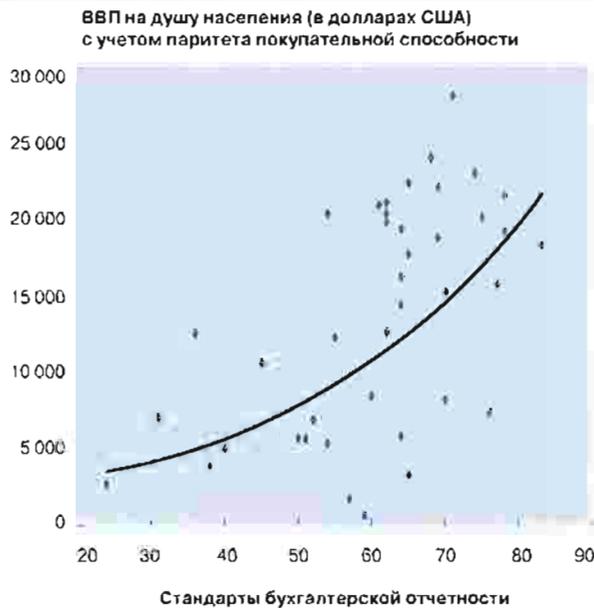
Институты, обеспечивающие инвесторов информацией

При использовании формальных систем корпоративного управления законы и советы директоров создают потенциальные ограничения, препятствующие расхищению ресурсов. Однако инвесторам тоже требуется своевременная, точная и надежная информация, на основе которой они принимают свои решения. Эмпирические данные показывают, что качество доступной им информации позволяет объяснить большие различия между странами с точки зрения чувствительности инвестиций к величине добавленной стоимости. Информация более высокого качества ассоциируется с фирмами, больше инвестирующими те виды деятельности, которые отличаются высокой добавленной стоимостью⁴⁴.

Фирмы в развивающихся государствах предоставляют и часто имеют доступ к информации относительно низкого качества или ограниченной по каким-то параметрам. Чтобы получить единый индекс отчетности, пригодный для выявления межстрановых различий, было проведено исследование, в ходе которого национальные системы отчетности сравнивались с международными стандартами⁴⁵, хотя это несовершенный показатель, так как он не учитывает различий и недостатков в системах реализации законов и правил, результаты тем не менее являются показательными (рис. 3.4).

Исследование, в ходе которого изучался финансовый кризис в Восточной Азии, показало наличие больших информационных пробелов. Было установлено, что более двух третей самых крупных банков и корпораций, чьи акции котируются на фондовой бирже, выпускали финансовые отчеты, которые были плохо связаны с международными бухгалтерскими стандартами. В таблице 3.2 показано, что недостаток применяемых бухгалтерских стандартов включал отсутствие данных о конфликтных транзакциях с точки зрения менеджера или предпринимателя; в значительной мере отсутствовали также сведения об обязательствах. Одним из наиболее удивительных результатов этого исследования стал тот факт, что отсутствие необходимой информации имело место, несмотря

Рисунок 3.4
Стандарты бухгалтерской отчетности в разных странах



Примечание. Цифры показывают разброс зависимости между индикатором стандартов отчетности и ВВП на душу населения.
Источник: Центр международного финансового анализа и исследований (CIFAR), цит. по: La Porta and others, 1998.

на участие в проверках аудиторских фирм, аффилированных с ведущими международными фирмами, и во многих случаях в юридическом плане полностью соответствовали национальным стандартам. Хотя это и не было основной причиной кризиса, плохая информированность инвестора в него свойственна. Инвесторы, которые полагаются на общедоступную информацию, оказались в слабой позиции с точки зрения возможностей выявления плохой практики управления и поэтому не сумели защитить себя должным образом или отличить хорошие капиталовложения от плохих.

Способность брокерских фирм точно оценивать доходы крупных компаний, совершающих публичные сделки, является еще одним индикатором той информационной проблемы, которую необходимо решить. Это также показывает глубину различий между странами с сильными режимами с точки зрения выдачи информации, и государствами, в которых подобные режимы являются слабыми. В недавно проведенном исследовании были измерены средние прогнозные ошибки между доходами, спрогнозированными финансовыми аналитиками, и фактически полученными результатами. Эта разница и стала индикатором рассматриваемой проблемы¹⁰. В страны с самой низкой прогнозной ошибкой входят Нидерланды и Великобритания, в то время как в страны с самой высокой ошибкой этого рода — Китай и Мексика. Интенсивно используемые различия между странами, включая и степень предоставления бухгалтерской информации, также влияют на указанные различия.

Таблица 3.2
Финансовые отчеты не предоставляют полезной информации для провайдеров ресурсов

Категории международных стандартов отчетности	Доля компаний, соблюдающих эти стандарты, %
Соответствующие стороны кредиторов и заемщиков	30
Обязательства в иностранной валюте	37
Финансовые производные инструменты	24

Примечание. В выборку были включены 73 крупнейших банка и корпорации, чьи акции предлагаются на фондовой бирже, из Индонезии, Республики Кореи, Малайзии, Филиппин и Таиланда.
Источник: Rahman, 1988.

Большинство компаний не являются достаточно крупными или такими, чьи акции предлагаются на фондовой бирже, особенно в развивающихся странах. Но там, где информационные потоки, касающиеся этих фирм, искажаются, трудность оценивания более мелких фирм, чьи акции не предлагаются на фондовой бирже, становится значительной.

В некоторых странах были предприняты частные инициативы по повышению качества информации еще до появления соответствующих общественных структур, когда частные организации постарались удовлетворить растущий спрос на информацию. В других странах правительство сыграло более значимую роль (таблица 3.6). Например, в США аудиторские фирмы и фирмы, занимающиеся определением рейтинга облигаций, были созданы в результате быстрого экономического роста и все большей потребности во внешнем капитале, начало которому положили железнодорожные компании. В этой стране частные и общественные структуры играли взаимодополняющие роли.

Частные инициативы предоставляют мало стимулов предпринимателям, чтобы они раскрывали информацию. Кроме того, они не являются стандартизированными. Предприниматели заинтересованы в том, чтобы показывать информацию о хороших проектах и скрывать — о проектах с низкими показателями поступлений. Более того, по своей сути покупатель услуг (компания) не всегда является самой заинтересованной стороной в получении аудиторских услуг высокого качества. Для того чтобы лучше согласовать интересы аудиторов и менеджеров, необходимо использовать дополнительные меры, например аудиторские комитеты и участие в советах директоров людей, которые не занимают в компании должностей исполнительного уровня власти. Однако риск некомпетентности и возможность сговора с менеджерами сохраняются и в этом случае.

В странах, где установление бухгалтерских стандартов осуществлялось на уровне частного сектора, затем в этот процесс вмешалось государство. Стандарты и требования, установленные самими специалистами, считались неиде-

Вставка 3.6**Ограничения частного управления в сфере бухгалтерской отчетности**

С появлением акционерных компаний предоставление финансовых отчетов стало важным инструментом корпоративного управления. Финансовые отчеты поставили менеджеров под контроль за использование капиталов, предоставленных им собственниками. Аудит также стал инструментом, при помощи которого независимый эксперт может предоставить собственникам достоверное свидетельство о компетентности и надежности информации, которую сообщают менеджеры. Ранее, когда число сторон, вовлеченных в деятельность предприятия, было небольшим, вполне достаточным был контрактный подход и потребность во внешнем регулирующем вмешательстве имела ограниченный характер.

В странах общего права, таких как США и Великобритания, еще в середине 19 в. возникла саморегулируемая организация бухгалтеров. Постепенно это позволило создать набор общепринятых практических приемов, применяемых для осуществления аудита и подготовки бухгалтерских отчетов. Предприятия добровольно соглашались с этими приемами, и первоначально правовой поддержки для их исполнения не требовалось. Со временем — и часто как реакция на корпоративные крахи или скандалы — законодатели стали вмешиваться и разрешать спорные проблемы. Эти проблемы возникали вследствие действия нескольких факторов: наличия крупных групп акционеров, специально оговаривавших принципы бухгалтерской отчетности и аудита в договорах с менеджерами; отсутствия правовых полномочий у бухгалтеров, которые не могли обязать предприятия следовать их правилам; убытков, понесенных в случае неплатежеспособности третьими сторонами, например кредиторами, не входившими в число участников контрактных отношений между собственниками, менеджерами и аудиторам.

Первоначально разработка многих детальных требований (таких, как стандарты отчетности) была оставлена на усмотрение самих участников (бухгалтеров). Со временем законодатели и представители регулирующих органов постепенно начали контролировать установление стандартов в таких сферах, как

бухгалтерская отчетность, аудит, этика, и оказывать большее влияние на требования, связанные с профессиональной подготовкой и допуском к работе, а также к отчетности самих членов. Все это превратило саморегулируемые организации, которые выполняли делегированные им полномочия по регулированию деятельности своих членов, в организации, осуществляющие полномочия, делегированные им государством.

В странах, для которых традиционным является римское право, характер эволюции был другим. В таких странах, как Германия и Франция, законодательство, определяющее порядок учреждения акционерных обществ и компаний с ограниченной ответственностью, устанавливает более подробно прописанную процедуру с точки зрения условий и подробностей бухгалтерских и аудиторских требований. Кроме того, многие из требований стали прямой реакцией на запросы государства как пользователя финансовой информацией. Например, именно так произошло в результате влияния законов о налогообложении на общие требования к бухгалтерской отчетности. Более того, законодательные органы не даровали власть ранее существовавшим добровольным саморегулируемым группам, а вместо этого учредили для управления этой профессиональной деятельностью публичные правовые органы. Доступ к профессии стал контролироваться через сдачу государственного экзамена. В случае нарушения дисциплины привлекались суды, а виды деятельности органов, например, при представлении ими частных интересов своих членов, были тщательно прописаны в законе.

Несмотря на совершенно разное происхождение и процессы развития, две ранее отдельных традиции в отношении регулирования бухгалтерской отчетности и аудита в настоящее время в значительной степени сблизились. Эти две разновидности опыта также наглядно показывают разные пути, которые могут в настоящее время выбрать развивающиеся страны.

Источник: Hegarty, 2001; специальные исследования к Докладу о мировом развитии 2002 г.

ватными для того, чтобы предотвратить неудачи, злоупотребления или гарантировать, что все члены должным образом отвечают установленным требованиям или что все заинтересованные стороны вносят соответствующий вклад в развитие этих стандартов. Но если стандарты устанавливаются государством, появляется другая опасность — информация, которая требуется для политиков с их интересом к вопросам налогообложения, может существенно отличаться от запросов инвесторов. Частный вклад в установление стандартов способен обеспечить достаточно нововведений, позволяющих учесть потребности бизнеса.

Правительства нуждаются также в централизованных доступных реестрах акций и собственности, что способствует независимому сбору информации и проверке информации, предоставленной заинтересованными компаниями. Законы о раскрытии информации увеличивают информационные потоки. Задачей независимого аудитора является высказывание своего суждения о том, верно ли финансовая информация, доступная для инвесторов, отражает деятельность компании и в какой степени это сделано в соответствии с бухгалтерскими стандартами отчетности. Поскольку пользователями аудиторских отчетов могут быть заинтересован-

ные лица, которые не участвовали в переговорах по заключению контракта на проведение аудита, во всех промышленно развитых странах приняты законодательные или регулирующие требования о проведении аудита для защиты заинтересованных лиц, хотя объем таких требований может различаться в зависимости от других аспектов государственной политики. Например, достаточно общим явлением является исключение из аудиторских требований компаний с размером капитала ниже установленного, поскольку их отчетность используется ограниченно.

Масштабы международных трансакций увеличились, и поэтому появился повышенный спрос на стандартизацию информации, предоставляемой в другие страны. В ответ на появление этого спроса Международный комитет стандартов по бухгалтерскому учету (IASB), который был учрежден в 1973 г., выпустил Международные бухгалтерские стандарты (IAS). Чтобы получить доступ к международным рынкам капитала, крупные компании добровольно согласились следовать этим стандартам. Однако для небольших и средних структур бизнеса такие стандарты могут оказаться неподходящими, потому что они явно благоприятны в первую очередь для акционеров, а поскольку требования IAS являются сложными, их выполне-

Вставка 3.7**Эволюция международных бухгалтерских стандартов**

С самых первых дней существования Международного комитета стандартов по бухгалтерскому учету (IASB) некоторые небольшие или развивающиеся государства согласились принять Международные бухгалтерские стандарты (IAS) в качестве своих национальных стандартов, вместо того чтобы тратить средства на разработку каких-то иных вариантов. Вскоре было признано, что в полной мере выгоды IAS могут быть получены только в том случае, если они приняты крупными, активно действующими на международной арене компаниями, особенно для получения капитала на международных рынках. В связи с этим IASB начал уделять больше внимания выработке таких стандартов, которые отвечают информационным потребностям инвесторов в компании, чьи акции котируются на фондовой бирже, а также добиваться признания этих стандартов со стороны органов, регулирующих рынки ценных бумаг и ответственных за определение условий (включая условия финансовой отчетности), которым должны отвечать фирмы, желающие котировать свои акции на их рынках. В этом отношении наблюдается постепенный прогресс, и сейчас на всех основных мировых рынках ценных бумаг, за исключением США и Канады, в целях регулирования принимаются финансовые отчеты компаний, которые зарегистрированы в других странах и подготовлены в соответствии с требованиями IAS.

В мае 2000 г. IOSCO, международная организация регулирующих органов рынков ценных бумаг, официально одобрила использование IAS при условии выполнения некоторых обязательств. В июне Европейская комиссия объявила о своем намерении предложить законодателям для компаний, чьи акции котируются на фондовой бирже, сделать обязательным использование IAS в своих консолидированных финансовых отчетах, самое позднее к 2005 г. Этот закон был опубликован в феврале 2001 г. Однако остаются приблизительно 4 млн предприятий, которые не входят в число компаний, действующих по этим стандартам, а функционирующих в области бухгалтерской отчетности по другим законам Европейского союза.

Источник: Hegarty, 2001; специальные исследования к Докладу о мировом развитии 2002 г.

ние для небольших и средних компаний может оказаться дорогостоящим (вставка 3.7).

Для стран, которые анализируют предстоящую бухгалтерскую реформу, первый вывод состоит в том, что один размер вовсе не годится для всех и что существует убедительный аргумент в пользу наличия разных финансовых отчетных режимов для разных категорий предприятий. Конечно, многообразие режимов может привести к дополнительным расходам, однако их следует сопоставить с выгодами. По крайней мере следует выделить две разные категории.

- Для компаний, старающихся получить капитал на рынке, и особенно тех, кто хочет привлечь иностранных инвесторов, стандарты IAS в настоящее время признаются в качестве международных бухгалтерских стандартов. Важно, что этим компаниям разрешено пользоваться только «чистым» вариантом IAS,

поскольку любые модификации этих стандартов означают, что итоговый вариант применяемых стандартов не может считаться адекватным IAS. Как показал азиатский кризис, использование местных аффилированных структур международных аудиторских фирм оказалось недостаточным для повышения качества информации, поскольку эти аффилированные структуры, как правило, следуют национальным стандартам.

- Однако для других компаний использование стандартов IAS может оказаться излишне тяжелым бременем или неподходящим для заинтересованных лиц или групп пользователей. В этом случае более подходящим вариантом могут быть упрощенные бухгалтерские отчетные требования, которые соответствуют информационным запросам налоговых властей. Однако следует внимательно учесть все основные интересы и не позволить интересам одной группы пользователей нарушить отчетность, поскольку это может помешать другим пользователям, в том числе и менеджерам. Конкретные потребности отдельных пользователей могут быть удовлетворены через предоставление дополнительных отчетов, которые совпадают с отчетами общего назначения и дополняют их.

На характер информации, которая предоставляется и которая требуется, влияет также характер пользователей и провайдеров. Наряду с правительством, финансовые посредники, включая пенсионные, взаимные и хеджевые фонды, предъявляют спрос на дополнительную информацию и анализ. Такие информационные посредники, как агентства по определению рейтинга облигаций и финансовые аналитики в брокерских фирмах, составляют финансовые отчеты по результатам аудита совместно с другими источниками информации и предлагают свои суждения о перспективах конкретной компании. Еще одним институтом, который может собирать и распространять информацию, является финансовая пресса (глава 10).

Стимулы для посредников

Для того чтобы гарантировать, что организации, участвующие в сборе финансовой информации и высказывании суждений о ее качестве, будут подотчетны как пользователям информации, так и ее провайдерам, необходимы специальные механизмы. Существует множество потенциальных конфликтов интересов. Например, аудитор может владеть акциями или предоставлять дополнительные услуги той же самой компании, для которой он проводит аудит. Брокерская фирма может предоставлять инвестиционные банковские услуги компании, включаемой в ее финансовый анализ. Информационные посредники имеют гораздо более высокие доходы от занятий инсайдерскими сделками или манипулированием акциями, чем от предоставления качественной информации.

Что стимулирует посредников предоставлять своевременную, точную и надежную информацию? Среди факторов, оказывающих давление на эффективность их деятельности, можно назвать конкуренцию, репутацию и штрафные санкции, налагаемые регулирующим органом. Политика, влияющая на количество фирм, которым необ-

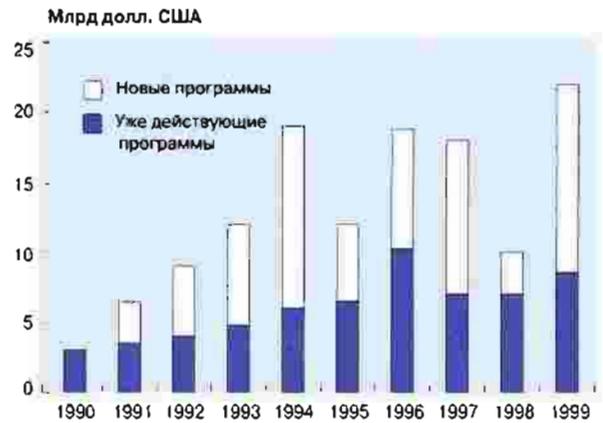
ходим внешний капитал, и масштабы институциональных инвесторов увеличивают спрос на информацию и скорее всего усиливают стимулы, порожденные репутацией и конкуренцией. Открытость в еще большей степени стимулирует спрос, позволяя национальным компаниям регистрироваться на иностранных биржах и снимая ограничения на инвестиции со стороны иностранных институциональных инвесторов.

Опыт промышленно развитых стран показывает, что расчет только на частные институты является не вполне оправданным подходом. С учетом значительных постоянных издержек и длительного времени, которое требуется для получения публично доступных информационных потоков, развивающимся странам необходимо проанализировать и альтернативные варианты. Одним из таких подходов, который обсуждался в главе 4, является концентрация внимания на банковских и частных информационных потоках. Другим вариантом является разрешение национальным компаниям использовать иностранных информационных посредников для одно-временного листинга акций на иностранных биржах (на них требования по предоставлению определенной информации являются обязательными) или участвовать в эмиссии международных облигаций. Опыт действий крупных китайских компаний, принадлежащих государству, которые продали миноритарную часть своих акций инвесторам через предложение на фондовых биржах Гонконга и Нью-Йорка, показывает как потенциал, так и ограничения этого подхода. В начале 1990-х годов компании из стран с формирующимися международными рынками заполнили эти рынки, и сейчас на них приходится основная доля долларовых поступлений за последние годы (рис. 3.5). На приватизированные компании приходится более одной трети этих поступлений⁴⁷. Однако значительные расходы, связанные с выполнением требований по внесению в листинг, означают, что этот вариант доступен только незначительному числу крупных компаний. Более того, остается проблематичным, что инвесторы в случае необходимости должны сами возмещать ущерб, если в стране, где учреждена компания, отсутствуют законы, защищающие инвесторов, или механизмы их исполнения.

Выводы

Институты, которые влияют на управление компаний, являются важными с точки зрения того, каким образом происходит распределение ресурсов, кто имеет права на эти ресурсы как внутри страны, так и между странами. Следовательно, такие институты влияют на рост экономики и сокращение бедности. Институты управления для малых и крупных фирм различны. По сравнению с количеством малых фирм число крупных компаний невелико. Однако в среднем на них приходится значительная доля добавленной стоимости и занятости. Более того, слабое управление в таких фирмах, как правило, связывается с финансовым и экономическим кризисом, что может иметь тяжелые последствия для бедных слоев населения. Но когда такие компании действуют должным образом, их вклад в экономический рост является значительным и оказывает непосредственное влияние на жизнь людей. У мощных действующих компаний также есть стимулы препят-

Рисунок 3.5
Капитал, полученный через новые депозитные программы



Источник: IMF, 2000.

ствовать изменениям в институтах, которые могут сократить их выгоды и часто препятствуют действиям, направленным на появление на рынке новых компаний. Для ограничения подобных действий могут быть приняты специальные меры. Подобное происходило и происходит в истории развития многих государств, однако успешно реализуемые инициативы стремились сбалансировать выгоды, которые предоставляют крупные компании, с их негативным влиянием на политику изменений доступа на рынки новых предприятий.

Однако в большинстве развивающихся государств доминирующей является другая проблема. Она связана с характером отношений между государством и частным бизнесом. В бедных странах часто практически не существует ограничений на произвол со стороны государства, т.е. государственные чиновники часто не ограничены в своих действиях законами, которые они сами принимают, и не выполняют «контрактов», которые они заключили с частными агентами. Кроме того, часто отмечаются недостаточное принуждение сторон к выполнению заключенных контрактов, а также плохое предоставление информации заинтересованным лицам. Эти проблемы затрудняют доступ новых структур в формальный сектор экономики. В этой связи частные институциональные подходы будут продолжать доминировать; они будут возмещать недостаток эффективных формальных альтернатив, предоставляемых государством. В этих обстоятельствах политические деятели выиграют, если откроют доступ новым подходам, предлагаемым частными агентами.

Беспрепятственность торговли товарами и услугами и свобода распространения информации могут повысить эффективность применения подобных частных механизмов и будут способствовать дальнейшему созданию институтов, порождая силы, способствующие изменениям. Формальные институты управления в качестве дополнения частных инициатив могут обеспечить долгосрочные выгоды. Подобные институты увеличивают возможности для компаний и способствуют инвестици-

ям в виде деятельности с высокой добавленной стоимостью; они помогают росту компаний и занятости в них. Они поддерживают экономический рост и способствуют снижению бедности. Однако часто возникают крупные препятствия для разработки законов и создания внутренних институтов управления, а также регулирующих агентств. Новые инициативы в создании институтов необходимо готовить так, чтобы они дополняли существующие институты или даже непосредственно создавались на их основе. Например, принятие законов, которые требуют, чтобы регулирующие органы получали обширную

информацию о деятельности компаний, может не получить должной приоритетности, если не уделить достаточного внимания созданию информационных потоков, подобных тем, которые предоставляют бухгалтерские системы. Политические присмы, помогающие обеспечить политическую поддержку изменениям в сфере управления, такие как беспрепятственность торговли и прозрачность, открытость информации и ее предоставление всем заинтересованным сторонам, на которые влияют проводимые реформы, столь же важны, как и конкретные параметры самих реформ.

Финансовые системы

Наличие финансовых ресурсов и возможность доступа к ним существенно влияют на все сферы деятельности экономических агентов.

Это касается всех структур бизнеса — от крупных предприятий (на которых могут работать сотни и тысячи сотрудников) до небольших организаций, деятельность которых зависит от возможности получить микрокредит.

Амартья Сен, 1999 г.

Экономическая история знает множество примеров, которые полностью подтверждают идею, что финансовое развитие вносит фундаментальный вклад в экономический рост. Именно оно сыграло ключевую роль в обеспечении необходимых условий для индустриализации в такой стране, как Англия, за счет мобилизации капиталов, требуемых для крупных инвестиций (вставка 4.1). Ученые также утверждают, что хорошо функционирующие банки способствуют технологическим инновациям, выявляя и финансируя тех предпринимателей, у которых наиболее высокие шансы на успешную разработку новых продуктов и на реализацию новых производственных процессов¹.

Имеется достаточно много фактов, свидетельствующих, что финансовое развитие в значительной степени влияет на экономический рост даже с учетом других значимых для него факторов². Благодаря своему сильному влиянию на экономический рост в целом, финансовое развитие является и основной составляющей для сокращения бедности. Недавно проведенное исследование показало, что финансовое развитие благоприятно влияет непосредственно на более бедные сегменты общества и что оно прямо связано с улучшением в распределении доходов³. Предварительные результаты демонстрируют, что показатели финансового развития положительно и существенно коррелируют с долей дохода, приходящейся на нижней квинтиль распределения дохода⁴. Поэтому утверждения, что развитие формальной финансовой систе-

мы выгодно только богатым, по всей видимости, эмпирическими фактами не подтверждаются.

Исторический опыт промышленно развитых и развивающихся государств, накопленный к настоящему времени, позволяет сделать еще один важный вывод. Ключом для развития частных финансовых институтов являются здоровые общественные финансы и стабильная валюта⁵. Например, голландская «финансовая революция» началась с развития (в форме обращающихся на рынке ценных бумаг) государственных долговых обязательств, а Англия решила проблемы ликвидности и государственного долга, введя долгосрочные и пожизненные аннуитеты⁶. Позже было установлено, что правительства, которые подавляли свои финансовые системы в целях финансирования общественных расходов, в результате заканчивали свою деятельность, имея расстроенные и плохо развитые финансовые системы.

Одной из важных функций, которую должны играть финансовые системы, является перенос риска на тех, кто готов принимать этот риск. Объединить и диверсифицировать риск могут помочь финансовые контракты. Недавно проведенные исследования выявили, что финансовое развитие также проявляет тенденцию к сокращению общей экономической неустойчивости⁷. Это важный механизм страхования для бедных и приближающихся к бедности слоев населения, поскольку отрицательные экономические шоки повышают число бедных. Однако, хотя финансовые системы обладают определенными возможностями по снижению рисков, при отсутствии дополнительных институтов, которые обеспечивают нужные стимулы для проявления осторожности при готовности идти на риск, финансовое развитие может привести скорее к увеличению риска, чем к его смягчению⁸.

Финансовые рынки создаются для снижения информационных затрат на заимствование и кредитование, а также расходов на транзакции. Выполняя это, финансовые системы осуществляют ряд функций, которые являются важнейшими для современной экономики⁹. Они предоставляют услуги, связанные с платежами, способствующими более широкому обмену товарами и услугами, мобилизации сбережений, предоставлению кредита и

Вставка 4.1**Финансовая революция и Промышленная революция**

Широко признано, что именно технологическое развитие в Англии в конце 18 в. стало той решающей силой, которая вызвала в этой стране Промышленную революцию и экономический рост. Другие же придают большую значимость институциональным изменениям, в частности роли финансовых институтов, которую они играли в этом процессе. Например, некоторые специалисты утверждают, что основной причиной Промышленной революции стало совершенствование рынка капитала, позволившее снизить риск ликвидности. Многие изобретения к этому времени уже существовали, но требовали крупных и долгосрочных вливаний капитала, что было невозможно без соответствующего развития финансовых рынков. Таким образом, Промышленная революция должна была подождать осуществления Финансовой революции.

Как и в Англии, достаточно развитая финансовая система в США была создана до того, как в 19 в. в этой стране произошла Промышленная революция. Голландская республика задолго до своего удивительного роста в 17 в. осуществила Финансовую революцию, в ходе которой были реализованы такие институциональные инновации, как принятие свободно обращающихся переводных международных векселей для финансирования внешней торговли, свободно обращающихся ценных бумаг для финансирования государственного долга, были созданы удобная система платежей, стабильная валюта, сильная частная банковская система и рынки ценных бумаг.

Источник: Hicks, 1969; Rousseau and Sylla, 1999; Sylla, 2000.

контролю за заемщиками. Оценивая альтернативные инвестиции и осуществляя мониторинг за деятельностью заемщиков, финансовые посредники решают возникающие информационные проблемы и повышают эффективность используемых ресурсов. Кроме того, финансовые системы ограничивают, объединяют и обменивают риски, проявляющиеся в ходе подобных действий.

Финансовые активы с привлекательными характеристиками доходности, ликвидности и риска поощряют сбережения в финансовой форме. Вклад финансовой системы в экономический рост и снижение бедности зависит от количества и качества услуг этой системы, ее эффективности и степени охвата.

В число финансовых институтов входят банки, страховые компании, резервные и пенсионные фонды, инвестиционные, в том числе и коллективно инвестиционные, схемы (взаимные фонды), принудительные схемы сбережений, сберегательные банки, кредитные союзы и рынки ценных бумаг. В развивающихся странах, особенно в наиболее бедных регионах, очень важную роль играют персонализированные типы кредитования с механизмами исполнения, в основе которых лежат репутация людей и групповые нормы поведения.

Одна из важных задач, с которой сталкиваются политические деятели, связана с созданием мощных финансовых систем, способствующих ослаблению риска в случае возникновения шоковых явлений. В этой главе рассматриваются уроки, которыми могут воспользоваться политические деятели при достижении своих целей. В основе этих уроков лежат исследования и опыт, накопленный в различных странах, которые получили известность в основном в последние годы.

Один из выводов заключается в том, что вместо создания отдельных разрозненных финансовых структур политические деятели должны заниматься совершенствованием правовой регулирующей среды в целом. Особенно важно обеспечить гарантированные права для внешних инвесторов и эффективные механизмы реализации контрактных условий. Это центральные темы данного доклада. Свобода торговли и большая степень конкуренции также вносят свой вклад в развитие финансовых институтов независимо от характера правовой системы в стране, ее прошлой колониальной истории или политической системы.

Финансовое регулирование становится более легкой задачей, когда оно позволяет участникам рынка самим заниматься мониторингом деятельности друг друга и оказанием дисциплинирующего влияния друг на друга. Важным элементом для финансовых институтов, с точки зрения улучшения качества предоставляемых услуг, эффективности деятельности участников и их поведения, являются гарантирование точности информации об операциях этих институтов и ее доступность для заинтересованных лиц. Развивающиеся страны с бедными информационными и кадровыми ресурсами и нехваткой дополнительных институтов, которые помогают вести мониторинг и при необходимости обеспечивать выполнение стандартов по капиталу, даже в этом случае могут выиграть от создания дополнительных механизмов буферного типа, наличие и действия которых легче отслеживать и регулировать. Примерами этого рода являются требования по ликвидности и правила, которые предусматривают конкретные действия со стороны органов регулирования при возникновении заранее установленных условий.

На эффективность финансовых услуг влияет приватизация банков. Опыт отдельных стран показывает, что критическими факторами для успешной приватизации являются эффективное регулирование в этой сфере и чистый балансовый отчет. Конкуренция повышает эффективность, увеличивает стимулы для осуществления инноваций и помогает более широкому доступу заинтересованных лиц. Недавно полученные факты указывают, что доступ небольших фирм к финансам при появлении на рынке иностранных участников не снижается. Опыт отдельных стран демонстрирует, что эффективно действующая банковская система требует наличия состязательной системы, которая открыта как для входа, так и для выхода участников, но не обязательно должна иметь множество конкурирующих институтов.

Даже в наиболее совершенных финансовых системах проблемы информационного характера и относительно высокие постоянные издержки небольших кредитов ограничивают доступ малых фирм и мелких предпринимателей. В этом случае может помочь система дополнительных институтов. Среди основных способов, позволяющих небольшим заемщикам получить более широкий доступ к финансам, можно указать совершенствование законов об обеспечении займов и внедрение регистров, в которых учитываются активы, выступающие в качестве обеспечения; улучшение информации о мелких заемщиках при помощи кредитных регистров; снижение издержек при помощи внедрения компьютеризированных моделей учета выданных кредитов.

В этой главе рассматриваются страновые различия финансовых структур и влияние финансовой структуры на экономические результаты. Далее обсуждается регулирование банков, вопросы собственности и конкуренции в бан-

ковском секторе, а также институты, необходимые для расширения доступа к банковским услугам для тех лиц и структур, которые в настоящее время этого лишены. Вопросы, связанные с развитием фондовых рынков, обсуждались также в главе 3. Небанковские финансовые посредники были предметом анализа недавнего отчета Всемирного банка и поэтому в данной работе отсутствуют¹⁰.

Какие системы должны поощрять политики — те, в основе которых лежат банки, или те, в основе которых лежат рынки?

По мере того как государства развиваются, запросы пользователей и провайдеры финансовых услуг также меняются. На этом этапе неформальные финансы становятся менее важными, а инвестирование на основе собственных капиталов уступает место сначала заимствованиям у банка-посредника, а затем рынкам капиталов, становящихся дополнительным инструментом для сбора внешних средств (рис. 4.1)¹¹. Хотя в большинстве финансовых систем доминируют банки, в последнее время относительная важность фондового рынка проявляет тенденцию к росту — роль рынка тем значимее, чем выше уровень развития страны (вставка 4.2)¹². Однако даже в промышленно развитых странах структуры бизнеса по-прежнему больше средств получают за счет банковских займов, чем от продажи акций¹³.

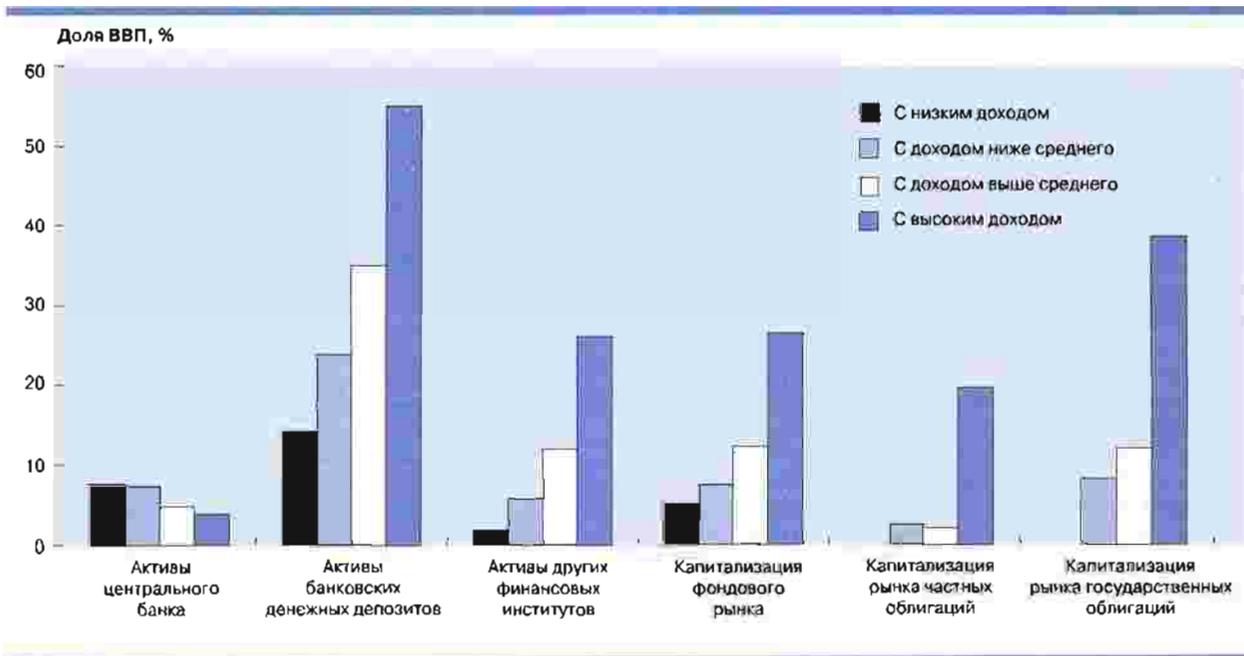
Экономисты активно обсуждают роль финансовых структур, в частности преимущества и недостатки финансовых систем, в основе которых лежат банки, в сравнении с системами, в основе которых лежит рынок. Подобные дискуссии ведутся уже больше века. В конце 19 в. экономисты Германии утверждали, что немецкая финансовая система, основанная на банках, помогла их стране обогнать Великобританию по основным параметрам промышленного развития. В течение 20 в. эти дебаты захватили и представителей США и Японии¹⁴. В относительно недав-

нее время, когда возникла настоятельная потребность в разработке финансовых систем для большого числа стран с переходной экономикой, вопрос общего подхода к проектированию финансовых систем потребовал особого внимания политических деятелей.

Должны ли политические деятели, озабоченные тем, как обеспечить экономический рост и снижение бедности, фокусировать свои усилия на развитии банков или на развитии фондовых рынков? Некоторые из специалистов утверждают, что банки имеют преимущество перед рынками, если дополнительные институты в стране являются слабыми¹⁵. Даже в странах со слабыми правовыми и бухгалтерскими системами и слабыми механизмами реализации контрактных условий мощные банки могут заставить компании предоставлять требуемую информацию и платить по своим долгам, тем самым способствуя промышленному развитию¹⁶. И наоборот, хорошо развитые фондовые рынки быстро получают необходимую информацию, что уменьшает мотивацию для отдельных инвесторов самостоятельно заниматься сбором подобных сведений. Это может снизить мотивацию для выявления новаторских проектов и не способствует эффективному распределению ресурсов¹⁷. Более того, поскольку инвесторы могут продавать свои акции дешево, их мотивация к надзору за работой менеджеров резко снижается, что сокращает возможности корпоративного контроля и ведет к снижению производительности в общенациональном масштабе¹⁸. Однако, с другой стороны, фондовые рынки позволяют диверсифицировать риски и создавать механизмы для управления рисками с учетом конкретных особенностей заинтересованных лиц.

Важность финансовой структуры с точки зрения экономического развития активно изучалась в недавних работах. Исследования, проведенные на уровне отдельных стран, отраслей и фирм, показали, что при данном уровне развития наличие в странах разных финансовых струк-

Рисунок 4.1
Развитие финансовых систем относительно групп с различным доходом



Вставка 4.2

В разных странах финансовые структуры разные: здесь важны более совершенные информационные и правовые структуры, которые защищают права собственности

Недавнее исследование Всемирного банка позволило создать базу данных (начало которой было положено в 1960-е годы) о финансовых рынках и финансовых посредниках более чем в 100 странах. В ходе исследования был разработан ряд показателей, которые измеряют относительный размер, активность и эффективность финансовых посредников и рынков. Показатели в целом показывают тенденцию финансовых систем к преобразованию в рыночные, по мере того как страны становятся все более богатыми. Представленная ниже таблица показывает относительную активность финансовой структуры и свидетельствует о том, что страны можно классифицировать по степени рыночной ориентации на основе того, имеют ли они очень ликвидные рынки (как в США), или по тому, насколько у них плохо развит банковский сектор (Мексика и Турция). В той степени, в какой законы страны помогают потенциальным акционерам чувствовать защищенность своей собственности и голосующих прав, не опасаясь при этом коррупции, и того, насколько доступна полная и качественная информация о деятельности компаний внешним инвесторам, финансовые системы проявляют тенденцию к рыночной ориентации.

Страна	Стоимость реализованных акций к величине ВВП, %	Банковский кредит к величине ВВП, %	Структуроактивность
Германия	18,7	85,7	0,661
Индия	4,8	24,1	0,701
Япония	38,3	103,9	0,433
Мексика	6,3	14,8	0,371
Нигерия	0,03	12,5	2,619
Таиланд	20,3	51,1	0,401
Турция	6,2	12,9	0,318
США	34,4	65,2	0,277

Примечание. Стоимость реализованных акций к размеру ВВП = стоимость всех акций, проданных на бирже, как доля ВВП. Банковский кредит к размеру ВВП = требования коммерческих банков к частному сектору как доля ВВП. Структуроактивность = логарифм отношения банковских кредитов к стоимости реализованных акций.

Источник: Beck, Demirgüç-Kunt, and Levine, 2000a; Demirgüç-Kunt and Levine, в печати.

тур не объясняет межстрановые различия по таким показателям, как долгосрочный рост ВВП, деятельность отраслей, создание новых фирм, использование компаниями внешних фондов или рост фирм¹⁹.

Поскольку банки и рынки предъявляют различные требования с точки зрения необходимой информации и механизмов реализации контрактных условий, для того чтобы они могли эффективно функционировать, в процессе развития финансовые структуры проявляют тенденцию к изменениям, приспособливаясь к этим требованиям. Например, информация, которую собирает банк, является частной и собирается на основе его отношений с отдельными клиентами. Это обязательно влияет на деятельность дополнительных институтов, например на наличие бухгалтерских стандартов. Когда банки вкладывают средства в компанию, для реализации условий своего соглаше-

ния в качестве угрозы они прибегают к возможному отказу от предоставления будущих кредитов. И наоборот, фондовые рынки требуют надежной защиты прав миноритарных акционеров, хорошей общественной информации, сильных систем бухгалтерского учета, а также низкого уровня коррупции.

Финансовые структуры, как правило, не изменяются быстро, однако здесь есть свои исключения. Например, Индонезия и Турция прошли через изменение своих финансовых структур из-за быстрого роста фондовых рынков в 1980-х годах вследствие финансовой либерализации. Еще один пример явного исключения из сказанного — Республика Корея, что объясняется быстрым развитием в этой стране небанковского финансового сектора, для которого строгое правительственное банковское регулирование не применяется. В Чили небанковские финансовые посредники и фондовый рынок в начале 1980-х годов также испытывали динамичные перемены, главным образом в результате приватизации пенсионной системы²⁰. Но, как правило, усилия по изменению финансовой структуры за ограниченное время к успеху не приводят. Попытки за последнее время создать фондовые рынки в некоторых странах с переходной экономикой и в ряде африканских государств были не очень успешными, поскольку лежащие в основе этих рынков правовые и информационные механизмы и механизмы реализации прав были недостаточно развиты (вставка 4.3).

Политические приемы, к которым прибегают для стимулирования финансового развития, скорее всего, будут более эффективными, если эти усилия направляются в первую очередь на создание правовой и законодательной

Вставка 4.3

Создание фондовых рынков в развивающихся государствах

По мере того как страны становятся все более богатыми, у зажиточных семей и корпорации возникают более сложные финансовые запросы, для удовлетворения которых формируются соответствующие финансовые рынки. Однако сказанное является далеко не полной историей. Почему, например, Индия имеет фондовый рынок, в то время как другие страны с низкими доходами при попытках его создания сталкиваются с большими трудностями?

Примеров неудачных попыток создать фондовые рынки множество. Например, в начале и середине 1990-х годов подобные попытки предпринимались в Замбии и Гамбии, но они не оказались успешными. Эти страны создали фондовые биржи и укомплектовали их кадрами. Однако компаний, которые могли бы котировать свои акции на бирже, было так мало, что совершаемые немногочисленные сделки не могли обеспечить доходов, которые бы сделали эти структуры самодостаточными.

Помимо трудностей, связанных с доходами, некоторые различия, проявляющиеся в ходе развития указанных рынков, могут быть объяснены и различиями в правовых системах, доступностью и качеством информации, а также уровнем коррупции. Свою роль в замедленном развитии фондового рынка сыграли низкие доходы, недостаток соответствующих законов и регулирования, проблемы информационного характера, коррупция и недостаток механизмов исполнения.

среды, которая обеспечивает поддержку естественной эволюции финансовой структуры. Развитие финансовой системы в значительной степени зависит от защиты частной собственности. Недавние исследования показали, что важнейшим фактором для финансового развития во всех странах является правовая защита миноритарных акционеров и кредиторов. Последнее исследование, проведенное Всемирным банком, подтвердило, что в развитии финансовой структуры важную роль играют правовые традиции²¹. Создание финансовых институтов требует, чтобы политические деятели фокусировали свои усилия на базовых явлениях: правах собственности и механизмах, обеспечивающих реализацию этих прав. Это справедливо, независимо от уровня доходов и политических и макроэкономических условий, существующих в стране. Для того чтобы сделать механизмы реализации контрактных условий более эффективными и предсказуемыми, страны могут изменять некоторые аспекты своих правовых систем и адаптировать некоторые юридические системы (глава 6).

На формирование правовых традиций влияют политические различия, связанные с относительной властью государства и владельцев частной собственности. Например, децентрализованные политические системы могут действовать, компенсируя стремление центральных органов власти контролировать рынки и подавлять конкуренцию. Так, в Европе в ответ на Великую депрессию многие правительства старались подавлять рыночные силы. Подобные попытки в Великобритании и США оказались безуспешными. Еще одним примером подобного рода является деятельность милитаристского правительства Японии в 1930-е годы, которому удалось подавить рынки акций и облигаций и заставить небольшие банки слиться с крупными банками с тем, чтобы направлять кредиты в отрасли, связанные с военным производством. Иногда сильные экономические кризисы могут подорвать власть действующих политических деятелей и стимулировать проведение реформ, как это показал опыт Чили 1970-х годов.

Страны сталкиваются и с другими факторами, которые влияют на развитие их финансовых институтов. Например, государства, более открытые для торговли и потоков капиталов, могут встретиться с более высоким уровнем конкуренции, которая способствует более быстрому улучшению их институтов независимо от их происхождения (правового, политического или колониального). Изучение отдельных государств и сопоставление опыта ряда стран свидетельствуют, что свобода торговли оказывает положительное воздействие на развитие финансовых институтов, независимо от исторического наследия. Страны с более открытой экономикой с точки зрения торговли, рынков капитала и потоков информации (главы 1, 3 и 10) и с более конкурентными рынками (глава 7), будут иметь более динамичное развитие спроса на услуги подобных институтов и станут совершенствовать функционирование уже существующих институтов.

Какую форму должно принимать финансовое регулирование?

Пока существуют банки, будут существовать и властные органы, которые должны устанавливать правила действия для них, обеспечивать чистоту выпускаемых монет, поддерживать достаточный уровень резервов, ограничи-

вать процентные ставки и предоставлять кредит правительству или тем структурам, которым оно оказывает предпочтение.

Традиционно во многих развивающихся странах органы, регулирующие деятельность банков, прибегали к финансовому регулированию главным образом в качестве средства, позволяющего достичь конкретных целей по развитию страны. Они концентрировали свои усилия на регулировании, влияя на распределение кредитов, уделяя при этом мало внимания пруденциальным аспектам мониторинга. Это подрывало эффективность и стабильность финансовых систем, оставляя их слабо защищенными при возникновении экономических шоков. Последовавшая волна финансовых кризисов, поразившая развивающиеся страны в 1980-х годах, привела к изменению политики в области регулирования. В настоящее время основная цель современного финансового регулирования заключается главным образом в пруденциальном регулировании в целях обеспечения эффективной, безопасной и стабильно функционирующей финансовой системы.

Пруденциальное регулирование, как ожидается, будет способствовать общей стабильности. Официальные представители надзорных органов фактически действуют в качестве уполномоченных контролеров депонентов, стараясь разрешить проблемы информационного характера, которые отдельные лица сами решить не могут. Тем не менее недавняя вспышка банковских кризисов, серьезность которых усилилась из-за взаимосвязанности международных финансовых структур, с точки зрения роста экономики и снижения бедности имела тяжелые последствия. Эти кризисы вызвали новый интерес к совершенствованию финансового регулирования через создание международных стандартов в области банковского регулирования и через контроль за деятельностью этих структур.

Ограничения хрупкости финансовых систем

Поскольку финансовые институты и рынки работают в сфере риска, связанного с процессами объединения, ценнообразования и перераспределения, финансовые системы являются достаточно хрупкими образованиями. Финансовые институты создают стоимость главным образом потому, что они в большей степени способны собирать, оценивать и отслеживать информацию, чем отдельные люди. Разумеется, за эту специализацию приходится платить. Финансовые институты чувствительны не только к риску, в условиях которого они действительно действуют, но и к восприятию этих рисков отдельными участниками рынка. Даже изменения в восприятиях могут привести к динамичным изменениям цен активов. Наиболее хрупкой составляющей всей финансовой системы являются банки вследствие особого «спросового» характера их обязательств, что делает их уязвимыми в случае внезапного изъятия вкладов.

Во многих странах политические деятели разработали своего рода сети безопасности, позволяющие ограничить хрупкость финансовых систем, в частности предотвратить массовые изъятия вкладов из банка, потери банковского капитала и банкротство банков. Важным компонентом таких сетей безопасности является пруденциальное регулирование. Основными элементами такого регулирования являются стандарты достаточности собственного капитала банка, классификация займов, резервы на выплату процентных платежей и временная приостановка

таких выплат, ограничения на связанные кредиты. Еще одним важным компонентом сети безопасности является страхование депозитов.

Сети безопасности стремятся снизить вероятность возникновения кризисов, понижая мотивацию: для банкиров — по принятию излишних рисков, а для вкладчиков — по изъятию своих вкладов, что в определенной мере препятствует массовому изъятию вкладов. К сожалению, создание ситуации, при которой депозиты становятся менее чувствительными к банковским рискам, также имеет и нежелательные последствия. Поскольку банковские затраты на привлечение средств теперь в меньшей степени зависят от степени риска портфеля их активов, у банкиров появляются стимулы брать на себя избыточный риск («моральный риск»). Подобные мотивации идти на повышенный риск становятся особенно сильными во времена негативных экономических шоков, когда не возвращается большее число займов. Это означает, что банковский капитал подвергается эрозии, а владельцы получают более сильные стимулы пойти на больший риск.

Как это ни странно, но во многих странах сами сети безопасности, которые создавались для ограничения уязвимости финансовых систем, как оказалось, стали основным источником их хрупкости (вставка 4.4)²². Опыт со страхованием депозитов показывает важность дополнительных институтов, которых страны с более низким уровнем доходов могут не иметь, что особо подчеркивалось на протяжении всего этого доклада. Некоторые страны все еще не имеют соответствующих типов регулирования, поскольку требуемые дополнительные институты, такие как эффективное регулирование банковской деятельности и надзор за ней, здесь не развиты. В этих условиях возникает соблазн адаптировать регулирующие меры, которые уже существуют в более развитых промышленных странах, однако этому желанию следует воспрепятствовать.

Пытаясь предотвратить неплатежеспособность отдельных банков, плохо спроектированная сеть безопасности на самом деле может серьезно подорвать инициативы финансовых институтов, их кредиторов и даже самих структур, занимающихся регулированием. Только пруденциальное регулирование может быть эффективным, если оно реализуется должным образом. Гораздо легче исполнять правила, если регулирование основывается на стимулах, поощряющих и использующих способность участников рынков самим контролировать и дисциплинировать друг друга. Финансовые системы, в которых поощряются разумные правила принятия риска, будут менее подвержены кризисам и будут лучше смягчать риски в случае возникновения шоковых явлений.

Финансовые институты склонны к принятию избыточного риска, вследствие ограниченной ответственности своих акционеров и использования ими финансового «левериджа»^{*23}. Один из способов, позволяющих гарантировать, что владельцы будут осторожно следовать мотивациям, толкающим их к риску, состоит в том, чтобы требовать от них подвергать такому же риску достаточную часть собственных денег. Это может быть выполнено в форме, которая затрагивает либо капитал, либо ожидаемые в будущем прибыли. С этой целью и вводится требование о достаточности собственного капитала, который должен быть не ниже ми-

нимального уровня. Если ожидается, что этот институт в будущем окажется достаточно рентабельным, если он обладает достаточно высокой т. н. «франшизной стоимостью», то это также выступает в качестве своего рода предохранителя, поскольку в этом случае собственники меньше склонны рисковать своими будущими прибылями. Механизмом, позволяющим согласовывать мотивацию собственников и представителей регулирующего органа, может также служить регулирование выхода на рынок, которое управляет числом конкурентов, действующих в финансовом секторе.

Внешние структуры, занимающиеся мониторингом деятельности финансовых институтов, могут осуществлять дополнительный надзор — в помощь регулирующему органу. Использование частного сектора для расширения сферы деятельности этого органа возможно, когда регулирование и политика в области применения сети безопасности не подрывают возможности по мониторингу частных действующих лиц и их мотивацию заниматься этим. Внешние кредиторы финансовых институтов имеют стимулы проводить мониторинг, собирать и использовать информацию о финансовых институтах в том случае, когда риску подвергаются их собственные деньги. Такие лица включают вкладчиков (если страхование депозитов является относительно дешевым); более крупных кредиторов, которые не ожидают компенсации в том случае, когда события развиваются в нежелательном для них направлении (вставка 4.5); и другие финансовые институты (например, когда межбанковские депозиты не страхуются, институты получают дополнительный стимул отслеживать деятельность друг друга). Побуждение оперативно предоставлять точную информацию в значительной степени улучшает возможности по мониторингу всех частных участников. В еще большей степени облегчают сбор и анализ такой информации и помогают проведению мониторинга рейтинговые агентства и другие профессиональные аналитические структуры.

Предварительные данные исследования, в котором анализировалась информация по регулированию в более чем 100 странах, свидетельствуют о том, что регулирующие меры, которые поощряют частный мониторинг за деятельностью банков и способствуют ему, как правило ведут к резкому улучшению показателей работы банков, снижению числа невозвратных займов и повышению банковской стабильности. Такие регулирующие меры включают требования того, чтобы банки подвергались аудиту внешними аудиторами, имеющими на это лицензию; повышали качество бухгалтерских отчетов и сообщаемой информации и побуждали участников рынка осуществлять мониторинг, устрояя страхование депозитов. Результаты этого сильнее проявляются в странах со средним и высоким доходом, поскольку эффективный частный мониторинг требует наличия достаточного числа соответствующим образом подготовленных частных действующих лиц²⁴.

Большинство стран для осуществления основной части мониторинга полагаются на регулирующие и надзорные структуры. Что касается владельцев банка и кредиторов, то в отношении к ним у надзорных структур должны быть соответствующие мотивации. В развивающихся странах экономические условия являются более нестабильными, здесь меньше официальных финансовых институтов, а те, что существуют, как правило, контролируются небольшой группой отдельных людей, имеющих большую власть. Зачастую обсуждать инициативы надзорного характера независимо от политики трудно, поскольку надзорные агент-

* Степень зависимости компании от заимствований (способность зарабатывать деньги без капитала).

Вставка 4.4

Разработка банковской сети безопасности: роль страхования депозитов

Сети банковской безопасности складываются из различных компонентов, таких как наличие кредитора последней инстанции; решение вопросов о неплатежеспособности; пруденциальное регулирование, надзор и страхование депозитов. Банковскую сеть безопасности создавать трудно и трудно ее применять, потому что она должна обеспечить балансирование противоречащих друг другу целей: стараться не допустить возникновения финансовых кризисов, которые могут усилить экономические шоки, и избежать проблем, связанных с моральными рисками, что приводит к нарушениям пруденциального регулирования. Отыскание правильного баланса между предотвращением кризиса и дисциплинированием рынка является самой сложной задачей, с которой сталкиваются политические деятели.

Страхование депозитов, которое гарантирует некоторые права собственности для вкладчиков, является в этой сети безопасности важным элементом. Поскольку правительства считают трудным введение надежных схем, которые исключают применение страхования уже после того, как банк оказывается неплатежеспособным, точно прописанные или скрытые схемы страхования депозитов становятся существенной частью сети безопасности в каждой стране. Число государств, принявших на вооружение точно прописанные схемы страхования депозитов, за последние годы существенно возросло.

При разработке сети безопасности ключевым является вопрос: выбрать ли систему точно прописанного типа и какую конкретно систему принять на вооружение. Недавний проект Всемирного банка начал давать ответы на некоторые ключевые вопросы, касающиеся воздействия страхования депозитов на стабильность финансового сектора или способность рынков оказывать дисциплинирующее влияние на банки и на финансовое развитие, используя при этом обширную базу данных, охватывающую схемы депозитного страхования и основные их характеристики по всему миру.

Это исследование показывает, что в странах с недостаточно развитыми дополнительными институтами, в том числе слабым регулированием и надзором, плохими механизмами для реализации выполнения условий контрактов и высокими уровнями коррупции, точно прописанные схемы страхования депозитов могут приводить к избыточному риску, сокращению уровня рыночной дисциплины и повышению финансовой хрупкости. Это исследование также показывает, что до тех пор пока общая институциональная среда не станет сильной, адаптация точно прописанных схем депозитного страхования не приведет к повышению доверия к финансовой системе и более динамичному финансовому развитию.

Анализ отдельных характеристик подобных проектов свидетельствует, что низкий уровень страхового покрытия и ограничение масштабов страхования приводят к сокращению числа проблем, связанных с моральным риском. Например, может быть выгодным удерживать предел страхового покрытия ниже единичной или удвоенной величины валового внутреннего продукта на душу населения. Внедрение элементов совместного страхования, таких как наличие держателей субординированных обязательств без всякого страхования, имеющих доступ к фондам (но не обязательно аккумулирующих крупные суммы, с которыми могут совершаться злоупотребления), и вовлечение банков в управление и мониторинг также позволяют снизить моральные риски.

Эти результаты имеют важные политические последствия. Без соответствующего развития дополнительных институтов действительно появляются риски того, что страхование депозитов может повысить вероятность возникновения кризисов, что приведет к ухудшению функционирования финансовых рынков. К сожалению, многими из недавних сторонников подобных схем были как раз те страны, в которых дополнительные институты развиты плохо.

Рост числа точно прописанных схем страхования депозитов по всему миру, 1934–1999 гг.



Источник: Cull, Serbet and Sorge, 2000; Demirgüç-Kunt and Detragiache, 2000; Demirgüç-Kunt and Huzinga, 2000; Demirgüç-Kunt and Sobaci, 2000; Kane 2000.

ства редко являются по-настоящему независимыми. Более того, даже в странах со средним доходом, таких как Аргентина, Бразилия и Филиппины, против представителей регулирующих структур могут подаваться иски за их личные действия, которое наносят ущерб истцам. Для обеспечения должного вмешательства регулирующих органов необходима соответствующая правовая защита против исков личного характера, особенно тех, что подлются недо-

вольными владельцами банков, деятельность которых подвергается регулированию.

Следует отметить, что заработная плата сотрудников надзирающих органов ниже по сравнению с заработной платой сотрудников частного банка. Кроме того, у представителей надзирающих органов обычно и меньше ресурсов, которыми они могут распорядиться. Низкая оплата труда в этой сфере затрудняет привлечение в эти органы квалифицирован-

Вставка 4.5**Влияние субординированных долгов на установление доверия: пример Аргентины**

Требования к банкам поддерживать минимальное отношение субординированных долгов и придерживались таких норм регулирования, как сроки действия и максимальная разрешенная доходность, налагают дисциплинирующее воздействие рынка на банки и ограничивают стремление банка идти на повышенный риск. Банки, которые готовы идти на такой риск, обнаруживают, что им трудно продать свои субординированные долги, что принуждает их снизить эти рискованные активы или выпустить новый капитал, чтобы удовлетворить требования частных держателей их обязательств. Поэтому субординированные долги являются важными сигналами для представителей надзорных органов, отслеживающих деятельность банков.

Для небольших банков субординированный долг может принимать форму депозитов без страхования, которые размещают у них крупные национальные или иностранные банки. Для крупных банков в субординированный долг входят долговые ценные бумаги, выпущенные международными рынками капиталов или иностранными банками.

Если субординированный долг имеет ограниченную продолжительность, это побуждает банки регулярно выступать в качестве эмитентов, что является источником рыночной информации для инвесторов и представителей регулирующих органов. Процентные лимиты ограничивают риски, которые банки способны принять на себя, поскольку они не могут платить более высокие проценты, чем те, что предусмотрены для компенсации дополнительного риска. Если субординированная задолженность является относительно гомогенной, то ставки, по которым с ней осуществляются сделки, можно сравнивать с другими банками, что облегчает мониторинг.

Регулирование субординированного долга может оказаться трудным для реализации. Развивающиеся рынки капитала являются мелкими и неликвидными. Еще более важно: может быть трудно гарантировать, что заемщики и кредиторы на этих рынках не являются взаимосвязанными сторонами. Тем не менее как часть реформы регулирования, направленной на повышение безопасности и прочности банковской отрасли после финансового хаоса 1994–1995 гг. (она последовала за девальвацией мексиканского песо), центральный банк Аргентины в 1996 г. принял правила по субординированным долгам, которые вступили в силу в 1998 г.

В недавнем исследовании было проанализировано, каким образом правила по субординированным долгам работают на практике. Были выявлены характеристики банков с точки зрения того, как они реагируют на данное регулирование. Полученные результаты показали, что банки, способные справиться с этим регулированием, являются относительно прочными структурами с невысоким риском. Самое важное, пожалуй, это то, что регулирование показывает всем участникам обеспокоенность представителей надзорных органов неспособностью банка исполнить субординированный долг. Это оказывает положительное влияние и на сами надзирающие органы. Хотя добиться надлежащего исполнения субординированного долга трудно, его использование в целях повышения качества мониторинга и регулирования кажется нам многообещающим, особенно в странах со средними доходами.

Источник: Calomiris, 1996; Calomiris and Powell, 2000.

ного персонала и препятствует повышению уровня профессиональной подготовки тех из них, кто там уже трудится. А перспектива получения работы в частном секторе с высокой оплатой после завершения карьеры в регулирующих органах создает поводы для коррупции. Разница в оплате в общественном и частном секторе существует как в богатых странах, так и в развивающихся. Но обзор, представленный Всемирным банком о работе банковских контролеров по всему миру, показывает, что развивающиеся страны имеют более серьезные трудности с удерживанием своих контролеров²⁵.

Эти наблюдения свидетельствуют о необходимости увеличения заработной платы в надзорных структурах и ограничения их занятости в банковском секторе после завершения службы в общественном секторе. Однако до тех пор, пока ограничения на будущую занятость не будут сопровождаться существенным увеличением оплаты труда этих сотрудников, они могут в еще большей степени затруднить привлечение квалифицированного персонала.

Организация надзорной власти также влияет на мотивацию, с которой сталкиваются представители регулирующих органов, и их способность противостоять политическому давлению. Правильное функционирование надзорных органов требует их изоляции от такого политического давления. В большинстве стран деятельность финансовых институтов находится под управлением центрального банка, обычно одного из самых независимых учреждений во всей системе. Вместе с тем, согласно данным обследования по 70 странам, проведенного Институтом международных банкиров, примерно в трети этих стран надзор за кредитными институтами осуществляется агентствами, действующими независимо от центрального банка²⁶.

Хотя и не столь часто, но размытость границ в финансовых услугах приводит ко все возрастающей тенденции

консолидировать надзор над всеми финансовыми институтами в рамках единого надзорного агентства. Потенциальные недостатки такого единого агентства включают трудности в обеспечении независимости такой структуры и устранение полезной конкуренции между разными регулируемыми органами (вставка 4.6).

Еще один спорный вопрос состоит в том, следует ли включать пруденциальный надзор наряду с денежно-кредитной политикой в сферу ответственности центрального банка. Наиболее часто слышимая критика по поводу объединения денежно-кредитной политики и надзора заключается в том, что в этом случае могут появиться конфликты интересов. Центральный банк может воздержаться от повышения учетных ставок в целях ограничения инфляции, опасаясь, что это отрицательно повлияет на деятельность банков. Однако информация, которая требуется представителям надзорных органов, может быть использована и для улучшения качества прогнозов в отношении будущих финансовых проблем и развития экономики. Объединение денежно-кредитной политики и надзора также создает потенциал для экономии на редком кадровом капитале. В странах с плохой рыночной дисциплиной, ограниченными информационными потоками и низким уровнем кадровых ресурсов сохраняющийся надзор со стороны центрального банка может быть вполне желательным действием. Невзирая на институциональные особенности, независимость регулирующего органа при выполнении им своих функций и широкий обмен информацией между органами, занимающимися кредитно-денежными вопросами, и надзорными органами — все это существенно важно для эффективного контроля.

Тем не менее, несмотря на все усилия, обычно трудно стимулировать деятельность регулирующих органов на

Вставка 4.6**Институциональный проект для органов, контролирующих деятельность банков**

Хотя число единственных в стране надзорных агентств возрастает, в целом такая практика пока остается скорее исключением, чем общим правилом. В июне 1999 г. только восемь стран: Австрия, Дания, Япония, Республика Корея, Мальта, Норвегия, Швеция и Великобритания — имели такие универсальные надзорные агентства, и это из 70 стран, которые анализировались в ходе исследования, проведенного Институтом международных банкиров. Подобные агентства, как правило, занимаются функциями пруденциального регулирования, способствуют интеграции рынка и могут также выполнять надзорные функции по защите прав потребителей и обеспечению конкурентности.

Пока большинство универсальных надзорных агентств являются слишком новыми структурами, чтобы можно было говорить о подробном анализе издержек и выгод их деятельности. Однако если сосредоточиться только на пруденциальном надзоре, вероятно, уже можно провести концептуальные аргументы в пользу таких агентств. Среди них следующие.

- Размытость границ между финансовыми услугами делает более необходимыми консолидированные и интегрированные подходы к регулированию и надзору.
- Появление финансовых конгломератов, чему способствует стремление воспользоваться выгодами от масштабов и разнообразия деятельности, требует аналогичного подхода и в сфере надзора.
- Экономия на масштабах и разнообразии деятельности в регулировании и надзоре становится возможной, поскольку в этом случае издержки на распространение информации и на осуществление координации действий снижаются.
- Учреждение универсальных надзорных агентств может способствовать созданию институциональной структуры, которая является более независимой, профессиональной и изолированной от политических давлений, чем существующие надзорные органы.
- Универсальное регулирующее агентство может также сократить затраты на регулирование для финансовых институтов, поскольку в этом случае им не придется взаимодействовать с несколькими агентствами. Однако универсальные регулирующие агентства имеют и ряд концептуальных недостатков.
- Универсальным регулирующим агентством возможно слишком трудно управлять, и оно может оказаться слишком подверженным политическому фаворитизму. Если посмотреть на ситуацию в другом контексте, специализация регулирующих органов и конкуренция между ними считаются одним из способов, позволяющих избежать общей зарегулированности и минимизировать ненужное регулирование.
- Остается множество финансовых институтов, которые специализируются на отдельных функциях, такие как страховые компании, и которым не нужно подвергаться надзору со стороны подобного универсального агентства.
- Универсальное регулирующее агентство может создать впечатление, что на систематические риски оказывает влияние более широкий набор финансовых институтов, чем это фактически происходит.

Источник: Claessens and Kingebiel, 2000a; Taylor and Fleming, 1999.

основе каких-то принципов, поскольку они, как правило, имеют множество целей. Одним из возможных решений является снижение остроты проблем, связанных с мотивацией, за счет внедрения правил, связывающих руки представителей надзорных органов, и сокращение свободы их

действий через введение обязательных «оперативных корректирующих действий», которые они должны предпринимать при возникновении конкретных обстоятельств. Например, при взаимодействии со слабыми банками странам все чаще рекомендуются оперативные корректирующие действия и раннее структурное вмешательство, подобные тем, которые предусмотрены в законодательстве США. Этот подход требует структурированных, заранее точно сформулированных и доведенных до общественности вариантов действий, к которым прибегнут представители регулирующего органа в том случае, если какие-то параметры деятельности банка опустятся ниже заданного уровня, например показатели структуры капитала. Какими должны быть обязательные меры в отношении банка, капитал которого истощен долгами (до заранее определенного уровня), — хотя его величина пока остается положительной; необходима также оценка рыночной стоимости банка и сообщение о его капитале.

Противники такого подхода утверждают, что в условиях усложнения финансовой системы отслеживание риска финансовых институтов требует большей свободы действий представителей надзорных органов, т.е. жесткие правила могут затруднять возможности властей осуществлять надзорные функции. Еще одной проблемой является то, что применение подобных правил в бедных странах осложняется недостатком соответствующей информации. Например, здесь трудно проводить оценку имеющегося капитала (см. обсуждение ниже). В этих случаях могут потребоваться более простые показатели, такие как неспособность банка осуществлять платежи, которые легче отслеживать и сообщать заинтересованным лицам. Такие правила могут обеспечить более высокую прозрачность, помочь представителям надзорных органов сопротивляться политическому давлению и могут быть особенно необходимыми, если качество работы надзорного органа не является высоким.

Проблемы, связанные с мотивацией в сфере регулирования, еще раз подчеркивают важность использования частного сектора для расширения области, подконтрольной представителям регулирующих органов. Важным фактором, обеспечивающим общественное неприятие плохой деятельности банков и регулирующих органов и создающим спрос на осуществление институциональной реформы, является соответствующее общественное мнение, поддерживаемое за счет открытого потока надежной информации. При большей общественной осведомленности политическое давление, которому подвергаются банковские круги, также ослабевает.

Международные стандарты

Реакцией на недавний финансовый кризис стало включение международных стандартов в регулирующие и надзорные виды деятельности, связанные с банками. Стандартизация регулирующих и надзорных видов деятельности, несомненно, приносит выгоды в той степени, в которой это снижает информационные проблемы и улучшает доступ институтов развивающихся стран к международной финансовой системе. Например, во времена заключения Базельского соглашения 1988 г., в ходе которого была выдана рекомендация иметь минимальный показатель достаточности собственного капитала в 8% (с учетом минимального взвешенного риска), существовали развивающиеся страны, вообще не установившие требований по размерам капитала. К 1999 г., наряду со все возрастающей открытостью и увеличением числа связей с международными рынками, только 7 из 103 стран, вошедших в отчет, имели ми-

нимальное значение указанного показателя ниже 8%. Более 93% стран утверждали, что стараются поддерживать этот показатель в соответствии с рекомендациями Базельского соглашения.

Развивающиеся страны, как правило, в значительной степени дальше отстоят от стандартов, чем промышленно развитые страны. Тем не менее в развивающихся странах регулирующие действия принимаются даже в том случае, если надзорные органы не имеют достаточной информации, чтобы проверить степень соответствия этим стандартам, и структур, оказывающих стимулирующее влияние, чтобы помочь выявить, какая информация отсутствует²⁷. Как и в случае с международными стандартами в других сферах, финансовые стандарты также демонстрируют тенденцию отражать условия, действующие в промышленно развитых странах. Например, может быть так, что развивающиеся страны более подвержены потрясениям, и поэтому здесь было бы желательно установить более высокие стандарты достаточности собственного капитала. Однако, учитывая трудности с реализацией подобных требований, вероятность того, что подобные меры будут воплощены в реальной жизни, становится меньшей. Относительно легко принять такие регулирующие действия, как показатель достаточности собственного капитала, но гораздо труднее осуществить базовые процедуры, связанные с этим (например, измерение стоимости капитала), которые и определяют смысл этих правил. Балансовая стоимость капитала не является адекватным индикатором здоровья института. Истинная чистая стоимость банка зависит от рыночной стоимости займов в его портфеле, которые в общем случае трудно оценить из-за их неликвидной природы. В развивающихся странах нестабильные цены и неразвитые рынки делают эту задачу еще более сложной. Часто банк с точки зрения рыночной стоимости становится неплатежеспособным задолго до того, как это станет очевидным из бухгалтерских документов.

Проблемам этого рода может помочь более совершенная бухгалтерская отчетность. Чтобы сделать балансовую стоимость капитала значимым показателем, необходимы приемы достоверной отчетности и учета. Представители надзорных органов за деятельностью банка, как ожидается, должны классифицировать банковские займы по разным категориям на основе их качества и требовать наличия резервов на покрытие убытков согласно такой же классификации. Однако из-за того, что классификации на перспективу, как правило, трудны для обоснования и внедрения, на практическом уровне обычно выдвигается требование, чтобы информация предоставлялась тогда, когда займы становятся просроченными. Например, если процентный платеж по займу задерживается более чем на 90 дней, бухгалтерские стандарты во многих странах заставляют банку показывать в отчете о прибылях и убытках этот платеж как уже полученный. В Таиланде в 1997 г. срок учета процентных платежей по невозвращаемым займам составил 360 дней, а в африканских странах просрочка по выплате займов достигла 180 дней. Во многих странах еще более трудно не допустить, чтобы банки не брали новые займы с целью выплаты процентных платежей по старым и скрывали неисполняемые займы. Такая практика известна под названием «вечно зеленая»²⁸.

Поэтому стандарты, которые фокусируются на надзоре за показателем достаточности собственного капитала, в развивающихся странах могут оказаться неадекватными. Например, отказ от требований по обеспечению ликвидности, т.е. резервов центрального банка, наличных

средств, правительственных ценных бумаг, в развивающихся странах привел к спорам среди стран-членов ОЭСР. Более низкие требования по ликвидности в некоторой степени снижают налогообложение финансового сектора. Хотя в странах с высокими доходами показатели ликвидности для пруденциальных целей не требуются, но в развивающихся странах невозможно повысить качество надзора и регулирования банковской деятельности таким образом, чтобы это позволило компенсировать убытки от потери такого буфера²⁹. В условиях, когда не хватает кадрового капитала и дополнительных институтов, более простые правила, вроде требований по обеспечению ликвидности, могут оказаться более приемлемыми, чем более сложные варианты.

Беспрепятственная торговля финансовыми услугами увеличивает интенсивность межстрановой конкуренции в сфере регулирования. Несправедливые и неэффективные стратегии регулирования становится труднее реализовать, поскольку компании и граждане отдельных стран видят более приемлемые для себя варианты такого регулирования. С этой точки зрения, глобализация финансовых рынков — это процесс, в ходе которого усиливающаяся международная конкуренция вносит дисциплину рынка в деятельность государственных контролеров и ограничивает свободу политиков и регулирующих органов, пытающихся использовать финансовые институты в качестве канала для предоставления политических преимуществ. Глобализация финансовых услуг может также оказаться благоприятной для бедных слоев и непосредственно, если при этом достаточное внимание уделяется повышению их грамотности и возможности доступа к Интернету.

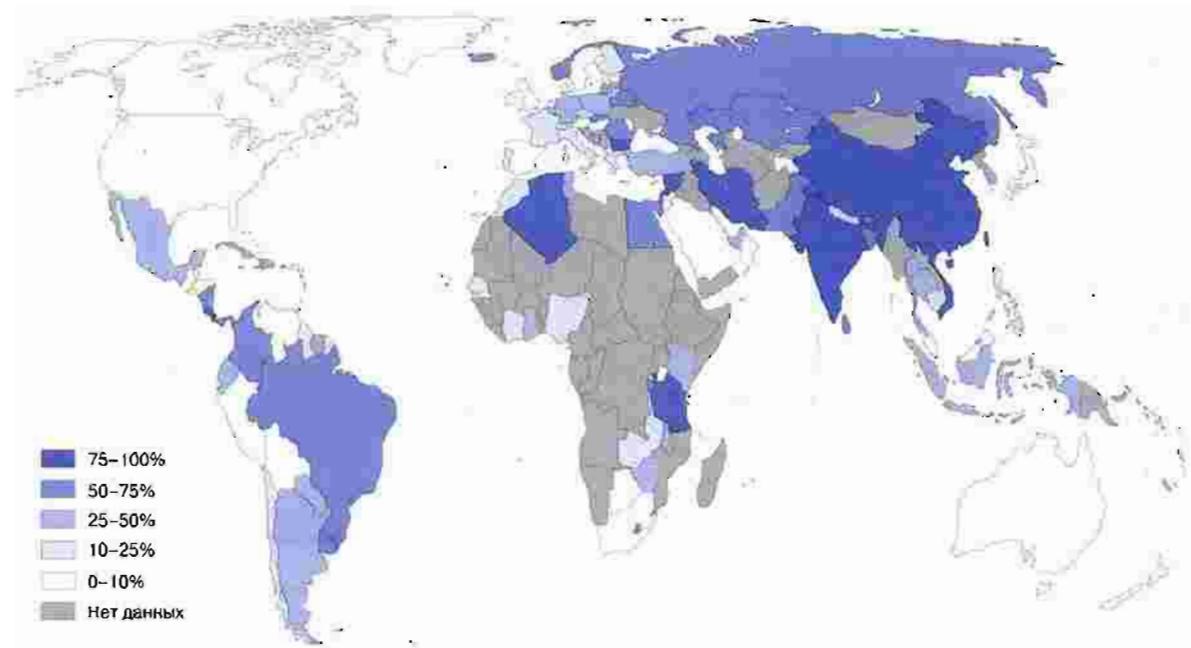
Еще одна выгода, позволяющая использовать различные стратегии регулирования в разных странах, — более широкие возможности для экспериментов, в ходе которых опробуются различные способы реагирования заинтересованных лиц на новые действия со стороны регулирующих органов. Подобно тому как институты, старающиеся минимизировать бремя регулирования, могут быть весьма изобретательны в деле уклонения от пруденциального регулирования, включая такие меры, как установление ограничений на размер выдаваемых кредитов или ограничение степени риска при совершении операций на валютных рынках, представители регулирующих органов могут выиграть, стараясь быть такими же изобретательными относительно приемов регулирования, которые не подпадают под ограничение международных регулирующих стандартов.

Повышение эффективности в финансовом секторе: роль собственности и конкуренции

Развивающиеся страны часто имеют концентрированный банковский сектор с высоким уровнем государственной собственности. На рисунке 4.2 показано, что за пределами Северной Америки и Европы существует очень немногие стран, в которых государственные банки имеют в банковском секторе меньше четверти активов. Данные, на основе которых построен рисунок 4.2, свидетельствуют о сильной отрицательной корреляции между долей активов сектора в государственных банках и уровнем доходов страны на душу населения³⁰.

Объясняя, почему государственная собственность банков настолько широко распространена, сторонники государственного контроля утверждают, что правительственные органы могут лучше распределять капитал, делая капиталовложения в высокопроизводительные предприя-

Рисунок 4.2
Государственная собственность в банковском деле, 1998–1999 гг.



Примечание Приведенные цифры показывают процентные доли активов в банках, принадлежащих государству. Большая часть данных получена за 1998–1999 гг. (Обзор Всемирного банка о мерах пруденциального регулирования и надзора), а там, где в обзоре таких данных не было, взяты данные из работы La Porta, Lopes de Silanes and Shleifer (2000). В связи с этим некоторые изменения собственности, особенно в странах Латинской Америки, здесь не учтены.
 Источник: Всемирный банк, 2001а.

тия. Второй аргумент в пользу государственного контроля связан с тем, что при частной собственности излишняя концентрация в банковском деле порой ведет к ограниченному доступу к кредиту для многих общественных слоев, что отрицательно влияет на развитие. Третий популярный аргумент заключается в том, что частные банки в большей степени подвержены кризисам и что государственная собственность оказывает стабилизирующий эффект на финансовую систему. Однако недавно полученные факты свидетельствуют, что более высокая доля государства в банках, как правило, связана с более низкой банковской эффективностью, с уменьшением сбережений и заимствований, с более низкой производительностью и замедленным ростом³¹. При этом не существует фактов, подтверждающих, что государственная собственность снижает вероятность возникновения банковских кризисов³².

Более того, отрицательное влияние государственной собственности, по-видимому, более серьезно в развивающихся странах, чем в государствах с развитой экономикой. Рынки промышленно развитых стран предоставляют для государственных собственников более развитую систему сдержек и противовесов. Некоторые низкие показатели государственных банков объясняются слабыми внутренними стимулами. Большая их часть, возможно, возникает из-за вмешательства политических деятелей, поскольку государственное владение позволяет чиновникам использовать банки в качестве источника патронажа или предоставления непосредственного кредита своим

сторонникам³³. Таким образом, существуют очевидные факты, что государственные банковские структуры сталкиваются с политическими конфликтами, которые, как правило, приводят к более низким показателям их деятельности.

Хотя потенциальные выгоды от перехода к частной собственности вроде бы более значимы для развивающихся стран, на самом деле эти страны в меньшей степени институционально подготовлены к осуществлению успешной приватизации. Банковская приватизация может вызвать повышенную конкуренцию, так как в этих условиях кредитные средства все больше распределяются скорее в производительные сферы, чем в политически престижные. Как и в других секторах, в финансовой системе, чтобы снижать издержки и способствовать инновациям, важно поощрять конкуренцию. Однако в отличие от большинства секторов избыточное соперничество в банковском деле может отрицательно повлиять на франшизную стоимость банковских структур и создать нестабильную среду. Поэтому повышенная конкуренция требует сильно развитой регулирующей среды.

Приватизация банков

В здоровой регулирующей и надзорной среде с хорошей организацией транзакций приватизация банков ведет к улучшению показателей их деятельности. Например, данные по приватизации 18 региональных банков в Аргентине после 1992 г. показывают, что балансовые отчеты и сче-

та прибыли и убытков недавно приватизированных банков начинали в большей степени походить на аналогичные документы других приватизированных банков. Стало меньше невозвращенных займов, административные расходы относительно общих доходов снизились, меньше кредитов стали предоставлять государственным предприятиям³⁴. Эти изменения подтверждают результаты межстрановых исследований: они свидетельствуют, что, как правило, за приватизацией следует рост производительности труда³⁵.

Для того чтобы приватизация банков была успешной, требуется соответствующий проект по осуществлению этого перехода. Новые собственники должны знать, что часть их собственного капитала подвергается риску и что в случае, если приватизированный банк окажется неплатежеспособным, будут действовать надзорные органы. Это означает, что для того чтобы приватизация прошла успешно, необходимо, чтобы отношения между правительством и новыми собственниками начинались с «чистого листа».

Другими словами, новые владельцы должны начать действовать, имея жизнеспособную структуру бизнеса. Это означает, что до того как банки будут проданы, должны произойти серьезные корректировки балансовых отчетов, передаваемых в центральный банк. Этот шаг особенно важен, поскольку государственные банки, которые власти хотят продать, почти всегда со временем накапливают убытки и часто являются неплатежеспособными. Поэтому если новые собственники приобретают неплатежеспособный банк, регулирующий орган, скорее всего, в течение какого-то времени будет воздерживаться от применения в отношении этого банка регулирующих мер, в частности соблюдения установленного стандарта собственного капитала. Например, в Чили бюджетные ресурсы, при помощи которых можно было бы очистить балансовые отчеты банков до проведения крупномасштабной приватизации банков в 1975 г., отсутствовали. Последующие проблемы были частично обусловлены низкими возможностями по надзору за деятельностью банков. Так что кризис 1982 г. случился еще и потому, как признали новые собственники и правительство, что эти новые собственники получили неплатежеспособные институты; и в связи с этим обе стороны, участвовавшие в передаче собственности, ожидали временного разрешения регулирующего органа не соблюдать установленные стандарты собственного капитала.

Корректировка балансовых отчетов может осуществляться путем замены неработающих активов работающими, в качестве которых, как правило, выступают государственные облигации. В другом случае политические деятели могут создать остаточную структуру, принимающую на себя неработающие активы и обязательства, от которых новый собственник отказался (т. н. деление на хорошие и на плохие банки). Хотя явных свидетельств о превосходстве одного метода над другим не существует, связь между правительством и новыми собственниками не может быть надежной до тех пор, пока новые собственники действительно не начнут с платежеспособной структуры. Признание наличия убытков в государственном банке и очистка его от них, скорее всего, приведут к существенным бюджетным издержкам. В связи с этим в процессе успешной банковской приватизации важную роль должно играть бюджетное планирование.

Во многих случаях основными препятствиями к успешной приватизации являются нежелание уступить контроль над банком частным лицам, а также нежелание разрешить иностранцам участвовать в конкурсах на приватизацию

Рисунок 4.3
Эволюция банковского сектора Венгрии

Рыночная доля, кредиты домашним хозяйствам



Источник: Bonin and Abel, 2000.

банков. Однако развивающиеся страны могут получить выгоды от иностранных участников с точки зрения эффективности и стабильности.

Если говорить о странах с переходной экономикой, Венгрия с наибольшей готовностью могла передать контрольный пакет над своими банками иностранным участникам. Венгрия также имела самые высокие темпы экономического роста по сравнению со всеми своими соседями; некоторые из этих высоких показателей можно объяснить тем, что ее банки лучше функционировали (рис. 4.3). Польша первоначально сопротивлялась продаже банков иностранцам, а Республика Чехия также не торопилась продавать контрольные пакеты любому владельцу, как иностранному, так и национальному. Изменение в этих подходах помогает частично объяснить последующее ускорение экономического роста в этих странах³⁶.

Динамика институциональных изменений: приватизация

В условиях, когда регулирование и надзор являются слабыми (а эта ситуация характерна для многих развивающихся стран), возможно, нереалистично надеяться, что крупные изменения в структуре собственности, осуществленные в течение короткого периода времени, в конечном счете окажутся успешными. Разумеется, сказанное не означает, что развивающиеся страны не должны заниматься приватизацией. Скорее наоборот, просто эти страны должны проводить приватизацию постепенно — банк за банком, а в это время властные структуры продолжают работать над совершенствованием деятельности надзорных органов.

Частная собственность на банки может стать катализатором и других институциональных перемен. Создается впечатление, что существует значительная зависимость между частной собственностью и спросом на более качественную финансовую информацию, большую часть которой предоставляют надзорные органы. Рынки также отслеживают деятельность банков, и тем лучше, чем выше доля на них частных собственников³⁷.

Наглядным примером является Мексика. В начале 1980-х годов все банки в этой стране были национализированы. Силы, выступавшие в защиту национализации, указывали на злоупотребления концентрированной собственностью, что, как считалось, внесло свой вклад в возникновение кризиса в 1982 г. из-за оттока сбережений из частного сектора. В связи с этим надеялись, что государственная собственность, наряду с сильным рынком капитала и контролем за деятельностью бирж, а также кредитные субсидии в государственные инвестиции и социальные программы понизят нестабильность банковского сектора³⁸. Однако произошло так, что государственные банки все больше и больше становились источником финансирования государственного дефицита. Банки также все активнее теряли свои способности оценивания рисков, а также значительную часть самых квалифицированных сотрудников³⁹. Начиная с 1988 г., с устранением некоторых ограничений на процентные ставки и валютные обменные курсы, мексиканское правительство начало либерализацию банковского сектора, кульминацией чего стала денационализация всех банков в 1992 г.

Чтобы гарантировать успех подобных крупномасштабных приватизационных мероприятий, властям требовалось либо быть полностью уверенными в своих возможностях по регулированию и надзору, либо стремиться продать свои банки иностранным банкам, пользующимся хорошей репутацией. Однако, если говорить о Мексике, ни того ни другого в этом случае не было. После распространявшихся банкротств, начало которым положил в 1994 г. т. н. «Текильский кризис», мексиканские власти начали вмешиваться в деятельность большого числа банков

и в конце концов предприняли второй этап приватизации, при котором была разрешена иностранная собственность на банки. В 1999 г. Всемирный банк предоставил Мексике заем по реконструкции банковских структур, чтобы поддержать банки, оказавшиеся в процессе перехода. Этот заем помог осуществить очистку активов, провести реструктуризацию банков и осуществить повторную приватизацию банка *Banco Serfin*, который был куплен испанским банком *Santander*, а также оказал помощь при проведении ряда слияний.

Результаты исследования, проведенного в Аргентине, свидетельствуют, что приватизация с большей вероятностью произойдет там, где прямые выгоды для политиков от банков в виде патронажа или субсидированных кредитов для своих сторонников являются низкими и когда финансовые ограничения в отношении действий политиков ужесточаются (вставка 4.7). Отдельные факты свидетельствуют, что правительства, преследуя собственные интересы, часто становятся излишне привязанными к уже ненужным институтам. В случае с аргентинскими региональными банками потребовался кризис и финансовая помощь со стороны международных финансовых институтов, чтобы заставить политических деятелей регионального уровня изменить свою точку зрения. Тем не менее в некоторых регионах выбор в пользу приватизации до сих пор не сделан.

Структура рынка

Независимость от политических решений может улучшить управление в банковском секторе. Единственным способом гарантировать такую эффективность является приватизация. Однако остается ряд вопросов, связанных

Вставка 4.7

Политическая экономия банковской реформы

Систематизированных фактов в отношении того, какие факторы заставляют политиков отказываться от государственного контроля над банками, существует относительно немного. Наилучшими из имеющихся фактов являются свидетельства из Аргентины, где 18 региональных банков, принадлежавших государству, были приватизированы за период с 1992 по 1999 г. Поскольку политические деятели в разных регионах принимали аналогичное решение в отношении целесообразности приватизации банка в течение относительно короткого промежутка времени и в условиях практически однородной институциональной среды, фактически Аргентина стала испытательным полигоном для тех факторов, которые обуславливают приватизацию банков.

Основной причиной, которая скорее всего побудила региональных политических деятелей пойти на приватизацию после того, как произошло ужесточение бюджетных ограничений и были получены средства в результате частичной приватизации, стало стремление очистить балансы своих неплатежеспособных банков. Ужесточение бюджетных ограничений стало результатом принятия Плана конвертируемости и связанного с ним пересмотра устава центрального банка. По условиям этого плана, основной функцией центрального банка была защита стоимости национальной валюты. Это означало, что банк больше не мог переучитывать займы региональных банков, предоставляемые региональным правительствам. Кроме того, центральный банк в качестве кредитора последней инстанции был сильно ограничен в своих возможностях, это означало, что теперь региональным банкам пришлось поддерживать доверие своих вкладчиков в основном самостоятельно (более подробное обсуждение этой темы см.: Dillinger and Webb, 1999).

Во время «Текильского кризиса», который начался в конце 1994 г. и продолжался практически все начало 1995 г., более слабые банки в Аргентине, в том числе многие государственные региональные банки, столкнулись со значительным изъятием депозитов. Чтобы снять кризис ликвидности, эти банки получили краткосрочные займы от других государственных банков (в основном от *Banco de la Nación*). После кризиса, однако, многие из региональных банков оказались не в состоянии выплатить полученные займы, и некоторые из них стали неплатежеспособными. Федеральное правительство с помощью Межамериканского банка развития и Всемирного банка создало *Fondo Fiduciario* — фидуциарный фонд, который предоставил долгосрочные займы регионам, согласившимся приватизировать свои банки. Заемные средства были использованы для погашения краткосрочных облигаций, выпущенных во время кризиса. Таким образом балансы региональных банков перед приватизацией были очищены (Clarke and Cull, 1999a, 1999b).

Однако не только указанные факторы способствовали принятию решений о приватизации. Например, приватизация происходила и раньше, когда избыточность персонала не была уж такой серьезной проблемой, а показатели деятельности банка ухудшались (см. эконометрические свидетельства об этом в документах Clarke and Cull — в печати). Однако основные побуждающие к изменениям факторы связываются с Планом Конвертируемости и изменением устава центрального банка, а также «Текильским кризисом» и созданием фонда *Fondo Fiduciario*, что совместно послужило изменению в структуре собственности в аргентинских банках. Периоды кризисов могут предоставить подобные возможности и в других странах, в которых доля государства в банках продолжает оставаться высокой.

с выбором правильной структуры частного банковского сектора. Так, избыточная конкуренция может породить нестабильную банковскую среду, а недостаточное соперничество может способствовать неэффективности деятельности или сокращению доступа для получения кредитов со стороны заемщиков. Из-за отсутствия более подходящего показателя в качестве параметра, свидетельствующего об уровне конкуренции в этом секторе, часто используется показатель банковской концентрации. Постепенно появляются факты эмпирического характера о влиянии такой концентрации, но большинство из них в основном касаются промышленно развитых стран, особенно США⁴⁰.

Обобщать эффекты концентрации пока трудно. На концептуальном уровне концентрация может усилить рыночную мощь, но сократить конкуренцию и понизить эффективность. Если экономия, получаемая в результате расширения масштабов операций, стимулирует банковские слияния и поглощения, то повышенная концентрация должна, как можно предполагать, вести к увеличению эффективности. Кроме того, более крупные банки могут иметь более диверсифицированный портфель активов, что, в свою очередь, будет способствовать повышению стабильности в секторе. Однако крупные банки могут оказаться «слишком крупными для банкротства» или даже слишком крупными для того, чтобы надзирающие за деятельностью банков органы могли должным образом влиять на их поведение. Это означает, что они способны иметь более высокий леверидж (соотношение между собственными и заемными средствами) и более рискованные активы, чем небольшие банки, так как они могут полагаться на помощь политиков, если отрицательные шоковые явления негативно повлияют на их платежеспособность и прибыльность.

Концентрация необязательно приводит к снижению степени конкуренции. Например, в Канаде, где на пять крупнейших банков приходится более 80% всех банковских активов, проведенные исследования не выявили наличия монополистического поведения⁴¹. Концентрированные системы могут оставаться конкурентными, если они обеспечивают связность, если существует потенциал для выхода новых структур, что способствует поддержанию рыночной дисциплины. Недавно полученные свидетельства по отдельным странам также указывают, что большая степень концентрации необязательно тесно связана с показателями эффективности банковского сектора, финансового развития или конкуренции в промышленной сфере⁴². Аналогично, анализ банковских данных по 80 странам показал, что концентрация оказывает небольшое влияние на банковскую рентабельность или на размер маржи⁴³.

О чем же говорят факты по развивающимся странам, где банковские сектора, как правило, имеют высокую степень концентрации, не являясь при этом достаточно конкурентоспособными и будучи во многих случаях легко подверженными кризисам? Поскольку сама по себе одна только концентрация не может служить хорошей заменой для оценки конкурентоспособности и связности, важно дополнить показатели концентрации показателями самих ограничений по входу в этот сектор новых участников и выходу из него уже действующих. Имеющиеся свидетельства указывают на то, что более сильные ограничения, связанные с входом новых участников в сферу банковских услуг, сопровождаются более высокими средними размерами маржи по процентным ставкам и

накладными расходами⁴⁴. Дополнительные ограничения на вход иностранных участников ассоциируются с более низким показателем качества портфеля в секторе и с большей вероятностью наступления банковского кризиса⁴⁵. Свидетельства об ограничениях для входа новых участников позволяют сделать предположение, что именно конкурентность рынка, а не фактический уровень концентрации, позитивно связана с банковской эффективностью и стабильностью.

Похоже, что развивающиеся страны страдают от всех недостатков концентрации, которые препятствуют конкуренции, получая при этом относительно немного выгод от более высокой стабильности. Таким образом, соотношение отмеченных плюсов и минусов свидетельствует о целесообразности разрешения действовать большему числу участников. Если существуют жизнеспособные местные частные банки, новые участники должны появляться постепенно, чтобы франшизная стоимость этих банков не подвергалась слишком быстрой эрозии, поскольку это может увеличить нестабильность общей ситуации. И наконец, там, где высокая концентрация совпадает с большой государственной собственностью и тем самым с низкими показателями деятельности, правительственные органы должны рассмотреть возможность приватизации как средства, позволяющего обеспечить большую связность на местном рынке.

Правительства часто проводят ограничительную политику в отношении прихода на рынок новых участников, стараясь при этом добиться желательного для них баланса между соперничеством и стабильностью. Разумеется, подобная политика не должна становиться средством защиты интересов прежних участников от конкуренции. Поскольку соперничество со стороны других финансовых институтов и через другие формы финансовых посредников сильнее в промышленно развитых странах, некоторые специалисты выступают за менее ограничительные правила для прихода новых участников в развивающихся странах⁴⁶. Более того, поскольку имеющиеся факты указывают, что банковские сектора в развивающихся странах проявляют тенденцию к концентрации и недостатку конкуренции, политика, направленная на либерализацию прихода, по всей видимости, окажется потенциально полезной. Конечно, все страны должны иметь некоторые ограничения на приход новых участников в целях пруденциального регулирования. Эти ограничения не должны сниматься слишком быстро, чтобы франшизная стоимость существующих банков внезапно не испарилась. Таким образом, процесс прихода должен быть растянут во времени и быть прозрачным. Возможно, некоторые страны выгадают от установления жестко прописанного расписания шагов по либерализации, увязанных с национальными законами и поддерживаемыми международными соглашениями⁴⁷. Аналогично, в связи с тем, что некоторые неудачи неизбежны, правительствам необходимо принять прозрачные правила для выхода банков из деятельности, т. е. должны быть возможности для вмешательства в создавшиеся проблемные ситуации и для принятия по ним решений (вставка 4.8).

Как приход иностранных банков и электронные финансы могут изменить природу финансовых рынков

Хотя финансовая глобализация обеспечивает определенные выгоды, она также повышает риски. Многие из этих проблем обсуждались в *Докладе о мировом развитии 1999/2000 г. Вступая в 21 век*. Большинство

Вставка 4.В
Усиление механизмов выхода банков:
уроки Латинской Америки

Сильный капитал и адекватный мониторинг сами по себе могут оказаться недостаточными, чтобы в полной мере решить проблемы морального вреда, если механизмы выхода должным образом не работают. Выход банка из деятельности является самым сильным дисциплинирующим механизмом. Всесторонние исследования, проведенные в странах Латинской Америки, позволяют сформулировать ряд общих уроков, вытекающих из оценки результатов изменения основных принципов решения проблем в случаях банковской неплатежеспособности.

Ужесточение критериев доступа к ликвидности кредитора последней инстанции. В частности, сверхщедрые (т. е. автоматические, неограниченные и без обеспечения) возможности овердрайвов центрального банка должны быть исключены.

Оперативное применение корректирующих действий. Оперативная коррекция может быть частично осуществлена в форме применения более жестких мер и ограничений на банковские виды деятельности, которые должны приниматься в автоматическом режиме — как только контрольные показатели по размерам капитала становятся меньше установленного уровня.

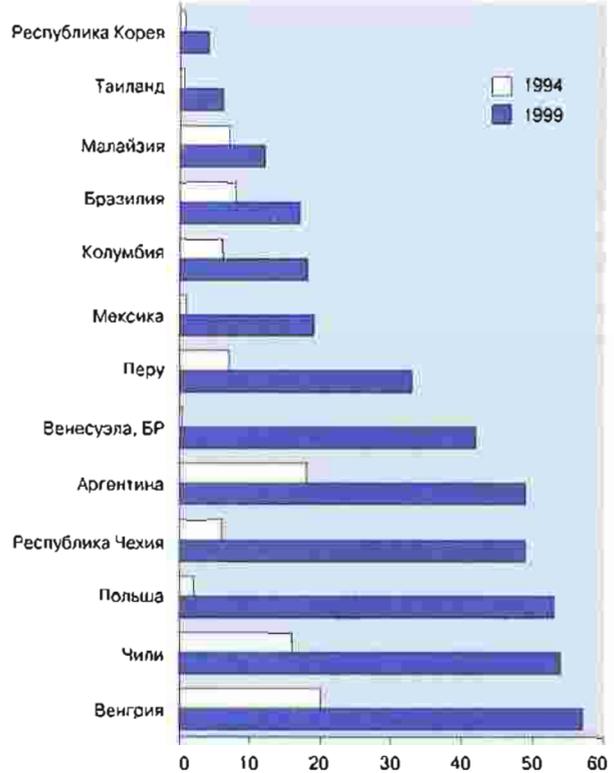
Отказ от вмешательства в дела банка, повышающего риск в результате совместного управления. Другими словами, должны быть четко определены права акционеров. Это установление порядка, при котором надзорный орган принимает на себя управление (или непосредственно через представителя) открытым банком, все еще являющимся собственностью своих акционеров. Подобный порядок подразумевает приглашение акционеров участвовать в судебных исках, чтобы доказать, что именно действия руководства банка привели его к банкротству.

Введение эффективной техники принятия решений для закрытых банков. В Аргентине для того, чтобы сохранить стоимость активов, активы обанкротившихся банков оперативно передавались в траст, находящийся под управлением здорового банка, — передавались по контракту, который предоставляет последнему стимулы для максимального восстановления стоимости этих активов. Для минимизации риска распространения неплатежеспособности максимально возможное число депозитов из проблемного банка оперативно переводились (скажем, за выходные) в другие банки, входящие в данную систему, которые в качестве компенсации за это получают долю участия в соответствующем трасте.

Ограничение использования фондов страхования депозитов на основе премий для закрытых банков. В некоторых случаях государственные агентства покупали акции (т. е. вкладывали капитал) проблемных открытых банков, после того как акционерный капитал оказывался полностью списанным или в значительной степени разводненным. Продолжающиеся реформы в этой сфере стараются гарантировать, чтобы фонды страхования депозитов не могли быть использованы для финансирования подобного рода вмешательства в дела банка или национализации, хотя правительствам обычно трудно удержаться от этого.

Источник: de la Torre, 2000; Burki and Perry, 1998.

Рисунок 4.4
Увеличение рыночной доли большинства иностранных банков, отдельные страны, 1994 и 1999 гг.



Источник: Bankscope, IMF, 2000.

Приход иностранных банков

В ряде развивающихся стран в последнее время наблюдается резкое возрастание доли банковских активов, контролируемых иностранными компаниями (рис 4.4). Большинство из этих иностранных участников появились через поглощение ими национальных банков в этих странах. Например, с середины 1990-х годов банки *Banco Santander Central Hispano (BSCFI)* и *Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA)* заграбили около 13 млрд долл. на приобретение контроля в 30 крупных банках в Латинской Америке. Активы этих банков составляют 126 млрд долл. — почти 10% банковских активов этого региона, или 7,5% регионального ВВП¹⁸.

Отмечена такая тенденция: иностранные банки приходят в те страны, которые имеют тесные деловые связи с государствами-учредителями этих банков¹⁹. Хотя иностранные банки, как правило, следуют за своими клиентами за границей, имеются также свидетельства, что эти банки привлекательны и для стран с крупными рынками банковских услуг и высокими показателями роста, что предоставляет сторонам хорошие возможности для получения прибыли²⁰. Это показывает, что такие банки стараются отыскать местные возможности для получения прибыли, а потому необязательно следуют за своими клиентами за границу. Даже учитывая привлекательность нового рынка, тем не менее некоторые страны по-прежнему отличаются относительно невысоким присутствием иностран-

развивающихся стран являются слишком маленькими образованиями, чтобы позволить себе действовать, не получая выгод от доступа к мировым финансам, в том числе финансовым услугам иностранных финансовых структур. В этом разделе основное внимание уделяется приходу иностранных банков и последствиям новых разработок в сфере технологий и коммуникаций.

ных банков. В основном это объясняется запретительной или ограничительной политикой по их вступлению, которая ограничивает конкуренцию со стороны иностранных структур⁵¹.

Постоянное увеличение размеров активов иностранных банков в развивающихся странах ставит вопрос о потенциальных выгодах, издержках и рисках, имеющих отношение к международным банковским услугам. Иностранные банки могут создать конкурентное давление, которое стимулирует эффективность, инновации и более сильные надзор и регулирование. Через такие каналы либерализация ограничений на приход иностранного банка может улучшить качество предоставляемых услуг, ускорить экономический рост и снизить финансовую нестабильность. В то же время иностранные банки могут усиливать потоки международного капитала, которые неожиданно уходят с данных рынков по причинам внутреннего характера. Банки, принадлежащие иностранным лицам или структурам, могут в значительной степени подавить возможности местных регулирующих структур, если их собственные страны также имеют ограниченные возможности по регулированию и надзору⁵². Существуют также опасения, что приход иностранных банков может связываться с уменьшением финансирования некоторых сегментов в экономике, в том числе небольших фирм.

Недавние результаты, полученные по многим странам, свидетельствуют, что присутствие иностранных банков на самом деле связывается с более низкой рентабельностью, более низкими накладными расходами и процентной маржей для национальных банков. Это позволяет предположить, что в целом появление иностранных участников повышает показатели эффективности в секторе⁵³. Более того, свидетельства из Аргентины указывают, что иностранные банки оказывают конкурентное давление на национальные банки, особенно те, которые делают ставку в своей работе на ипотечное кредитование и на обрабатывающую промышленность⁵⁴. Как было показано в предыдущем разделе, ограничения на приход иностранных участников ассоциируются в среднем с более низким качеством портфеля займов и с большей неустойчивостью сектора в целом⁵⁵.

Указанные улучшения в эффективности зависят от рынка, на который банк выходит, и от типа нового участника. Эмпирические данные свидетельствуют, что в тех странах, где банковские сектора хорошо развиты, иностранные участники не являются более эффективными, чем национальные⁵⁶. В странах, где подобные сектора развиты хуже, ситуация является противоположной. Сопоставление стран показывает, что иностранные участники с высокой репутацией действуют значительно эффективнее, чем их местные конкуренты⁵⁷. Данные по таким странам, как Аргентина, Колумбия, Греция, Венгрия, Португалия и Испания, свидетельствуют, что иностранный участник (как правило, из более развитой страны) имеет более высокие показатели с точки зрения эффективности своей деятельности⁵⁸. Основной вывод заключается в том, что положительное влияние иностранных участников скорее всего будет более заметным в развивающихся странах, где местные банки, как правило, несут высокие накладные расходы и имеют низкую рентабельность, по сравнению с соответствующими показателями новых участников⁵⁹. В развивающихся странах преимущества иностранных банков по технологическим характеристикам и параметрам эффективности, видимо, достаточно сильны, чтобы преодолевать недостаток информации при местном кредитовании или привлечении средств.

Появление иностранных банков с высокой репутацией также обычно ассоциируется с улучшением пруденциального регулирования. Иностранные банки приносят с собой более качественные бухгалтерские и информационные стандарты, поскольку они придерживаются правила регулирования в собственных странах. Более того, если местные банки хотят основать свои структуры в промышленно развитых странах — на взаимной основе, чтобы предоставлять там тот же спектр услуг, который иностранные банки предлагают их гражданам, они должны получить за границей лицензию на ведение деятельности. Необходимость удовлетворить требования страны пребывания и доказать, что их национальное регулирование является адекватным, оказывает давление на местные органы, побуждая их повышать качество пруденциального регулирования, как это произошло, например, в Мексике в связи с условиями Североамериканского соглашения о свободе торговли (NAFTA). Среди иностранных участников некоторые могут оказаться структурами с низким качеством предоставляемых услуг, как это было в случае с банком Bank of Credit and Commerce International (BCCI), который действовал как в развивающихся, так и в промышленно развитых странах. Подобные факты являются еще одной причиной для усиления пруденциального регулирования и для создания более надежной финансовой инфраструктуры.

При вступлении на национальный рынок иностранного банка появляются и потенциальные риски. Одна из проблем этого рода связана с тем, что быстрое появление иностранных структур может негативно повлиять на франшизную стоимость национальных банков и тем самым оказать дестабилизирующее влияние. Это может потребовать введения переходного периода — чтобы предоставить время для корректировки национального сектора и улучшения пруденциального регулирования и надзора. Однако имеющиеся факты показывают, что присутствие иностранных банков на самом деле снижает вероятность возникновения систематических кризисов в банковском секторе⁶⁰. Кроме того, существуют факты, что в период «Текильского кризиса» частные иностранные банки в Аргентине поддерживали более высокие темпы предоставления займов, чем национальные частные банки или банки, которыми владело государство⁶¹.

То же самое можно сказать и про европейские банки, которые были очень активными в государствах с переходной экономикой, а также о расширении сферы деятельности испанских банков на Латинскую Америку, что вызвало озабоченность политиков этих стран из-за возросшей иностранной собственности в банковской отрасли⁶². До сих пор, однако, выгоды, связанные с приходом новых участников, по всей видимости, перевешивают риски, обусловленные концентрацией иностранной собственности.

Еще одна проблема, связанная с приходом иностранных банков, — это их потенциальное влияние на предоставление кредитов малым и средним предприятиям (МСП). Если в национальных банковских системах доминируют иностранные банки, это может привести к тому, что подобные предприятия — из-за информационных проблем — могут получить меньший доступ к финансированию. Однако эта проблема вряд ли будет серьезной, поскольку иностранные компании проявляют тенденцию к приходу на новый рынок через поглощение местных банков, и поэтому конкуренция со стороны более эффективных иностранных банков может заставить местные банки занять новые рыночные ниши, такие как кредито-

Вставка 4.9:**Влияние иностранных собственников банков в Венгрии**

Разрешив иностранным банкам заниматься новыми операциями и приватизировав крупные коммерческие банки, для чего были привлечены стратегические зарубежные инвесторы, венгерское правительство таким образом позволило иностранным банкам проникнуть более глубоко и более быстро в собственный банковский сектор, чем правительство любой другой страны с переходной экономикой.

В течение относительно короткого периода структура собственности венгерских банков полностью поменялась. Несмотря на некоторые первоначальные сложности, предложение услуг постепенно расширялось и улучшалось. Что примечательно, далеко не все иностранные банки старались достичь одних и тех же целей и выйти на одних и тех же клиентов. Например, некоторые из них проявляли активность в сфере розничных банковских услуг. Другие — как в работе с депозитами, так и в предоставлении кредитов домашним хозяйствам.

В конце 1999 г. на банки, в которых иностранная доля собственности превышала более 50%, приходилось 56,5% общих банковских активов по сравнению с 19,8% в 1994 г. Если пороговый критерий для иностранного контроля снизить до 40% акций, указанная цифра повысится до 80,4% общих активов.

В 1990 г. при коммунистической системе банк *Országos Takarékpénztár és Kereskedelmi Bank (ОТР)* предоставлял 98,4% всех займов домашним хозяйствам и привлекал 93,2% всех первичных депозитов. К 1999 г. реорганизованный ОТР имел только 52,4% депозитов домашних хозяйств и 55,7% кредитов домашним хозяйствам. Общая доля депозитов крупнейших шести банков, четыре из которых принадлежат иностранцам, снизилась с 99,4% в 1990 г. до 84,6% в 1999 г. Доля кредитов домашним хозяйствам снизилась с 99,4 до 66,4%, это говорит о том,

что небольшие и средние банки, большая часть которых принадлежит иностранным владельцам, сумели получить на этом рынке значительную долю розничных банковских услуг. Как национальные банки, купленные иностранцами, так и иностранные банки, которые начали действовать с нуля, получают прибыль от розничных банковских услуг. Однако последние начали делать это раньше (рис. 4.3).

Банки также активно искали специфические рыночные ниши. В большей части небольшие банки используют депозиты домашних хозяйств, которые они собирают с тем, чтобы выдавать кредиты другим домашним хозяйствам, в то время как более крупные банки используют такие депозиты в качестве других типов кредитования, например коммерческих займов. Если говорить о посредниках, иностранные банки, которые начали действовать с нуля, вернули 23% своих депозитов в сектор домашних хозяйств в форме займов, а в 1996 г. эта цифра составляла 9,9%. И наоборот, частные национальные банки вернули только 16% в сектор домашних хозяйств по сравнению с 18% в 1996 г.

Начав с низкого уровня чековых счетов, Венгрия фактически перепрыгнула этот вид платежей и перешла непосредственно к электронным банковским картам. Среди всех стран с переходной экономикой в этом регионе Венгрия имеет второе по величине (после Словении) число карт Visa и Europay: в 1999 г. число карт достигало 358 на 1000 населения. Эта цифра для Республики Чехии и Польши соответственно составляет 208 и 181. За тот же самый период число автоматических кассовых машин выросло в три с половиной раза, хотя треть всех автоматов располагается в Будапеште.

Источник: Bonin and Abel, 2000.

вание малых и средних предприятий, где они имеют сравнительные преимущества.

Многочисленные факты о положении в Венгрии свидетельствуют, что иностранные банки активно вовлекаются в обеспечение розничных банковских услуг как в сфере привлечения депозитов, так и в сфере предоставления потребительских кредитов. Существуют также факты, подтверждающие, что конкуренция с иностранными банками вынуждает некоторые национальные банки искать новые рыночные ниши (вставка 4.9). В случае с Аргентинской банки, приобретенные иностранными банками, вначале потребительским, ипотечным или под залог собственности кредитованием активно не занимались. Но вскоре они активно занялись направлением, связанным с ипотечным бизнесом, в результате чего маржа прибыли местных банков здесь стала гораздо ниже⁶³.

Электронные финансы и альтернативные формы астужления

Развитие компьютерных и коммуникационных технологий преобразовало способы, при помощи которых теперь во всем мире предоставляются финансовые услуги. Технология начинает позволять потребителям в развивающихся странах получить доступ к некоторым финансовым услугам, которые вполне сопоставимы с услугами для потребителей в развитых странах (вставка 4.10). Например, рост Интернета позволяет непосредственно осуществлять международные финансовые транзакции даже небольшим фирмам и отдельным лицам⁶⁴. Скорость этих процессов и масштабы, в которых они будут замещать не-

обходимость в местных рынках и финансовых посредниках, пока неясны, однако это направление особенно важно для самых малых развивающихся стран.

Прежде чем технологические разработки смогут предоставить общие выгоды, необходимо выполнить некоторые базовые условия. Сюда входят грамотность (глава 1) и услуги по поставке электричества и телефонного обслуживания (глава 8). Также важны некоторые услуги, которые требуют личных контактов и сформировавшихся отношений между провайдером и пользователем. Но в то время как некоторые услуги должны предоставляться локально, технология имеет потенциал, облегчающий эффективный выход на рынок и других провайдеров услуг.

Политические деятели в развивающихся странах должны понимать, что приход электроники может быстро привести к эрозии франшизной ценности национальных финансовых институтов и сильно затруднить создание барьеров, которое было возможным при физическом приходе на рынок. Поэтому важно разрабатывать эффективные методы по выходу с рынка, чтобы ослабленные финансовые институты могли покинуть рынок до того, как они вызовут серьезные системные риски. Кроме того, дополнительный доступ к иностранным финансовым услугам скорее всего приведет к более активному использованию иностранных валют, что усилит риски, связанные с обменными курсами и нестабильностью процентных ставок для стран, имеющих собственную валюту⁶⁵. Возросшая сложность финансовых инструментов, которые предлагаются финансовой системой, и легкость, с которой некоторые виды мошенничества могут предлагаться

Вставка 4.10**Технология и предоставление финансовых услуг**

Интернет и беспроводные коммуникационные технологии оказывают глубокое влияние на финансовые услуги. Используя компьютерную обработку кредитных счетов и другие приемы обработки данных, провайдеры услуг могут предоставлять и даже готовить свою продукцию на заказ, пользуясь для этого Интернетом с очень небольшими издержками. На основе анализа данных, собираемых через Интернет, они могут лучше стратифицировать свою потребительскую базу и позволять потребителям вырабатывать свой профиль предпочтений прямо в режиме он-лайн. Это позволяет персонализированно подходить к информации и услугам. Это также позволяет устанавливать цены на финансовые услуги с учетом персональных особенностей клиентов и более эффективно идентифицировать кредитные риски. В то же самое время Интернет позволяет провайдерам новых финансовых услуг соперничать более эффективно за клиентов, поскольку здесь нет разницы между традиционными провайдерами финансовых услуг и теми, кто действует, физически присутствуя в данном месте.

Снижение экономики на масштабах повысило конкуренцию, особенно среди провайдеров таких финансовых услуг, которые благодаря автоматизации могут быть легко «распакованы», превращены в отдельные товары. В их числе платежи и брокерские услуги, ипотечные займы, страхование и даже финансирование торговли. Большинство из этих услуг требует ограниченных капитальных вложений и применения простых технологий. Более низкие транзакционные издержки могут существенно увеличить соперничество среди провайдеров и повысить экономию средств для клиентов. Так, комиссионные и гонорары снизились в среднем с 52,89 долл. за сделку в начале 1996 г. до 15,67 долл. в середине 1998 года. К середине 2000 г. некоторые онлайн-брокеры снизили размер своих комиссионных за отдельные услуги до нуля.

Источник: Claessens, Glaesner, and Kingebiel, 2000.

через Интернет, также увеличивают риски, которые появляются на финансовых рынках в результате действий криминального характера. Это еще в большей степени подчеркивает необходимость серьезного отношения к пруденциальному регулированию.

Как повысить доступ к финансовым услугам

Неважно, где располагаются кредиторы — в Нью-Йорке или в Найроби, им необходима гарантия, что выданные кредиты будут оплачены. Независимо от того, какая в стране создана финансовая система, информационные проблемы, связанные с качеством кредитов, и относительно высокие постоянные издержки могут ограничить доступ к финансовым услугам для бедных людей и малых и средних предприятий.

Там, где формальные механизмы отсутствуют, могут появиться небольшие финансовые институты и неформальные институты по групповому кредитованию, вроде Ассоциации сбережений и кредитов ротационного типа (ROSCA). Здесь в качестве механизмов репутационного типа для гарантирования выплат и решения информационных проблем и реализации исполнения (глава 2 и 9) используются групповое кредитование и коллективный мониторинг. Характеристики этих приемов и их потенциальные выгоды обсуждались в предыдущих Докладах о ми-

ровом развитии⁶⁶. Таким образом, в этих институтах в качестве средства обеспечения займа выступает репутация.

Однако механизмы исполнения, которые полагаются только на репутацию, как правило, ограничивают число участников, занятых в рыночных видах деятельности. Местные группы часто страдают от одних и тех же шоковых явлений, что затрудняет страхование. Появляются ограничения на выгоды, которые неформальные кредитные ассоциации могут предоставить. В меньшей степени те же самые ограничения проявляются и в программах микрофинансирования. Чтобы расширить пул инвестируемых ресурсов, улучшить их распределение и предложить более выгодные условия для диверсификации риска, заемщики и компании, как правило, нуждаются в средствах, получаемых от более широкого пула провайдеров.

В этом разделе рассматриваются примеры институтов, которые способствуют развитию финансового сектора за счет улучшения информационных потоков или более оперативного либо простого решения спорных вопросов. Совершенствование законов об обеспечении и создание регистров активов, служащих в качестве залоговых, чтобы заемщики и кредиторы имели четко определенные права в случае дефолта, становятся эффективными способами расширения доступа для тех, кто в настоящее время не имеет выхода на финансовые рынки. Другим способом для расширения доступа является совершенствование получаемой информации о мелких заемщиках. Кредитные регистры, в которых собирается информация о платежной истории, позволяет потенциальным заемщикам при финансировании использовать прежние хорошие кредитные истории в качестве обеспечения. Компьютеризированные модели учета кредитов уже снизили расходы на сбор и анализ такой информации. Подобные механизмы для деперсонализированной кредитной мобилизации указывают на те шаги, которые правительства могут предпринять, чтобы облегчить более широкий доступ к кредиту.

Традиционные законы об обеспечении

Решение проблемы доступа к кредиту, особенно для бедных людей и для малых и средних предприятий, связано с тем, что заемщик должен предлагать активы, которые кредиторы считают достаточно ценными в качестве обеспечения. В случае дефолта кредитор забирает такой актив. Хотя сама концепция по сути является простой, определение типов активов, разрешенных в качестве обеспечения, и приоритетность требований кредиторов в случае дефолта могут быть задачами достаточно трудными.

Во-первых, в странах может действовать несколько законов, которые связаны с обеспечением транзакций. Если есть метод, позволяющий устанавливать приоритетность таких законов, проблем, возможно, не возникнет. Однако в развивающихся странах часто подобного метода не существует. Эффективное исполнение закона об обеспечении требует признания того, что отдельные законы должны работать совместно в рамках более широкой концепции. Трудности возникают и из-за того, что не всегда обеспечивается гарантия интересов кредиторов, поскольку действующие законы могут не учитывать новых экономических транзакций, новых экономических агентов и новых типов собственности. Законы предусматривают ограничения по поводу того, кто имеет право предоставлять кредит и какой тип собственности может служить в качестве обеспечения. Эти законы накладывают ограничения на методы идентификации актива, служащего в качестве обеспечения, требуя подробного описания

каждой составляющей этого актива. Законы могут также ограничивать использование будущих активов в качестве обеспечения, например притязаний на будущий урожай. Эти и подобные факторы способны помешать частным кредиторам финансировать транзакции, поскольку они не могут быть уверенными, что соглашения о ценностях, которые они подписывают, являются законными в правовом отношении и могут служить основанием при подаче исков в суд.

Готовность кредитора принять какой-то актив в качестве обеспечения зависит от исполнения: перспективы получения этого актива в случае дефолта, а затем применения процедур, связанных с продажей этого актива и направления выручки от этой продажи на погашение займа. Когда заемщики не могут использовать свои активы в качестве обеспечения для получаемых займов и не могут купить товары в кредит, используя те же самые товары в качестве обеспечения, процентные ставки на займы, как правило, более высоки, так как отражают тот риск, которому подвергаются в этих условиях кредиторы.

Во многих развивающихся странах, где правовые и регулирующие ограничения затрудняют использование движущей собственности в качестве обеспечения, высокие процентные ставки делают капитальное оборудование гораздо более дорогостоящим для предпринимателей относительно затрат их коллег в промышленно развитых странах. Многие предприятия в связи с этим откладывают капитальные инвестиции, что в свою очередь снижает производительность и удерживает поступления на низком уровне. Ежегодные убытки для благосостояния, вызванные барьерами, препятствующими обеспеченным транзакциям, например, в Аргентине и Боливии оцениваются в размере от 5 до 10% ВВП⁶⁷. Очевидным обеспечивающим активом является земля (глава 2). Выгоды от расширения диапазона разрешенных к обеспечению активов, включая движимое имущество (автомобили, оборудование, сельскохозяйственная техника и скот), существенны. В США, например, около половины всех кредитов обеспечиваются теми или иными видами движимой собственности. Приблизительно две трети всех банковских займов обеспечиваются либо движимой собственностью, либо недвижимостью, а небанковские институты, которые представляют кредиты под движимую собственность, такие как лизинговые и финансовые компании, в настоящее время предоставляют почти столько же кредитов, сколько банки⁶⁸.

Основная проблема с движимой собственностью в качестве обеспечения заключается в существовании постоянной угрозы для кредитора, что это обеспечение исчезнет. Для управления этим риском необходимы дополнительные институты. Например, важным элементом для любой обеспеченной транзакции является окончательное оформление — установление ранга приоритетности притязаний на обеспечивающие активы. Страны могут отличаться в том, каким образом устанавливается приоритетность для различных инструментов и транзакций, однако суть здесь одна — принять правила, определяющие приоритетность. Во многих промышленно развитых странах по-прежнему существуют фрагментарные правовые рамки (что ведет к конфликтам, связанным с приоритетностью), но в большинстве стран в Западной Европе активная законотворческая практика или прецедентное право за последние 100 лет в конечном счете позволили создать правила установления приоритетности применительно к различным притязаниям. Аналогичные процессы, в основе которых часто лежат действия судебной власти, могут происходить и в развивающихся странах. Од-

ним из способов, при помощи которого политические деятели в развивающейся стране могут упростить и ускорить процесс, является принятие системы, устанавливающей ясные приоритеты. Кроме того, для кредиторов, чтобы они могли оценить риск транзакции, необходимо иметь надежные и легкодоступные регистры всех гарантируемых интересов в отношении активов, выступающих в качестве обеспечения.

Законы должны быть достаточно гибкими, чтобы позволять заемщикам использовать активы, которыми они располагают, в качестве обеспечения. В Аргентине, Боливии, Сальвадоре, Гватемале, Гондурасе и Никарагуа эти законы предусматривают полное описание любой собственности, которая выступает в качестве обеспечения кредита⁶⁹. Поэтому при предоставлении здесь в качестве залога скота необходимо определять, какие конкретно коровы выступают в качестве обеспечения, — для этого, например, у каждой коровы должно иметься клеймо. В случае дефолта это может породить серьезные проблемы, поскольку кредитор должен убедиться, что скот, выставленный в качестве обеспечения, именно тот, на который наложен арест.

В промышленно развитых странах обязательный залог может базироваться на гарантировании интереса с помощью, скажем, скота, стоимостью в 200 тыс. долл. Например в штате Канзас, США, этот более гибкий метод делает скот более предпочтительным обеспечением для банковских займов, чем оборудование и недвижимость⁷⁰. Это не только потому, что залог подобного рода легко проверить, но и потому, что скот, который выступает обеспечением займа при дефолте, в Канзасе может быть передан во владение кредитору и продан без юридического вмешательства очень быстро — в течение одного — пяти дней. Соответствующее правовое основание и угроза применения хорошо прогнозируемых судебных процедур могут оказаться достаточными и вытеснить недвижимость в качестве предпочтительной формы обеспечения. Сама высокая ликвидность некоторых типов движимой собственности делает их идеальными кандидатами на использование в качестве обеспечения.

Конкретные детали соответствующих систем обеспечения в развивающихся странах могут меняться, однако это, по всей видимости, является той областью, в которой политические деятели могут предпринять конкретные шаги, позволяющие расширить доступ к кредиту. Здесь первая задача — определить, какими активами фактически владеют люди, особенно бедные. Даже самые бедные люди часто имеют движимую собственность, которая может выступать в качестве обеспечения, например оборудование, инструменты, золотые и серебряные ювелирные украшения, а также запасы товаров для продажи. Второй шаг — определить, какая правовая основа будет выступать в качестве поддержки данного обеспечения. Это может помочь бедным людям покупать оборудование и инструменты на полученный кредит, используя эти же товары в качестве обеспечения, или использовать имеющиеся запасы товаров в качестве обеспечения займов. Третий шаг — публикация приоритетов через общественные регистры, чтобы кредиторы могли установить свои притязания на активы, выступающие в качестве обеспечения.

В рамках регистра обеспеченных интересов необходимо фиксировать только сам факт, что обеспеченные интересы существуют, а не давать подробностей всего контракта. Обратите внимание, что системы учета и регистрации должны скорее всего передавать кредиторам от-

ветственность за обеспечение законности и обоснованности соглашения, а не возлагать такую ответственность на регистрирующие органы. Устранение государственно-правового контроля и государственных гарантий законной силы обеспеченных интересов также обычно позволяет упростить процедуры. Кроме того, политические деятели могут снять налоговые и нотариальные платежи за заполнение и получение информации, а также обеспечить прямой и в полном объеме общественный доступ к системам учета и регистрации, разрешая заинтересованным лицам как знакомиться с информацией, которая в них хранится, так и делать с нее копии.

Регистры обеспеченных интересов могут быть как общественными, так и частными. Как частные, так и общественные провайдеры в условиях конкуренции имеют стимулы улучшать качество, снижать издержки и понижать цены, чтобы наращивать свой бизнес и расширять сферы деятельности, учитываемые в регистре. Определение конкретного числа соперничающих структур в этой области лучше оставить самому рынку, конечно, при условии, что не существует других аспектов общественного характера, которые частными провайдерами могут игнорироваться. В частной системе с большим числом поставщиков кредиторам, возможно, потребуются провести поиск регистров, в которых учитывается множество активов, выступающих в качестве обеспечения. Однако эта проблема может быть менее острой, чем в случае монопольного провайдера, у которого будет меньше стимулов предоставлять точную информацию.

Усилия по обучению судей особенностям новых законов — об обеспечении и установлении приоритетов в отношении подаваемых претензий на активы — в конечном счете приведут к тому, что регистры начинают функционировать более предсказуемо. Эта предсказуемость, в свою очередь, должна привести к меньшим затратам времени и других ресурсов, которые требуются судам для разбирательства подобных исков, что тем самым облегчает предоставление обеспеченных кредитов в больших масштабах. В странах со слабыми правовыми системами, возможно, имеет смысл полагаться в первую очередь на методы частной реализации прав, что избавляет суд от большей части работы по передаче собственности от одного лица другому и продаже актива, выступавшего в качестве обеспечения. В главу о реализации прав при совершении транзакций с обеспечением возможно будет добавлена простая процедура, в отношении которой может быть установлено, что кредитор должен потребовать от судьи или другого уполномоченного на это официального лица наложения ареста на актив, выступающий в качестве обеспечения. При этом судья или чиновник не должен выносить решение по самому долговому обязательству, лежащему в основе этого действия. Например, подобная процедура была введена в Сальвадоре. США и Канада используют вариант, при котором вопросы передачи собственности и ее продажи контролирует кредитор, а не юридический орган. В некоторых странах Западной Европы делается ставка на юридическую реформу. Однако это очень длительный процесс, особенно для развивающихся стран. В Испании нотариусы имеют полномочия задерживать собственность и ее участвующую в ипотечных кредитах, без решения суда и без присутствия судебных представителей. На Ямайке судебный пристав, защищающий интересы продавца, может по решению суда действовать от имени конкретного продавца и заниматься передачей собственности, которая по условиям продажи или соглашения об аренде принадлежит этому продавцу. В этом

случае, поскольку судебный пристав имеет решение суда, в то время, когда собственность задерживается для дальнейших действий, судебным представителям присутствовать при этом не обязательно.

Технология может позволить в значительной степени снять институциональные слабости. Например, в то время как многим промышленно развитым странам потребовались годы для разработки систем учета и регистрации, позволяющих ясно определять приоритетность притязаний на активы, развивающиеся страны могут опираться в своих действиях на простые базы данных или системы, в основе которых лежит Интернет, а не прибегать к вариантам ручной обработки архивных систем⁷¹.

Кредитные регистры агентства по кредитной информации

Доступ к кредитам может быть в еще большей степени расширен, если потенциальные заемщики воспользуются своей репутацией, которая в обобщенном виде представлена в их платежной истории, и получить средства под это обеспечение от кредиторов, которых они лично не знают. Чтобы кредитные регистры функционировали должным образом, необходимо выполнить по крайней мере два условия. Во-первых, отдельные лица или группы должны признать потенциальную ценность сбора информации о кредитной истории. Гораздо чаще этим занимаются частные фирмы, которые обнаружили коммерческую выгоду от предоставления подобной информации кредиторам, хотя существуют и общественные кредитные регистры⁷². Во-вторых, заемщики должны признать, что в их собственных интересах предоставлять правдивую информацию кредиторам через регистр. Вся кредитная информация — это инструмент распределения и потому означает неизбежность потери определенной части «тайны личной жизни» (privacy) для потенциальных заемщиков.

Точный регистр может предоставить заемщикам сильную мотивацию к выполнению взятых на себя долговых обязательств, так как люди обычно не заинтересованы в ухудшении репутации, поскольку в результате будущий доступ к кредиту для них станет ограничен. Кредитные регистры используют репутацию в качестве механизма реализации точно так же, как и неофициальные сети, однако они имеют доступ к более широкому кругу фактических и потенциальных партнеров по бизнесу. Кроме того, предоставляя надежную информацию, регистры могут увеличивать доступ к кредиту и для тех сегментов общества, которые в настоящее время обслуживаются недостаточно (вставка 4.11).

Многие кредитные регистры ведутся агентствами по кредитной информации (credit-reporting agencies, CRAs), частными провайдерами «третьей стороны», которые предоставляют информацию не только членам эксклюзивной промышленной группы, но и любому кредитору, готовому платить гонорар за подписку на услуги такого агентства⁷³. Представляя равный доступ к информации, агентства по кредитной информации расширяют пул кредиторов, способствуют конкуренции среди них и снижают цены на финансовые продукты. Более того, в результате этого агенты становятся более мобильными, так как регистры снижают издержки на поддержание кредитных отношений между сторонами и на поиск более привлекательных возможностей. Действительно, этот вид распространения информации особенно полезен для крупных рынков, для которых характерны высокая мобильность и гетерогенность заемщиков⁷⁴. Возрастание размера общества, открытость границ, а также повысившаяся конку-

Вставка 4.11**Кредитные регистры**

Распространение информации через кредитные регистры особенно полезно на крупных рынках с высокой степенью мобильности и гетерогенности заемщиков, что имело место в США в 19 в., когда появились частные кредитные регистры. Их быстрый рост в значительной степени объясняется влиянием сетевых внешних факторов. По мере того как информация о все большем и большем числе должников накапливалась, ценность регистров для потенциальных кредиторов возрастала, облегчая им передачу средств на все большие расстояния как географического, так и социального характера.

Хотя кредитные регистры обеспечивают наибольшую выгоду в мобильных гетерогенных обществах, потенциальные выгоды существуют почти для всех развивающихся стран, особенно для тех, в которых не любят отдавать долги. Кроме того, регистры могут оказывать полезными и для тех широких слоев населения, у которых никогда не было возможности получить доступ к кредиту.

Система агентств, занимающихся кредитной информацией, требует, чтобы собственники бизнеса соглашались на тщательное отслеживание их прошлого поведения, включая личные особенности в тратах. В связи с этим американская первоначальная подозрительность последних десятилетий 19 в. сменилась широким согласием на использование такой информации. По мере того как указанная практика распространялась, деловая пресса постоянно подчеркивала полезность таких агентств, а суды еще больше продвигали их, принимая свои решения в пользу этих агентств. Хотя некоторые американцы по-прежнему рассматривают регистры как инструмент вмешательства в их частную жизнь, с их развитием частично связан более широкий доступ к кредиту, что является характерной особенностью американского рынка.

Источник: Barron and Staten, 2000; Olegario, 2000; специальное исследование к Докладу о мировом развитии 2002 г.; Vose, 1916.

рентия, что скорее всего привлечет в деловое сообщество новых участников, вероятно, повысят спрос на подобные регистры.

Одним из способов расширения кредитной информации и тем самым обеспечения доступа к фондам является конкуренция между частными регистраторами. Так, в США в 19 в. конкуренция между компаниями расширила масштабы охвата частных регистров. Государственные институты могут играть такую же роль. Например, Германия учредила первый государственный регистр в 1934 г., Франция сделала это в 1946 г., Италия и Испания — в 1962 г., Бельгия — в 1967 г. Начиная с 1989 г., 12 из 56 государств, о которых говорится в отчете, сообщили, что у них создан государственный регистр: девять из них в Латинской Америке⁷⁶. Однако государственные регистры проявляют тенденцию становиться инструментами для представителей надзорных органов, стремящихся измерить состояние здоровья отдельных финансовых институтов, а кроме того, часто предоставляют менее полную информацию о заемщиках, чем частные агентства. Во многих странах государственный регистр функционирует в качестве «черного списка» или инструмента принуждения к исполнению, а данные о дефолтах или просроченных платежах уничтожаются после того, как такой платеж проведен. Кроме того, во многих странах распространяются исключительно текущие данные, например, только за предыдущий месяц,

и поэтому общественный регистр не предоставляет полной истории кредитного поведения заемщика. После одного межстранового исследования был сделан вывод, что, вместо того чтобы замещать друг друга, частные и государственные регистры, как правило, являются взаимодополняющими элементами общенациональной системы кредитной информации⁷⁷.

В развивающихся странах в последние годы отмечается активное появление агентств по кредитной информации. Согласно последнему обзору, 25 из 50 респондентов заявили, что частные кредитные регистры начали свою деятельность с 1989 г., причем в основном в странах Латинской Америки и Восточной Европы⁷⁸. Это позволяет сделать предположение о том, органы власти скорее оказывают помощь в их деятельности, чем сами являются фактическими администраторами регистров.

В качестве органов, способствующих появлению регистров, правительства нуждаются в создании среды, в которой отдельные лица и компании обнаружат, что в их собственных интересах предоставлять правдивую кредитную историю. Конкретные шаги в этом отношении включают стандартизацию бухгалтерских процедур и улучшение управления налоговой службой, чтобы повысить достоверность финансовых отчетов. После одного исследования было установлено, что респонденты в Китае и Кении заметили, что при подготовке своих финансовых отчетов многие виды бизнеса не руководствуются бухгалтерскими законами и что многие из них уклоняются от выплаты налогов, прибегая к секретным банковским счетам или ведя несколько комплектов банковских документов⁷⁹. Респонденты из России и Мексики, отвечая на вопросы тех же самых обзоров, обратили внимание исследователей, что многие отдельные люди и бизнесмены не хотят предоставлять правдивую информацию о собственном финансовом положении, опасаясь ее попадания в руки преступников. Поэтому правительства должны обеспечить общий уровень безопасности для всех своих граждан, и только потом кредитные регистры могут функционировать хорошо.

Политическим деятелям также необходимо решить проблемы, вызванные беспокойством людей вторжением в их частную жизнь. В этом отношении важно установить разницу между потребительским кредитом и бизнес-кредитом. Менее ограниченные потоки информации скорее всего будут более важными для бизнес-кредиторов, чьи займы, как правило, намного больше и для которых время для достижения кредитного решения является более критичным. Поскольку некоторые виды бизнеса часто совмещают функции кредиторов и заемщиков, они по-видимому лучше понимают основные принципы и риски, связанные с этими процессами, и поэтому, очевидно, не нуждаются в такой же правовой защите, как обычные потребители⁸⁰. Судам необходимо применять законы о защите частной жизни своевременно и в ожидаемом обществом порядке, хотя в целом вопросы по этой сфере жизни людей принимаются верховными органами власти.

Тому, что информация кредитного регистра способна помочь преодолению бедности в развивающихся странах, способствует ряд взаимосвязанных аспектов. Например, в Венгрии вся информация из кредитного регистра представлена в компьютерном виде. Это облегчает посредникам оценивание кредитоспособности потенциальных заемщиков. Более того, иностранные банки, которые приходят на рынки многих развивающихся стран, могут с большей

готовностью воспользоваться такой информацией. Такие иностранные банки стремятся пользоваться стандартными моделями оценивания кредитного рейтинга для разных типов займов. Местные банки скорее всего через какое-то время будут имитировать подобные модели.

Сбор, обработка и использование истории о займах, а также другой информации, связанной с жизнью семьи или небольшого бизнеса, становятся быстрорастущим видом бизнеса как в общественном, так и в частном секторах. Компьютерная технология в значительной степени сократила издержки на обработку информации в этой сфере и улучшила возможности по оценке кредитоспособности. Бедняки потенциально могут выиграть от подобных разработок, однако в самом полном виде выгоды станут реальными только тогда, когда будут обеспечены такие предварительные условия, как грамотность и доступ к Интернету. Без улучшения качества кадрового капитала бедных людей технологические наработки в предоставлении финансовых услуг вряд ли станут такой мощной силой, какой они могли бы быть.

Выводы

Финансовое развитие ведет к росту экономики и снижению степени бедности. Политика станет более эффективной, если она будет направлена на улучшение правовой и регулирующей среды, что позволит гарантировать эффективное предоставление финансовых услуг вместо того, чтобы влиять на структуру самих финансовых рынков. Важность обеспеченных прав для инвесторов и общей эффективности при реализации условий контрактов является ключевой. Открытость торговли, допуск иностранных участников и конкуренция, как правило, проявляют тенденцию вносить свой вклад в развитие финансовых институтов, независимо от правовых корней страны, ее колониальной истории или политической системы.

В настоящее время финансовое регулирование в основном фокусируется на улучшении информационной эффективности финансовых рынков. Для того чтобы быть эффективными, эти регулирующие действия должны быть реализуемыми. Финансовое регулирование становится более легкой задачей, когда оно позволяет участникам рынка самим заниматься мониторингом деятельности друг друга и оказанием дисциплинирующего влияния друг на друга. Кроме того, существенным элементом повышения качества и эффективности рыночной дисциплины в деятельности финансовых институтов является гарантирование точности и доступности информации о работе этих институтов. Страны с бедными информационными или кадровыми ресурсами, которые сталкиваются с проблема-

ми мониторинга и исполнения правил регулирования, например стандартов требуемых норм капитала, могут получить некоторые выгоды, если введут дополнительные ограничения, например требования по ликвидности или требования по оперативному применению корректирующих действий, которые легче отслеживать и реализовывать. Страны со средними и с высокими доходами, возможно, окажутся в более выгодных условиях, если дополнят эти стандарты, например, использованием субординированных (т.е. без обеспечения) долгов, предоставляемых участникам рынка.

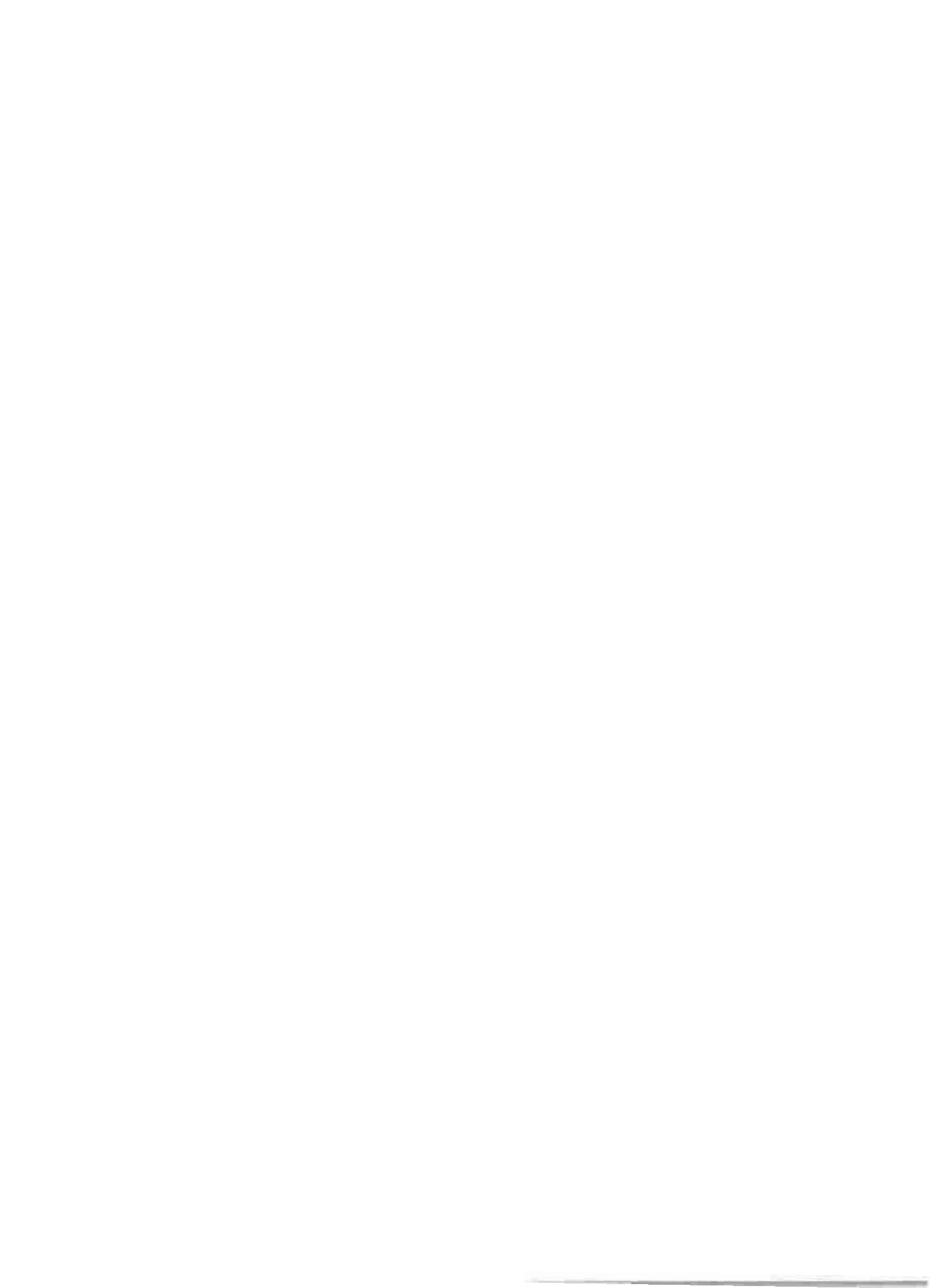
Все больше свидетельств об издержках, порождаемых государственной собственностью, говорит в пользу приватизации банков, особенно в странах с низкими доходами, где государственная собственность особенно велика. Но имеющиеся свидетельства указывают и на то, что важно дополнять приватизацию банков институциональными изменениями, которые способствуют созданию среды с более высокими стимулирующими возможностями и готовят государственные банки к продаже. Простая смена собственности без наличия соответствующих институтов, создающих нужные стимулы для новых собственников, к появлению более эффективного сектора не приведет.

Скорее результатом этого станут неправильное распределение ресурсов и угроза финансовой стабильности. Распределение ресурсов влияет на жизнь бедных слоев населения через отрицательное воздействие на рост экономики. Финансовая нестабильность и тем более кризисы также отрицательно воздействуют на эти слои населения. Что касается иностранных участников, имеющиеся факты свидетельствуют: ни те из них, которые начали с нуля, ни те, которые купили действующие структуры, не оказывали негативного влияния. На самом деле такие участники приносят с собой конкуренцию, которая повышает эффективность, а также способна усилить спрос на лучше функционирующие институты, занимающиеся поддержкой банковской деятельности.

Информационные проблемы и относительно высокие постоянные издержки небольших кредитов могут ограничить доступ к финансовым услугам для бедных людей и для небольших предприятий. Совершенствование законов об обеспечении и создание регистров по обеспечиваемым активам являются эффективными способами, позволяющими расширить этот доступ. Кредитные регистры, в которых собирается информация о платежной истории участников, могут улучшить информационные сведения о небольших заемщиках и позволить потенциальным заемщикам воспользоваться своей хорошей репутацией для обеспечения финансирования.

Управление

МНОГИЕ ИЗ ИНСТИТУТОВ, КОТОРЫЕ ПОДДЕРЖИВАЮТ РЫНКИ, предоставляются государством. Способность государства предоставлять подобные институты, о чем часто обобщенно говорится как об управлении, является фундаментальной для нормально функционирующих рынков с широкой основой. В главе 5 *Политические институты и управление* обсуждается, каким образом политические институты, действующие по всему миру, формируют систему управления, ограничивающую произвол властей. Эта широкая тема также затрагивается в главе 6 *Судебная система*, в которой рассматриваются факторы, определяющие эффективность судебных властей, подчеркивается важность отчетности юридических институтов и их независимости от политического давления. В главе 7 *Конкуренция* выделяется центральная роль конкурентных факторов в создании хорошо функционирующих рынков, институтов, которые либо способствуют, либо препятствуют конкуренции, и роль конкуренции в стимулировании институциональных изменений. В главе 8 *Регулирование инфраструктуры* рассматривается взаимозависимость между конкуренцией и регулированием, обеспечивающая условия, при которых рынок инфраструктурных услуг действует на справедливых условиях и является доступным для всех.



Политические институты и управление

Создавая правительство, когда одни люди должны управлять другими, вы сталкиваетесь с огромными трудностями: во-первых, вы должны сделать так, чтобы правительство могло обеспечить контроль над управляемыми, и во-вторых, добиться, чтобы этот орган контролировал сам себя.

Джеймс Мэдисон, 1788 г.

Многие услуги институтов, которые работают на поддержку рынков, предоставляются государством. Поэтому способность государства к обеспечению таких институтов является важным фактором, определяющим, насколько хорошо отдельные лица ведут себя на рынке и насколько хорошо функционируют сами эти рынки. Успешное предоставление таких институтов часто определяется как «хорошее управление»¹. Хорошее управление включает создание, защиту и реализацию прав собственности, без чего масштаб рыночных трансакций останется ограниченным. Сюда также входит режим регулирования, который работает совместно с рынком, обеспечивая конкуренцию. Оно включает макроэкономическую политику, создающую стабильную среду для рыночной деятельности. Хорошее управление также означает отсутствие коррупции, которая может подорвать цели заявляемой политики и нарушить легитимность общественных институтов, поддерживающих рынки.

Именно хорошее управление в значительной степени определяет рост экономики и снижение бедности. Во многих исследованиях доказываются явно выраженные зависимости между душевым доходом и показателями силы прав собственности и отсутствием коррупции. В определенной степени это отражает тот факт, что у богатых стран больше возможностей предоставлять хорошие институты. Однако недавно полученные результаты указывают и на сильную зависимость между улучшением качества управления и результатами этого управления². Существуют свидетельства, что избыточное регулирование отрицательно влияет на экономический рост. Также

имеются данные, что плохая макроэкономическая политика и режимы ограничения торговли негативно влияют на показатели темпов роста страны³. В связи с этим можно утверждать, что, благодаря мощному влиянию на общий экономический рост, хорошее управление является центральным элементом для достижения поставленной цели — снижения бедности. Более того, некоторые аспекты плохого управления, а именно коррупция и высокие темпы инфляции, приводят к дополнительным расходам, которые в большей степени ложатся на плечи бедных людей⁴. Совершенствование по этим направлениям управления может быть особенно важным для жизни именно этой категории людей.

Для того чтобы управление было эффективным, требуются достаточные властные полномочия, позволяющие проводить выбранную политику и развивать институты, которые могут быть непопулярными у некоторых слоев, а иногда даже у большинства, населения. Кроме того, государственные служащие не могут реализовать права собственности, не имея возможностей проводить расследование, предавать суду и наказывать тех, кто не уважает эти права. Государство не сможет предоставлять дорогостоящие общественные товары, не имея власти взимать налоги с отдельных граждан и компаний, чтобы иметь общественные фонды. Чиновники не смогут способствовать конкуренции, не имея властных полномочий реализовывать регулирующие нормы при монопольных злоупотреблениях. Они не могут обеспечивать стабильной макроэкономической среды, не обладая полномочиями, позволяющими им отслеживать, как реализуется политика государства.

При развитии современного государства возникает определенное противоречие между тем, что общественные деятели должны иметь достаточные полномочия для осуществления хорошего управления, и гарантией, что эти представители будут ограничены в произвольном использовании этих полномочий в интересах привилегированного меньшинства⁵. Когда нет соответствующих ограничений, их возможности по предоставлению институтов,

Вставка 5.1**Политические институты, права собственности и фискальные итоги в Англии 17 в.**

В Англии в начале 17 в. королевский дом Стюартов для финансирования своих расходов все активнее прибегал к так называемым «принудительным займам», при которых кредиторы не имели возможности противодействовать власти, если та эти займы не возвращала. Подобная практика была одним из наиболее наглядно проявляемых сигналов, о том, что власть не намерена защищать права собственности. Среди других свидетельств этого рода были прямые конфискации земли и имущества, принудительная поставка товаров по ценам ниже рыночных, стремление отстранить судей, чьи решения противоречили воле королевской династии, продажа монопольных прав на ведение прибыльных видов деятельности. Подобные произвольные действия верховной власти страны прекратились после гражданской войны, которая разразилась в середине 17 в., однако последующее восстановление монархии сопровождалось и возвратом тех же эксцессов.

Славная революция 1688 г. привела к серии фундаментальных изменений в политических институтах, которые ограничили произвольное исполнение монархом своих властных полномочий. Революция установила верховенство парламента над королевской властью и наделила парламент исключительным правом на введение налогов и на аудит расходов короля или королевы. За этими шагами последовало создание Банка Англии, который осуществлял независимый контроль над государственными финансами. Результатом этих изменений стало более равномерное распределение властных полномочий между исполнительной, законодательной и юридической ветвями власти. Указанные ограничения на произвольные действия властей в значительной степени повысили возможности государства финансировать общественные расходы путем выпуска облигаций.

Влияние указанных перемен на политические институты и на защиту прав собственности можно наблюдать по развитию рынка ссудного капитала. В 1688 г. королевская власть могла разместить и обслуживать долговые обязательства, эквивалентные всего от 2 до 3% ВВП, только с коротким сроком деятельности и при очень высоких процентных ставках. К 1697 г. королевская власть смогла разместить и обслуживать долг, эквивалентный 40% ВВП, при более низких процентных ставках и с большей продолжительностью. Появление функционирующего рынка общественных долгов в свою очередь благоприятно сказалось на развитии рынков частных капиталов, что позволило финансировать Промышленную революцию, которая вскоре произошла.

Источник: North and Weingast, 1989.

поддерживающих рынки, таких как повышенный доступ к информации, большая степень конкуренции и реализация условий заключенных контрактов, снижаются. Это особенно важно для защиты прав собственности, где формальное предоставление таких прав окажется малорезультативным при отсутствии у самого государства желания уважать эти права и реализовывать их в жизни.

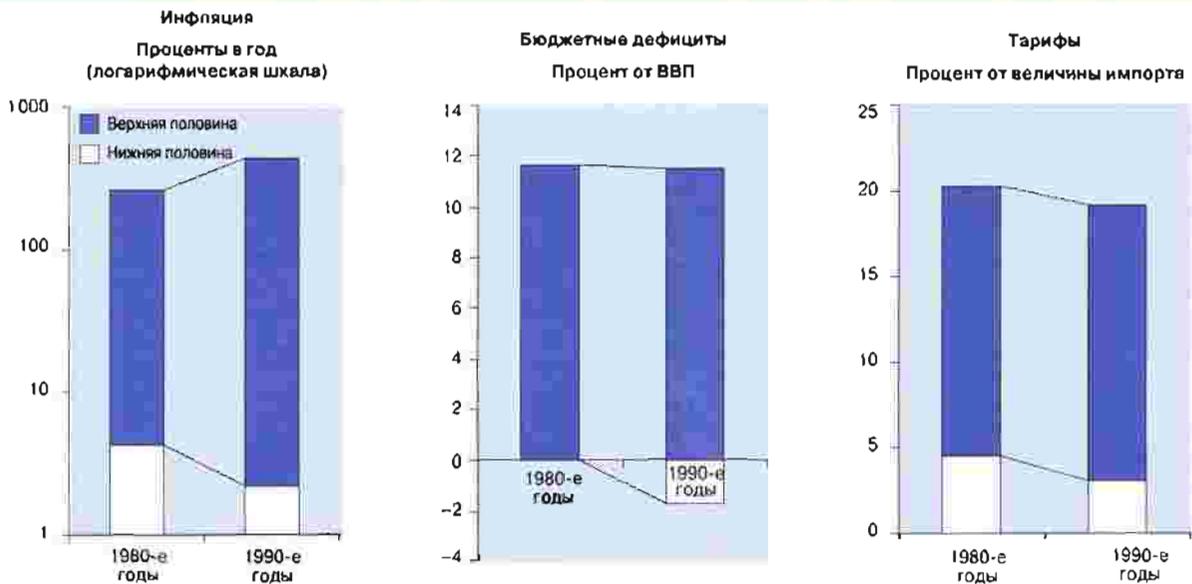
Установить пределы произвольным действиям политиков и бюрократов помогают политические институты. Это делается за счет разграничения прав собственности между государством и частным сектором и предоставлением механизмов реализации этих прав. Историческим примером этого рода являются изменения политических

институтов в Англии 17 в., в результате чего произошло ограничение полномочий королевской власти на экспроприацию собственности и тем самым установление гарантий частной собственности (вставка 5.1). Политические институты также влияют на масштабы конкуренции в политическом процессе, а также на то, в какой мере эта конкуренция позволяет спрашивать с политиков за их действия, делать их подотчетными. Например, делегирование ответственности местным органам власти может повлиять на стимулы, появляющиеся в ходе соперничества между юрисдикциями по предоставлению более качественных общественных товаров.

В этой главе рассматривается широкий набор политических институтов, которые совместно с другими факторами влияют на поведение чиновников. В формальных демократиях, которые составляют все большую долю государств в мире, политические институты помимо прочего включают и избирательные правила, определяющие процедуры, посредством которых избираются и заменяются властные органы. Сюда также входят конституционные законы, которые определяют распределение властных полномочий между исполнительной и законодательной ветвями власти и ограничивают властные полномочия каждой из этих ветвей. Во всех странах политические институты и традиции разграничивают властные полномочия между центральными и местными органами власти и распределяют сферы ответственности между различными структурами правительства. Подобные институты могут быть как формальными (например, избирательные правила), так и неформальными (например, значение общих убеждений среди членов какой-то политической партии, которые влияют на их поведение). Существуют также важные взаимодействия между отдельными политическими институтами. Например, степень доверия к самостоятельно действующим учреждениям зависит от того, в какой мере другие политические институты способны ограничивать власть правительства в деле отмены независимости этих учреждений в будущем.

Институты, которые ограничивают возможности государства в осуществлении произвольных действий, тем самым повышают его возможности предоставлять услуги институтам, поддерживающих рынки с широкой основой. Однако слишком часто в самых бедных странах мира способность государства предоставлять услуги институтам, работающих в поддержку рынка, затрудняется из-за отсутствия эффективных ограничений деятельности чиновников. Это еще раз показывает важность той широкой темы, о которой говорится на протяжении всего данного доклада, — взаимодополняемости институтов, поэтому политическим деятелям необходимо корректировать институциональные схемы с учетом такой взаимодополняемости. Например, при отсутствии эффективной системы сдержек и противовесов для политического процесса независимые регулирующие органы останутся независимыми только по названию. Когда возможности государства являются слабыми, более простые и менее дискреционные регулирующие действия скорее всего в меньшей степени будут подвергаться коррупции. Когда контроль со стороны центрального правительства является неэффективным, потенциальные выгоды от большей децентрализа-

Рисунок 5.1
Различия в качестве применяемых форм политики по всему миру



Примечание. Названия «верхняя половина» и «нижняя половина» относятся к средним значениям соответственно верхней и нижней половины выборки из 85 промышленно развитых и развивающихся стран, по которым имеются данные за 1980-е и 1990-е годы по анализируемым параметрам.
Источник: Данные Всемирного банка.

ции и соперничества между юрисдикциями могут оказаться нереализованными.

Универсального набора политических институтов, которые могут успешно поддерживать рыночные институты в каждом случае и при всех уровнях развития, не существует; что свидетельствует о важности инноваций и экспериментов с институтами в рамках каждого государства. В этой главе также показано, как свободный обмен информацией может улучшить управление и снизить уровень коррупции (см. также главу 10).

Эта глава частично построена на предыдущих Докладах о мировом развитии, особенно на *Докладе о мировом развитии 1997 г.*, в котором рассматривалась роль государства. Часть Доклада 1997 г. была посвящена институтам, которые ограничивают произвольные действия государства и коррупцию. Кроме того, в ней подчеркивалась важность юридической независимости, официального разделения властей и международных институтов, выступающих в качестве противовеса мощи государства. Однако с тех пор было проведено множество исследований, которые позволяют по-новому взглянуть на эти вопросы, и в данной главе подчеркивается, что именно является в этом отношении новым. Выбор тем, рассмотренных в этой главе, является избирательным. Так, роль государства в защите прав собственности и обеспечении господства права при помощи юридической системы рассматриваются отдельно — в следующей главе. Роль государства как регулирующего органа для стимулирования конкуренции на рынках обсуждается в главах 7 и 8.

В этой главе подробно рассматриваются три аспекта управления. В первом разделе анализируются способы, при помощи которых политические институты влияют на выбор политики, акцентируя внимание на методах бюджетной торговой политики, а также административного регулирования. В этом разделе основное внимание уделяется тем типам институтов, которые ограничивают способность государства проводить политику, благоприятствующую специальным интересам в ущерб общественным. Во втором разделе обсуждается коррупция в свете ее классического определения — как использования государственной власти для получения частной выгоды. В разделе анализируются типы институтов, которые ограничивают возможности государственных чиновников действовать таким способом в собственных интересах. В третьем разделе обсуждается, каким образом институты налогообложения влияют на мотивацию государства повышать поступления в бюджет, и как создать институты, которые поддерживают деятельность рынков.

Политические институты и выбор политики

Качество различных форм политики, принимаемых на вооружение правительствами по всему миру, различается очень сильно. На рисунке 5.1 показано это различие в проводимой политике по некоторым параметрам получаемых результатов: инфляции, бюджетным дефицитам и тарифам, усредненным для 1980-х и 1990-х годов. Каждая часть рисунка показывает среднее значение анализируемой переменной политического характера для верхней половины выборки из 85 промышленно развитых и развивающихся

государств и соответствующее среднее значение для нижней половины этой выборки. Средние темпы инфляции для половины выборки с более высокими показателями составили в 1980-х годах 4% в год, а для 1990-х — 2% в год. Среди стран с плохими показателями средние показатели инфляции достигли до 200% в год. То же самое справедливо в отношении бюджетных дефицитов, которые были относительно небольшими или даже вообще отсутствовали в 1990-х годах у стран с высокими показателями, но в среднем составляли свыше 10% ВВП у стран с низкими показателями. Разница в тарифах между верхней и нижней половиной выборки приблизительно составляет 15%.

Если указанные различия в результатах использования различных форм политики так сильно влияют на показатели темпов роста экономики и снижение бедности, почему страны с низкими показателями не откажутся от плохих форм и тем самым от низких результатов? В этом разделе главное внимание уделяется одному фактору — той степени, в которой политические институты стран могут разрешать конфликты, неизбежно возникающие, когда политические действия приводят к выгодам одних за счет других.

В разделе рассматриваются несколько таких институтов, включая избирательную систему и наличие системы сдержек и противовесов среди различных ветвей власти. Такая система сдержек и противовесов может быть закреплена конституционно, как это имеет место при формальном разделении властей между законодательной и исполнительной ветвями или между отдельными палатами законодательной ветви. Это также может отражать результаты электорального процесса, когда к власти приходит правительство меньшинства, которое из-за этого должно искать поддержку у коалиции партнеров и поэтому ограничено в своих действиях компромиссами, заключаемыми с этими партнерами. Другими политическими институтами являются процедуры, посредством которых определяются бюджеты, и международные соглашения, помогающие правительствам проводить политику, являющуюся, возможно, непопулярной у населения их страны.

В разделе рассматриваются как политические институты, которые ограничивают возможности правительства действовать произвольно, реально влияя на политические результаты. Приводятся примеры из трех областей: бюджетные дефициты, регулирование финансовых рынков и политика в области торговли. Цель данного обсуждения не связана с тем, чтобы представить план, по которому можно осуществлять изменения в политических институтах, чтобы улучшить результаты их деятельности. Скорее их цель — показать, как можно улучшить политические рекомендации, если учесть деятельность политических институтов.

Бюджетные дефициты

Бюджетные дефициты показывают разницу между популярными с политической точки зрения программами по расходам и политически непопулярным налогообложением. В конечном счете фискальные результаты определяются тем, в какой степени правительства способны получить политическую поддержку для необходимого налогообложения и сопротивляться требованиям заинтересованных групп, выступающих за принятие программ, в результате реализации которых они выиграют. В этом процессе важ-

ную роль играют политические институты. В этом разделе анализируется, каким образом различия в сопоставляемых странах по конкретным бюджетным процедурам, системам голосования и времени проведения выборов влияют на фискальные результаты. Так как общая идея этой главы — подчеркнуть важность ограничения государственной власти, в ходе обсуждения приводятся некоторые примеры, в которых избыточные ограничения могут помешать властным органам разрешать конфликты, возникающие в налогово-бюджетной политике.

Бюджетный процесс и его результаты. На исход конфликтов в области бюджетной политики могут влиять конкретные бюджетные процедуры. Особенно значимыми являются два аспекта указанных процедур: предпочитают ли власти иметь правила, следование которым обеспечивает сбалансированный бюджет, но которые ограничивают их действия, и имеет ли Министерство финансов достаточно властных полномочий, чтобы сопротивляться требованиям со стороны как законодательной, так и других ветвей власти на внесение изменений в предложенный бюджет. В той степени, в какой правила, определяющие достижение сбалансированного бюджета, — а если говорить в целом, и внешние ограничения на финансы, — являются эффективными, то они и становятся стимулом для достижения необходимых компромиссов в области бюджетной политики. Аналогично, если Министерство финансов имеет большие полномочия на решение стоящих проблем по сравнению с законодательным органом или министерствами, тратящими средства, центральным учреждениям реализовывать бюджетную дисциплину становится легче. Сопоставительный анализ стран Латинской Америки показывает, что с точки зрения конечных финансовых результатов важны оба указанных фактора. Страны с более сложными иерархическими бюджетными процедурами, более благоприятными для Министерств финансов, как правило, показывают более высокие бюджетные результаты с учетом, конечно, действия множества других факторов⁶. Аналогичные данные были получены и в ходе исследования двух азиатских и трех африканских государств. Успехи в насаждении общей бюджетной дисциплины, как было показано, тесно связаны с позицией центральных учреждений в процессе работы над бюджетом, наличием сильных бюджетных ограничений с точки зрения среднесрочных рамок формирования бюджета и институтов, которые требуют от подразделений отчета о своих затратах⁷.

Существуют некоторые данные по странам Латинской Америки о том, что правила сбалансированного бюджета способствуют получению более высоких финансовых результатов⁸. Однако самого факта наличия законов, направленных на обеспечение сбалансированности бюджета, недостаточно. Важную роль также играют и сущность этих законов, и наличие механизмов для их реализации. Опыт промышленно развитых штатов в США свидетельствует о важных различиях в степени эффективности различных типов законов. Во время как все штаты США (за исключением Вермонта) имеют законы, направленные на обеспечение сбалансированности бюджета, их строгость различается очень сильно⁹. В некоторых штатах требуется только, чтобы губернатор предоставлял сбалансированный бюджет в законодательный орган или сам разрешал перенос определенного, установленного заранее дефицита с одного года на другой. В других штатах пере-

нос дефицита из одного года на другой строго запрещается, что достигается наложением бюджетных ограничений. Более того, штаты различаются и по тому, как законы, направленные на обеспечение сбалансированности бюджета, защищаются конституцией штата, а также тем, реализуются ли законы о сбалансированном бюджете Верховным судом штата, который назначается исполнительной властью, или нет.

Подобные различия в институциональном устройстве имеют важные последствия с точки зрения эффективности применения законов о сбалансированном бюджете. Имеющиеся факты показывают, что более строгие законы более эффективны с точки зрения снижения дефицитов. Путем контроля разнообразных факторов, установлено, что штаты, которые перешли от слабых к строгим законам о сбалансированном бюджете, после этого вдвое реже сталкиваются с дефицитами бюджетов, чем те штаты, которые этого не сделали. Кроме того, конституционно установленные законы о сбалансированном бюджете будут эффективны с большей вероятностью, чем те законы, которые принимаются законодательными органами, и поэтому легче подвергаются поправкам. Контроль над исполнением законов о сбалансированном бюджете судами, состав которых назначается губернатором, менее эффективен, чем в том случае, когда в этом качестве выступают независимые суды.

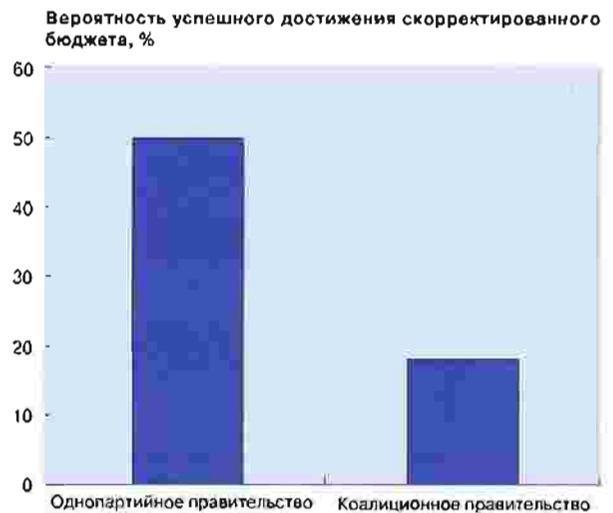
Для развивающихся стран общие уроки сказанного вполне очевидны. Законы о сбалансированном бюджете могут быть эффективными, особенно на региональном уровне, где труднее обосновывать неизбежность антициклических расходов, порождающих дефицит. Однако подобные законы с большей степенью вероятности могут быть эффективными тогда, когда они приняты добровольно, когда они накладывают строгие ограничения, когда в сами эти законы трудно вносить поправки и когда они эффективно реализуются третьей стороной, обладающей для этого соответствующим доверием остальных участников, такой как действительно независимый суд или более высокий уровень власти, который обладает достаточной информацией, позволяющей ему должным образом отслеживать состояние субнациональных общественных финансов.

Разделение властных полномочий, избирательные законы и бюджетные итоги. Важнейшим фактором, определяющим бюджетные итоги в странах ОЭСР, является степень разделения в стране властных полномочий в коалиционных правительствах. Когда властные полномочия правительства ограничиваются необходимостью идти на компромисс с партнерами по коалиции, фискальные результаты оказываются часто хуже, чем в тех случаях, когда у власти находятся правительства большинства. На рисунке 5.2 показана вероятность того, в какой степени коалиционное правительство в стране, являющейся членом ОЭСР, способно поддерживать определенный уровень «скорректированного бюджета» (который определяется как четыре последовательных года существенно сниженных бюджетных дефицитов). Из рисунка видно, что вероятность обеспечения достижения такого уровня коалиционным правительством примерно вдвое ниже, чем правительством большинства.

Вероятность того, что страны управляются коалиционными правительствами, зависит от конституционных законов, которые определяют, каким образом избираются эти правительства. Скорее всего коалиционные прави-

Рисунок 5.2

Разделенные властные структуры сталкиваются с трудностями в обеспечении «скорректированного бюджета»

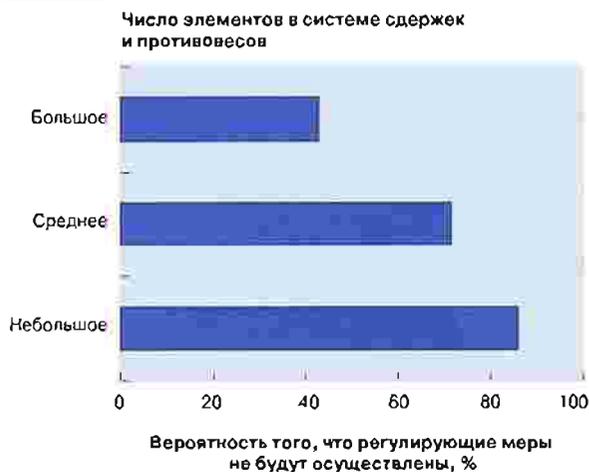


Источник: Alesina, Perotti, and Tavares 1998.

тельства появятся в результате действия систем с пропорциональным представительством, когда места в законодательном органе предоставляются пропорционально доле полученных на выборах голосов. Исследование 60 промышленно развитых и развивающихся государств показывает, что, с учетом различных социальноэкономических факторов, страны с системами пропорционального представительства, как правило, имеют большие государственные расходы и более высокие бюджетные дефициты в % к ВВП, чем страны с мажоритарными системами выборов. Бюджетные дефициты в странах с пропорциональными системами в среднем выше на 1,5–2% ВВП¹⁰.

Влияние избирательных циклов на бюджетную политику. Политические деятели под влиянием желания остаться у власти имеют сильные стимулы манипулировать бюджетным процессом с тем, чтобы повысить свои шансы на переизбрание. Это создает тенденцию, при которой бюджетные показатели ухудшаются в годы проведения выборов, результатом чего становится накопление долговых обязательств и макроэкономическая нестабильность. В недавно проведенном исследовании анализировалось влияние выборов на бюджеты в 123 промышленно развитых и развивающихся странах. С учетом других факторов было установлено, что бюджетные дефициты в среднем на 1% ВВП выше в годы проведения выборов и что более крупные дефициты сохраняются в течение нескольких лет после проведения выборов¹¹. Еще более интересным фактом является разница между продолжительностью избирательных циклов в промышленно развитых и развивающихся странах. Среди развивающихся стран дефициты в годы проведения выборов составляли в среднем на 2% ВВП выше. В ходе того же исследования было установлено, что более продолжительные циклы в развивающихся странах от-

Рисунок 5.3
Правительства с более слабыми системами сдержек и противовесов во время возникновения кризисов в меньшей степени прибегают к исполнению правил банковского регулирования



Примечание. Цифры показывают вероятность того, что пруденциальное регулирование не будет реализовано, при условии постоянных показателей дохода на душу населения и уровне финансового развития страны.

Источник: Keefer, 2001

ражают совместное влияние двух институциональных явлений, характерных для этих стран. Во-первых, здесь в среднем существуют большие возможности для уже действующих политиков получать ренту от пребывания у власти, размер которой зависит от разных переменных, включая масштаб коррупции в государственном секторе. Во-вторых, способность политиков с выгодой для себя манипулировать властью, чтобы повлиять на избирателей, здесь сильнее, поскольку избиратели плохо информированы о последствиях принимаемых политических решений. В ходе исследования было установлено, что избирательные циклы в бюджетной политике проявляются чаще в тех странах, где свободы прессы меньше, что свидетельствует о важности свободного распространения информации, повышающего качество институтов (глава 10).

Регулирование финансового рынка

У банков могут порой быть сильные мотивы предоставлять кредиты, которые являются более рискованными, чем это социальное приемлемо. Поэтому, для того чтобы снизить возможности банков заниматься такими видами кредитования, власти должны прибегнуть к пруденциальному регулированию (глава 4). Власти также могут вмешиваться в случае возникновения финансовых кризисов, чтобы повысить ликвидность неплатежеспособных банков. Однако необходимость в таком регулировании приводит к возникновению двух типов конфликтов. Во-первых, собственники банков часто являются политически влиятельными лицами и могут стараться не допустить, чтобы политики принимали или реализовывали на практике пруденциальное регулирование. Во-вторых, хотя

правительство может стремиться к тому, чтобы не предоставлять помощи неплатежеспособным финансовым институтам, оказываемое на него после кризиса политическое давление может заставить так или иначе это сделать.

Чтобы снизить остроту подобных конфликтов, многие страны создали у себя независимые регулирующие агентства, которые наделены полномочиями для осуществления (финансового регулирования (глава 4). Однако, несмотря на номинальную независимость, такие регулирующие агентства часто подвергаются политическому давлению. Последние исследования показали наличие важных уравновешивающих друг друга сил, участвующих в этом давлении. Прежде всего это наличие системы сдержек и противовесов в политическом процессе. В ходе недавнего исследования были проанализированы 40 банковских кризисов, которые имели место в выборке из 35 промышленно развитых и развивающихся государств¹⁴. В исследовании рассматривалось, как политическая реакция на эти кризисы зависела от значимости системы сдержек и противовесов в политическом процессе, измеряемом числом органов, имеющих потенциальное право наложения вето в отношении предлагаемой политики, таких как президент и верхние и нижние палаты законодательных органов. В 26 из 40 кризисов правительства предпочли не вводить в действие пруденциальное регулирование. Даже среди стран с одинаковыми уровнями доходов вероятность того, что подобные регулирующие действия не будут применены, была существенно выше в странах, где система сдержек и противовесов является более слабой (рис. 5.3).

Пример с банковскими кризисами показывает те трудности общего характера, с которыми сталкиваются правительства в ходе своей деятельности, и потенциал делегирования полномочий по принятию решений независимому агентству, для того чтобы преодолеть возникшую проблему. Подобная проблема возникает во многих других случаях, которые обсуждаются в этой главе ниже, в том числе делегирование полномочий по сбору налогов независимому агентству по поступлению в бюджет или делегирование контрольных функций за политикой в области торговли какой-либо международной организации. Учитывая, какие издержки означают для бедных людей инфляция, еще одним важным примером является то, в какой степени власти действительно стараются добиваться стабильной и неинфляционной денежно-кредитной политики и насколько они готовы для достижения поставленных целей делегировать проведение этой политики независимому центральному банку.

Однако эмпирические свидетельства об эффективности независимого центрального банка являются противоречивыми. Особенно это касается развивающихся стран. Свидетельств, согласно которым узаконенная независимость центрального банка оказывает большое влияние на темпы инфляции, пока мало. Новые исследования показывают, что, если эффективная система сдержек и противовесов действительно ограничивает возможности политиков вмешиваться в решения, принимаемые формально независимым центральным банком, тогда независимость центрального банка может на самом деле существенно значить с точки зрения улучшения денежно-кредитной политики¹⁵.

Законы о международной торговле

За последние десятилетия страны по всему миру демонстрируют существенный прогресс в сокращении тарифов на международную торговлю. Однако, несмотря на этот

прогресс, значительные барьеры, препятствующие торговле, сохраняются, варьируясь от высоких тарифов на некоторые виды товаров в отдельных странах (особенно барьеры в промышленно развитых странах на сельскохозяйственный импорт из бедных стран) до использования самых разных нетарифных мер, которые служат ограничению торговли и конкуренции (см. главу 7).

Решение либерализовать торговлю — это не просто технократическое решение, а отражение баланса политической власти между теми, кто в результате такой реформы выиграет, — и теми, кто проиграет. В настоящее время активно проводятся исследования политики реформ в сфере торговли, при этом уровни протекционизма увязываются с факторами фундаментального характера. Сюда входят стимулы тех лиц и структур, на кого влияют изменения в области торговли, создавать лоббирующие группы, чтобы влиять на политику, а также способность правительства не поддаваться влиянию таких лоббистов¹⁴. Сопоставительные исследования по странам и отраслям для промышленно развитых и развивающихся государств позволили получить факты, свидетельствующие о том, что отрасли, находящиеся в упадке, отрасли, имеющие большое число работников, являющихся членами профсоюзов, и отрасли, в которых активнее всего проходят кампании в защиту собственных интересов, как правило, имеют больший тарифный протекционизм¹⁵. Способность этих лиц и структур влиять на политику в области торговли за счет создания коалиций и лоббирования правительств в свою очередь зависит от широкого диапазона политических институтов. В таком федеральном государстве, как Мексика, например, в 1980-е годы для проведения благоприятных законов в области торговли заинтересованным лицам требовалась широкая региональная поддержка. В результате этого отрасли, которые были более географически разбросанными, добились больших успехов в получении тарифной защиты, чем те отрасли, которые были сконцентрированы в отдельных регионах¹⁶. В более широком смысле институты, которые обеспечивают ответственность политиков за свои действия, могут помочь ограничить влияние групп с особыми интересами на торговую политику¹⁷.

Особо важным институтом, который существенно влияет на национальную и международную политику в области торговли, является Всемирная торговая организация (ВТО). В основе деятельности ВТО лежит стремление добиваться согласия на переход от двусторонних соглашений между странами в сфере торговли к набору законов и правил, выработанных на многосторонней основе. Эти законы развивались и со временем стали достаточно сложными. В их основе лежат два тесно связанных базовых принципа: *взаимность*, которая означает, что сокращения тарифов одной страны, как ожидается, будет сопровождаться эквивалентными сокращениями тарифов других стран, и *недискриминация*, означающая, что страны должны предлагать одни и те же тарифы всем членам организации. Недавняя дискуссия о роли ВТО показывает две важные функции, выполнение которых обеспечивает этот институт¹⁸.

Первая из них — оказание помощи странам в осуществлении реформ в области торговли, от которых в противном случае они могли бы воздержаться. Например, если в государствах ранее защищенных тарифами, не удалось осуществить необходимые корректировки по повышению эффективности, необходимой для перехода к

Вставка 5.2 Подготовка пакетов реформирования торговли

В 1980-х годах многие развивающиеся страны повернулись спиной к политике замещения импорта, которая защищала национальные отрасли высокими тарифными барьерами, и начали осуществлять либерализацию торговли. Урок, который можно извлечь из этой волны торговых реформ, — это важность проведения торговых реформ в «пакете», что позволяет сделать их более приемлемыми в политическом отношении.

Широко цитируемое исследование о фактах либерализации торговли в развивающихся странах приводит 13 случаев особенно быстро проводимых реформ торговли в таких разных странах, как Чили, Перу и Турция. Почти в половине из этих случаев реформы были проведены во времена крупных макроэкономических кризисов и входили в состав общих стабилизационных пакетов.

В такие времена политические соображения, определяемые распределительными последствиями реформы торговли, уходят в тень по сравнению с более широко распространенным мнением, что «надо что-то делать», при условии, что в отношении необходимости проведения реформ существует определенный политический консенсус. Когда реформам торговли дают возможность в полной мере проявить свои плюсы, они создают новую группу сторонников, защищающую свободу торговли, которой раньше не было. Пример Чили в отношении либерализации торговли в 1980-х годах является в этом отношении очень наглядным.

Источник: Rodrik, 1994.

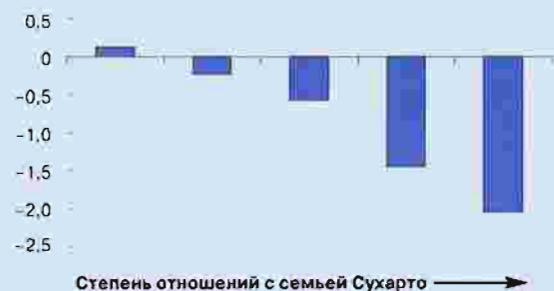
свободной торговле, то правительства этих государств становятся уязвимыми к политическому давлению, требующему восстановления ранее устраненных торговых барьеров. Поскольку правила ВТО позволяют партнерам по торговле прибегать к дорогостоящим мерам репрессивного характера, если тарифные снижения отменяются, то правительства могут повысить доверие относительно их приверженности политике либерализации торговли, подчиняясь правилам ВТО. Эмпирическое исследование, проведенное в США, показывает, что роль ВТО в повышении доверия является очень важной¹⁹.

Вторая функция, выполняемая ВТО, — помогать созданию избирательных структур, которые оказывают политическую поддержку снижению тарифов. В случае односторонних тарифных сокращений получение политической поддержки для торговой либерализации является трудной задачей, поскольку выигрыши от эффективности в результате более свободной торговли являются широко распространенными, в то время как издержки — сильно сконцентрированными и приходящими на компании и работников, занятых в ранее защищенных отраслях. Преимущество принципа взаимности заключается в том, что снижение национального тарифа, которое отрицательно сказывается на отдельных защищенных до этого отраслях, может быть осуществлено в «пакете» со снижениями тарифа другими партнерами по торговле, что приводит к выгодам национальных производителей в других отраслях. Это означает, что положительное влияние последней группы может помочь компенсировать отрицательное воздействие первой группы (вставка 5.2).

Вставка 5.3 Политические связи и стоимость фирмы в Индонезии

В Индонезии до 1998 г. было много фирм, получивших выгоды от своих тесных связей с тогдашними правительственными кругами. Недавнее исследование проанализировало 79 индонезийских фирм, имевших разную степень отношений с семьей Сухарто; оно показало, как менялась стоимость их акций в зависимости от сообщений о состоянии здоровья бывшего в то время у власти президента Сухарто. Было обнаружено, что цены акций компаний, которые были тесно связаны с семьей Сухарто, упали гораздо сильнее, чем у других фирм (см. диаграмму ниже). На основе этих результатов исследователи сделали вывод, что по крайней мере одна четверть стоимости политически связанных компаний обусловлена именно этими связями.

Реакция цены акций на сообщения о здоровье президента Сухарто, в %



Источник: Рабочие документы Fisman.

Коррупция

В настоящее время широко признано, что коррупция приводит к большим издержкам в экономическом развитии. Опыт самых разных стран предоставляет наглядные свидетельства того, что более высокие уровни коррупции сопровождаются более низкими темпами роста и более низкими уровнями дохода на душу населения²⁰. В контексте этого доклада к коррупции можно относиться как к фактору, который подрывает хорошо функционирующие рынки тремя способами: как своего рода налог, как барьер для вступления новых участников и как подрыв легитимности государства и его способности предоставлять услуги институтам, обеспечивающих поддержку рынков.

Коррупцию можно рассматривать как налог, который препятствует выбору между видами деятельности и понижает доходы государственных и частных инвестиций. Однако коррупция гораздо хуже любого налога, поскольку средства, вовлекаемые в нее, никак не влияют на государственный бюджет и не тратятся на социально полезные виды деятельности. Более того, поскольку коррупция является незаконной, существует гораздо большая неопределенность в отношении этой формы «налогообложения», чем у законных форм, что делает коррупционный налог еще более дорогим²¹. Исследование, изучающее влияние коррупции на прямые иностранные инвестиции, выявило, что возрастание степени коррупции, сопостави-

мое с различием между Сингапуром (который обычно всеми воспринимается как страна с низким уровнем коррупции) и Мексикой (которая обычно находится в середине стран мира, ранжируемых по уровню коррупции), имело бы такой же отрицательный эффект на прямые иностранные инвестиции, как 5%-й рост маржинальных ставок налога на доход от иностранных инвестиций²². В другом исследовании промышленных фирм в Уганде установлено, что увеличение размеров взяток, выплачиваемых фирмой на 1%, приводит к снижению темпов роста этой компании на 3%, в то время как увеличение налогов на 1% приводит к сокращению роста примерно только на 1%²³. Обзор экономики стран переходного периода позволяет сделать предположение, что компании готовы платить более высокие формальные налоги взамен устранения коррупции²⁴.

Коррупция также подрывает конкурентные факторы, которые для хорошо функционирующих рынков являются центральными. Здоровая конкурентная среда во многом зависит от постоянного притока в бизнес новых фирм (глава 7). Однако когда потенциальные новые компании должны платить взятки на каждом углу, чтобы пройти регистрацию и начать действовать, многие из них решают не выходить на рынок, отчего страдает конкуренция. Свидетельства стран с переходной экономикой говорят о том, что этот антиконкурентный эффект коррупции является важным и что небольшие фирмы и новые участники готовы указать в качестве значительного препятствия для бизнеса именно коррупцию²⁵. Коррупция также ассоциируется с более низкими государственными расходами на здравоохранение и образование, что в свою очередь ограничивает возможности для бедных слоев населения инвестировать свой человеческий капитал и участвовать в деятельности рынков²⁶. Эта проблема осложняется тем фактом, что если сопоставить отдельные страны, то более высокий уровень коррупции также связан с более низкими общими налоговыми поступлениями²⁷. На более глубоком уровне коррупция подрывает легитимность самого государства и ослабляет его возможность предоставлять услуги институтам, которые работают на поддержку рынков. Особенно опасной формой коррупции является «захват власти», т.е. способность компаний повернуть весь политический процесс таким образом, чтобы принимаемые законы и регулирующие правила работали на их собственные интересы. Этот феномен наиболее систематически изучается в странах с переходной экономикой в Восточной Европе и бывшем Советском Союзе, однако тесные и подозрительные связи между бизнесом и правительством не являются характеристикой, уникальной только для этого региона или уникальной только для демократических систем²⁸. Исследования фирм в Индонезии, которые были тесно связаны с режимом Сухарто, позволяют сделать вывод, что одна четвертая стоимости этих фирм была непосредственно получена за счет этих политических связей (вставка 5.3).

Учитывая высокие издержки коррупции, исследования и политические рекомендации все больше фокусируются на выявлении источников коррупции. В *Докладе о мировом развитии 1997 г.* подчеркивались три основных фактора: искаженная политическая среда, которая создает больше возможностей для чиновников манипулировать законами в своих целях; слабая юридическая система, которая не содержит действенной угрозы нака-

зания при обнаружении коррумпированного поведения чиновников, плохое управление государственными службами и низкий уровень оплаты труда в государственном секторе. Последующее исследование выявило дополнительные факторы, способствующие появлению коррупции, и предоставило больше доказательств о действии факторов, указанных в *Докладе о мировом развитии 1997 г.* Результаты этого исследования рассматриваются ниже.

Появляется все больше и больше свидетельств, что страны, более *открытые для международной торговли*, имеют более низкий уровень коррупции²⁹. Это может отражать разную комбинацию факторов. Более высокая степень открытости стимулирует конкуренцию (главы 1 и 7), что в свою очередь снижает рентные доходы и уменьшает возможности для коррупции. Более высокая степень открытости способствует также информационным потокам, что помогает выявлять нарушения со стороны чиновников и формирует соответствующий электорат, выступающий в поддержку антикоррупционных действий иностранных партнеров по торговле. Кроме того, страны, которые более склонны к торговле, благодаря благоприятному географическому положению, будут вкладывать немалые ресурсы в развитие институтов, делающих торговлю более привлекательной (см. также главу 1). И наконец, появляется все больше свидетельств, что в странах, устраняющих формальные тарифные барьеры для торговли, возможности для коррупции также снижаются.³⁰

Есть и такие факты, которые свидетельствуют, с учетом уровня доходов, что *более сложное регулирование* способствует возникновению коррупции (главы 1 и 7). Исследования показали, что страны с более сложными процедурами регистрации новых видов бизнеса отличаются более высоким уровнем коррупции³¹. Это частично отражает тот факт, что сложные процедуры регулирования действительно создают возможности для коррупции. Но это может отражать и тот факт, что именно коррумпированные бюрократы будут выступать в пользу совершенствования правил и законов, которые в свою очередь создают дополнительные возможности для коррупции³². В любом случае: чем более сложными являются правила и законы, тем выше вероятность, что чиновники будут иметь большую степень свободы в способах их применения, что опять же создает возможности для коррупции (вставка 5.4).

Тесно связано с этим и воздействие *инфляции* на коррупцию. Когда темпы инфляции высоки, информацию о ценах трудно получить, что создает больше возможностей для коррупции при поставках товаров и услуг общественного назначения. Свидетельства по отдельным странам показывают, что с учетом других факторов коррупции в значительной степени выше в тех странах, где темпы инфляции являются высокими и неравномерными.

Одна из областей, где свидетельства менее очевидны, чем результаты, представленные в *Докладе о мировом развитии 1997 г.*, это вопрос о выплатах в государственном секторе и их влиянии на коррупцию. Имеется множество разных свидетельств, что низкая заработная плата, выплачиваемая чиновникам и служащим во многих развивающихся странах, подталкивают их брать взятки, чтобы пополнить свой доход. По крайней мере в ходе одного исследования по ряду стран была выявлена систематическая

Вставка 5.4 Свобода действий и проверка грузовиков в штате Гуджарат, Индия

Инспекторы, отвечающие за контроль перегруженных грузовиков в индийском штате Гуджарат, в течение долгого времени пользовались дурной славой коррумпированных чиновников. Им была предоставлена широкая свобода действий в отношении грузовиков, которые они останавливали для проведения инспекции. Более того, поскольку не существовало отчетности перед Департаментом транспортных средств относительно числа проверенных грузовиков, которые нарушали правила, связанные с нормами загрузки, отдельные инспекторы могли устанавливать самые разные комбинации штрафов и побуждать водителей грузовиков давать им взятки за то, чтобы они не выписывали квитанции в полном объеме.

В 1998 г. была реализована программа снижения коррупции, в которой использовались информационные технологии. Отдельные контрольные точки, оборудованные весами, были соединены через компьютер с центральными офисами, и поэтому теперь информация о весе грузовиков и собранных штрафах автоматически передается в Департамент транспортных средств. Кроме того, свобода действий инспекторов, позволяющая им останавливать грузовики в любом месте, была отменена. Комбинация этих двух мер по снижению свободы действий инспекторов резко снизила возможности коррупции.

Источник: <http://www.worldbank.org/publicsector/egov/gujaratcs.htm>.

связь более высокой степени коррупции с низкими заработными платами. В данном случае выборка состояла из 28 стран. Однако другие исследования, в ходе которых анализу подверглось большее число стран, такой зависимости не обнаружили³³. Кроме того, многие из этих исследований не проводят различий между государством, в которых незначительная коррупция (скорее всего связанная с заработной платой) и огромная коррупция (на которую зарплата, видимо, оказывает меньшее влияние) имеет большее значение³⁴.

Тщательный анализ по отдельным странам только начинается, и он должен предоставить более точные свидетельства об относительной важности размера заработной платы и других факторов с точки зрения коррупции. Например, исследование о контрактах на поставки продукции в государственные больницы в Буэнос-Айресе, Аргентина, выявило, что увеличение заработной платы на 10% у чиновников, занимающихся такими поставками, привело к снижению цен на эти поставки, на 1,2%³⁵. Однако эта зависимость между выплатами и показателями работы стала очевидной только после программы жестких антикоррупционных мер, которая действовала около шести месяцев. Сама реализация этой программы оказала значительное влияние на закупочные цены, первоначально понизив их в среднем на 18%, хотя со временем это влияние ослабло. Интересно отметить, что эта конкретная программа, позволившая достичь значительных результатов, действовала без угрозы наказаний за неправильные действия. Вместо этого персонал учреждений здравоохранения только собирал данные о закупочных ценах по основным поставкам продукции по каждой больнице, а затем рассылал эту информацию регулярно каждой больнице.

Политические институты, которые удерживают политиков от произвольных действий, и институты, которые заставляют политиков отвечать за свои действия, также могут снизить возможности и стимулы для коррупции. В оставшейся части этого раздела основное внимание уделяется трем таким институтам, деятельность которых особенно значима с точки зрения уровня коррупции в стране, это — степень децентрализации, избирательные законы и свобода прессы и гражданское общество. Разумеется, это далеко не исчерпывающий список политических институтов, которые могут влиять на уровень коррупции. Некоторые страны, стараясь снизить стимулы для коррупции, пытаются осуществить политические реформы настолько глубокого порядка, как, например, принятие совершенно новой Конституции (вставка 5.5). Однако систематические свидетельства о влиянии указанных трех институтов только начинают появляться.

Децентрализация и коррупция

Во многих исследованиях анализируются затраты на децентрализацию и выгоды от нее. Сторонники широкого распределения политической власти и передачи ее на более низкие уровни указывают на то, что при этом появляются возможности более точного соответствия общественных услуг местным запросам. Однако это требует дополнительных затрат, связанных с меньшими возможностями для предоставления услуг местными органами власти. Аналогично, децентрализация может в принципе как усилить, так и ослабить возможности и стимулы для коррупции. В той степени, в какой решения о расходах передаются чиновникам на более низких уровнях власти без соответствующей ответственности за сбор налогов, должностные лица на этих уровнях власти могут столкнуться с более мягкими бюджетными ограничениями и тем самым получить больше возможностей для коррупции. Неполная передача властных полномочий на местные уровни может привести к длительно существующей ситуации, при которой регулирование осуществляется одновременно на разных уровнях власти, что также расширяет возможности для коррупции. С другой стороны, в той мере, в которой граждане более информированы о действиях руководителей на местном уровне, они могут лучше их отслеживать и требовать от них более честного поведения. Кроме того, более высокая степень децентрализации властных полномочий может поощрять степень конкуренции между юрисдикциями по созданию среды, свободной от коррупции, и тем самым более благоприятной для ведения бизнеса.

Недавнее исследование 55 промышленно развитых и развивающихся государств показало, что в среднем чем больше доля субнациональных (на уровне штатов) и местных органов власти в совокупных государственных расходах, тем ниже коррупционные поборы³⁶. Однако из этого результата не следует, что децентрализация всегда снижает стимулы для коррупции в каждой стране. Для того чтобы децентрализация была эффективной с точки зрения удовлетворения местных запросов, она должна сопровождаться значительной передачей ответственности на местные уровни власти, но вместе с этой ответственностью передаются и возможности для коррупции. Стимулы для местных чиновников воспользоваться эти-

Вставка 5.5

Конституционная реформа в Таиланде, направленная против коррупции

В 1997 г. в Таиланде принята новая Конституция. Одна из трех основных целей при подготовке этой Конституции — закрепить на высшем уровне систему борьбы с коррупцией и гарантировать прозрачность и ответственность действий лиц, принимающих решения. В Конституции устанавливается, что правительство должно «принимать и внедрять моральные и этические стандарты, для того чтобы не допускать недостойного поведения своих сотрудников и обеспечивать эффективность их действий». Здесь также учреждаются пост омбудсмена, Национальная комиссия по противодействию коррупции и Комиссия по государственному аудиту.

Пока еще определить, в какой степени повлияла на коррупцию столь фундаментальная правовая реформа, слишком рано. Однако уже есть некоторые позитивные свидетельства. В 1999 г. министр внутренних дел Таиланда был подвергнут судебному преследованию за коррупцию. А после того как поступили сведения, что во время последних выборов активно практиковалась покупка голосов и использовались другие формы избирательной коррупции, Комиссия по национальным выборам подвергла проверке применяемые процедуры, в результате чего по 62 округам было проведено повторное голосование.

Источник: Uwanno, 2000.

ми возможностями в свою очередь зависят от того, в какой мере они несут ответственность за свои действия: как перед избирателями на местном уровне, так и перед вышестоящими уровнями власти.

Результаты недавно проведенного исследования о децентрализации услуг в сферах здравоохранения и образования в Уганде и на Филиппинах показывают, что имеющиеся каналы отчетности не всегда работают хорошо³⁷. Подотчетность местным избирателям зависит от того, в какой мере граждане информированы о действиях местных властей. Так, отчет показал, что на Филиппинах только 1% респондентов смог назвать фамилию муниципального мэра или его заместителя, и в то же время 41% респондентов вспомнили, кто является вице-президентом на национальном уровне. Кроме того, респонденты указали, что основным источником информации о вопросах, связанных с местным управлением, являются местные чиновники, что вызвало озабоченность по поводу объективности такого информационно-го источника.

Избирательные законы и коррупция

В демократических государствах выборы служат важнейшим дисциплинирующим фактором, влияющим на деятельность чиновников. Жители, которые устали от фаворитизма, предоставляемого отдельным структурам, и от действий коррумпированных политиков, могут выразить свое неудовлетворение в кабинках для голосования. Однако эффективность выборов как дисциплинирующего механизма зависит от двух факторов. Во-первых, от того, в какой мере выборы свободны и справедливы. Без обеспечения такого минимального условия выборы не могут служить средством дисциплинирования политиков и пре-

дусматривать наказание за коррупцию. Во-вторых, при условии, что выборы действительно являются свободными и справедливыми, доказано, что сама формулировка законов о выборах влияет на отчетность отдельных политиков перед своими избирателями.

В проведенном недавно исследовании основное внимание было уделено двум параметрам избирательных законов, которые влияют на подотчетность. Первый из них — это степень, в которой избирательная система вознаграждает или наказывает индивидуальных кандидатов по сравнению с кандидатами от политических партий. Когда законодательные органы избираются на основе пропорционального представительства и по партийным спискам, избиратели могут голосовать только против отдельных партий, но не против отдельных лиц, которых они подозревают в коррупции. В результате этого отдельные политики получают меньше оснований для беспокойства, что их накажут у избирательных урн из-за предыдущих коррумпированных действий. Второй параметр — степень, в которой избирательные законы создают барьеры для участия в выборах новых политических партий. Когда новые партии обнаруживают, насколько сложно им получить представительство в законодательном органе, то бросить вызов коррумпированным действующим политикам становится гораздо труднее. Одним из факторов, определяющих легкость появления у власти новых политических партий, является число представителей на избирательный округ, поскольку малым партиям легче получить места в округах, когда представителей много.

Недавнее эмпирическое исследование позволяет сделать предположение, что оба указанных фактора являются важными индикаторами уровня коррупции в стране. Это исследование показало, что, с учетом других факторов, страны, в которых большая часть законодателей выбирается по партийным спискам и в которых избирательные округа имеют меньше представителей, степень коррупции обычно выше³⁸. Более того, самим политическим деятелям хорошо известно об этих особенностях. Хотя конституционные изменения, как правило, осуществляются нечасто, когда они действительно случаются, именно эти основания обычно всегда учитываются при подготовке и принятии нового варианта. Примером этого является новая тайландская Конституция (вставка 5.5).

Свобода прессы и гражданское общество

Недостаток информации порождает коррупцию. Когда действия чиновников регулярно общественностью не отслеживаются, возможности для бесконтрольного поведения становятся более привлекательными. Наличие информации может стать силой, способствующей изменению поведения чиновников по нескольким направлениям. Без информации о ценах, которые предполагается взимать за общественные услуги, такие как предоставление налоговых документов или оплата за разрешение заняться бизнесом или налог на регистрацию, отдельные лица не в состоянии определить, не являются ли такие ставки завышенными. Без информации о деталях регулирования отдельные люди становятся уязвимыми перед лицом бюрократического произвола и требований дать взятку. Без широко распространенной информации о

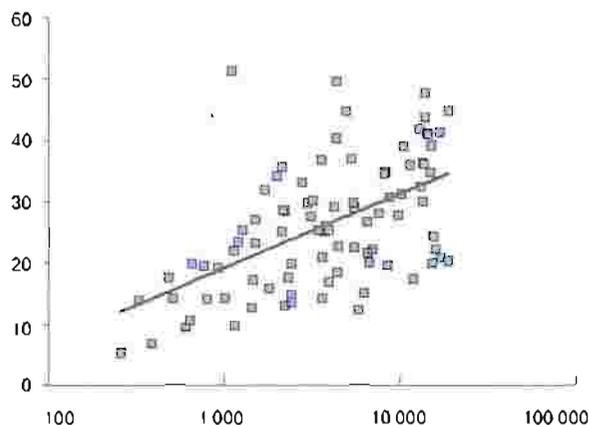
степени нарушений подобного рода общественное возмущение коррупцией, которое очень важно с точки зрения стимулирования реформ, формируется очень медленно. Политические деятели могут предпринять определенные меры для предоставления информации о законах и правилах регулирования для тех лиц, которые подпадают под действие этих законов и правил. Там, где эти люди являются неграмотными, необходимо предпринять специальные шаги, чтобы сообщать им о действиях институтов, которые влияют на их жизнь.

Средства массовой информации (СМИ) могут способствовать информированности за счет проведения собственных исследований и сообщений о возможных общественных правонарушениях. Для того чтобы СМИ были эффективными в этом качестве, необходимо, чтобы они были свободны от политического давления, препятствующего проведению исследований и публикации сообщений о скандалах, неприятных для находящихся у власти лиц. Между индикаторами свободы прессы и отсутствием коррупции прослеживается явная связь. Важным фактором в этом отношении является тот факт, кто является собственником СМИ. Когда СМИ контролируются государством, они, как правило, чаще бывают объектом политического давления (глава 10)³⁹. Качество подачи материалов в СМИ также влияет на то, в какой степени децентрализация снижает коррупцию. Когда информация о действиях местных властей появляется редко, то менее вероятно, что децентрализация эффективно повлияет на снижение коррупции. Например, в Уганде в ходе одного исследования было выявлено, что в местной прессе деятельность местных властей освещается в гораздо меньшем объеме, чем деятельность национального правительства⁴⁰. В то же время изучение результатов избирательных кампаний в 14 штатах Индии доказало, что результаты деятельности властей штатов оказывают на людей при проведении выборов более значительное влияние, чем центральное правительство, это свидетельствует о том, что избиратели имеют здесь большие возможности для надзора за деятельностью местных властей и их вознаграждения за высокие показатели⁴¹.

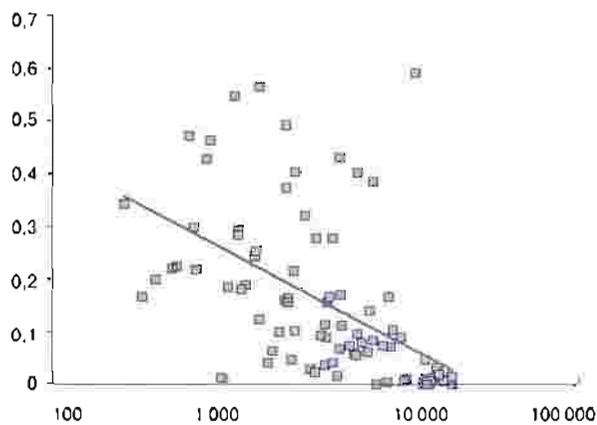
Предоставление информации гражданскому обществу может также помочь в становлении институтов, которые сокращают возможности для коррупции. Примером такого типа институционального строительства являются диагностические обзоры в ряде стран, проведенные в последние годы на средства Всемирного банка. Указанные диагностические обзоры собирают информацию о коррупционных поборах разных общественных агентств, а затем эта информация используется в качестве основы для общественной дискуссии между правительством и гражданским обществом. Один из таких обзоров, выполненный на муниципальном уровне в Кампо Элиас в Венесуэле, обнаружил сложные и малопонятные муниципальные процедуры, которые способствовали коррупционной практике. В целом это соответствовало фактам, обнаруженным во многих странах и свидетельствующим о взаимосвязи между сложностью регулирующих действий и степенью коррупции, о чем уже говорилось выше. В результате этого административные процедуры были упрощены и принято несколько мер, позволяющих улучшить участие в них представителей общественности. Хотя го-

Рисунок 5.4**Сбор налогов по всему миру**

Налоговые поступления увеличиваются с ростом доходов и при меньшей опоре на вредные (для бизнеса) налоги

Налоговые поступления как процент от ВВП

Реальный ВВП на душу населения в 1985 г. в долларах, скорректированный на величину паритета покупательной способности (логарифмическая шкала)

Налоги на международную торговлю как процент от общих налогов

Реальный ВВП на душу населения в 1985 г. в долларах, скорректированный на величину паритета покупательной способности (логарифмическая шкала)

Источник: International Monetary Fund, Government Finance Statistics

ворить о долгосрочных последствиях слишком рано, полученные результаты были многообещающими, так как последующие обзоры свидетельствовали о значительном улучшении качества предоставляемых общественных услуг⁴².

Политика, институты и налогообложение

Чтобы государство могло создавать институты, обеспечивающие поддержку рынков, оно должно располагать ресурсами. Доступ к таким ресурсам в свою очередь зависит от эффективности института налогообложения. В слишком многих странах по всему миру, особенно в бедных, такие институты должным образом не функционируют. Это можно легко увидеть из явно выраженной отрицательной зависимости между средним размером налоговых поступлений в виде доли ВВП и доходом на душу населения, что показано на левом графике рисунка 5.4. Существует еще множество вопросов, требующих всестороннего обсуждения, относительно соответствующей величины государственных расходов как доли национального дохода. Но когда сбор налогов является катастрофически низким, например ниже 10% от ВВП, как это было в Перу в конце 1980-х годов, понятно, что государство не располагает ресурсами, необходимыми для создания институтов, без которых рынки не будут функционировать эффективно.

Институты, обладающие слабыми возможностями для сбора налогов, подрывают хорошо функционирующие рынки несколькими способами. Когда налоговое ведомство слабое, правительство обычно концентрирует свою энергию на легкособираемых налогах, которые оказывают самое негативное влияние на бизнес. Первым примером этого является непропорциональная зависимость бедных стран от налогов на международную торговлю

(что показано на правом графике на рис. 5.4). Однако эта проблема не является уникальной только для развивающихся стран. В начале 20 в. на налоги от торговли приходилось около половины государственных поступлений в США, а до 1870 г. в этой стране налоги от торговли приносили 90% государственных доходов⁴³. И это не случайно. Международные транзакции являются наиболее прозрачными и легкими для налогообложения. Однако налоги на торговлю подрывают конкуренцию, защищая неэффективно действующих национальных производителей (глава 7). За счет ограничения открытости налоги на торговлю могут также подрывать институциональные переменные.

Еще одним следствием слабой налоговой администрации является непропорциональная зависимость налоговых поступлений от крупных компаний, деятельность которых более наглядна и более легка для налогообложения (вставка 5.6). Когда такие фирмы являются наиболее динамичными в экономике, стимулирующие эффекты налогообложения становятся особенно обременительными для мелких фирм. Высокое налоговое бремя, а также вмешательство налоговых чиновников и неоправданно высокие затраты на выполнение всех предписаний налоговых служб могут способствовать решению руководителей фирм уйти из сферы открытой экономики, результатом чего становятся отрицательные последствия для конкуренции и для функционирования рынков. Слабость налогового ведомства также может увеличивать стремление правительства полагаться на инфляционные налоги в качестве источника финансирования. И наконец, низкие налоговые поступления могут поощрять правительства облагать налогами банки, заставляя их обслуживать общественный

долг по процентным ставкам ниже рыночных, и тем самым подрывать эффективность финансовой системы на вспомогательных рынках (глава 4).

В этом разделе основное внимание уделено взаимовлиянию политики и институтов, занимающихся налогообложением, для чего использованы два примера: опыт автономно действующих агентств по сбору налогов в Латинской Америке и анализ стимулов для местных властей, которые у них появляются при разделе налогов между разными уровнями власти.

Автономные агентства по сбору налогов

Полномочия на сбор налогов, которые имеет государство, значительные, и поэтому у него появляется искушение использовать эти полномочия в политических целях. Политики могут воспользоваться налоговой системой для вознаграждения своих друзей и сторонников за счет предоставления им исключительных прав и применения других уловок. Они также могут воспользоваться институтами по сбору налогов для преследования своих противников, подвергая их частым аудитам или натравливая на них налоговых инспекторов. Подобные действия подрывают эффективность налогового ведомства, так как ведут к увеличению сложности налогового законодательства и поощряют сохранение исключений, уловок и ненужных регулирующих мер. Произвольные действия также способствуют тому, что такая налоговая система воспринимается как несправедливая и вынуждает налогоплательщика так или иначе от нее уклоняться.

Признавая эти искушения и их последствия, власти в промышленно развитых и развивающихся странах, от Канады и Японии до Мексики и Колумбии, делегировали ответственность за сбор налогов специальным агентствам, обладающим различной степенью независимости в своих действиях от остальных частей бюрократической машины⁴⁴. Две основные общие составляющие такого институционального подхода — это большая автономность от Министерства финансов, особенно в отношении решений, связанных с набором персонала, и бюджет, который связан только с фактически собираемыми налогами. Первое условие предоставляет возможность для значительного наращивания кадрового капитала агентства, результатом чего становится повышение показателей его деятельности. Второе условие может в принципе породить стимулы для больших усилий в сборе налогов со стороны агентства. Более того, в той мере, в какой учреждение автономного агентства способствует восприятию того, что новая система является более справедливой и менее политизированной, стимулы налогоплательщиков к соблюдению налоговых законов также могут возрасти⁴⁵.

Однако потенциальные выгоды автономности такого агентства реализовать в полной мере не всегда удастся. Успех независимого налогового агентства в повышении налоговой дисциплины и увеличении собираемых налогов в значительной степени зависит от степени политического согласия на эту автономность. Опыт Боливии, Мексики, Перу и Венесуэлы показывает, что такое стремление не всегда соблюдается⁴⁶.

Вставка 5.6 **Налогообложение бизнеса в Уганде**

Налоговые поступления в Уганде возросли с менее чем 5% ВВП в 1986 г. до более чем 11% ВВП в 1998 г. Опыт Уганды по повышению собираемых налогов является поучительным, так как свидетельствует об отрицательном влиянии на бизнес резкого повышения собираемых налогов, не поддержанных эффективно действующим налоговым ведомством и расширением базы налогообложения.

Крупные структуры бизнеса, действующие в формальном секторе, представляют небольшую часть всей экономики. Однако, учитывая наглядность их деятельности, именно они являются основной базой эффективного налогообложения, причем облагаются они по более высокой ставке, чем небольшие фирмы. До проведения в 1997 г. налоговой реформы крупные компании в производственном секторе подвергались высоким ставкам маржинального налога, которые, правда, сопровождалась разнообразными налоговыми каникулами, предоставляемыми в довольно произвольном порядке. Предельные эффективные налоговые ставки в среднем составляли 42,2%, если фирме не предоставлялось право на получение налоговых каникул, или 22,2% если им удавалось такие каникулы получить. Небольшие компании должны были платить налог в размере 1% от своего оборота, при этом общая фактическая ставка маржинального налога составляла для них 8,9%. Высокие в целом ставки налогообложения отрицательно влияли на инвестирование в крупные фирмы. Важно отметить и то, что произвольный характер предоставления налоговых каникул способствовал негативному восприятию налоговой системы, заставляя считать ее несправедливой, что в свою очередь не стимулировало компании строго соблюдать ее положения. Это вызывало необходимость в проведении глубоких и неэффективных аудитов: около 70% крупных фирм подвергались аудиту ежегодно.

Налоговая реформа 1997 г. устранила предоставление новых налоговых каникул, в результате чего унифицированная фактическая ставка маржинального налога сократилась до 32,5%, и искажения, связанные с существующими каникулами, постепенно исчезали — по мере завершения действия ранее предоставленных каникул. Однако для того чтобы усилить налоговое ведомство, предстоит еще сделать многое. Обследование, проведенное после 1997 г., указывает на очень высокую степень недовольства действиями налоговой службы Уганды. По оценкам респондентов, по крайней мере половина их конкурентов получала выгоды от уклонения от налогов, часто за счет получения права на налоговые каникулы, которые им предоставлялись в результате действия системы регулирования, которую совершенно нельзя было назвать прозрачной. Особенно впечатляет, что компании, которым удавалось получать налоговые каникулы, как правило, гораздо реже подвергались внешнему аудиту. Сохранение такого регулирования способствовало произвольному применению налоговых законов. Возмещение налога на добавленную стоимость также оказалось замедленным: 58% компаний из тех, которые обратились за возмещением, либо вообще его не получили, либо получили только часть.

Источник: Chen and Reinikka, 1999.

Номинально независимые налоговые агентства были учреждены в этих странах в периоды бюджетных кризисов. Когда независимые налоговые агентства во всех четырех странах только создавались, нетоварные налоговые поступления в процентах ВВП были очень низкими — менее 10% ВВП. Однако степень фактической независимости агентств, занимающихся сбором налогов, в жизни сильно различается. Так, в Боливии и Мексике, где тради-

ционно правом назначения на должность обладают государственные органы, этим агентствам по сбору налогов была предоставлена лишь ограниченная независимость по набору персонала. Только в Перу начало деятельности агентства по сбору налогов в 1991 г. сопровождалось полномасштабной кадровой реформой. В Мексике и Венесуэле автономность агентств нарушалась частыми изменениями их руководства, а в Боливии такое агентство вообще просуществовало всего два года.

Важной причиной возникновения проблем с этими автономными агентствами стали конфликты внутри правительств, которые создавали эти структуры. Во всех четырех случаях налоговые агентства выделялись из структуры министерств финансов с соответствующим уменьшением властных полномочий и престижа последних. Если говорить о Мексике, из 39 тыс. сотрудников Министерства финансов 36 тыс. человек были переведены в агентства по сбору налогов. В то же самое время министры финансов в той или иной степени сохранили ответственность за показатели сбора налогов указанными агентствами. Такое сочетание ответственности без предоставления соответствующих полномочий, а также желание сохранить или восстановить прежний статус порождало стремление передать часть власти агентствам по сбору налогов Министерству финансов, что подрывало сущность первоначальных реформ. Уроки этого опыта показывают, что создание независимых налоговых агентств требует гораздо большего, чем простой декларации автономии. Для этого необходима сильная политическая поддержка на основе формирования избирательных групп в частном секторе, понимающих, что компетентная и справедливая налоговая система благоприятна для бизнеса.

Стимулы и межправительственное распределение налогов

Многочисленные страны, часто получавшие поддержку со стороны Всемирного банка, использовали преимущества децентрализации по передаче большей ответственности за предоставление общественных услуг на более низкие уровни власти, что позволяет в принципе лучше приспособлять программы к местным запросам и предпочтениям. Однако местные властные органы нуждаются в финансовых ресурсах, без которых они не могут предоставлять указанные услуги. То, каким образом финансируются указанные расходы, может иметь важные последствия для стимулов по сбору налогов и по созданию институтов, оказывающих поддержку рынкам.

Для понимания в полной мере выгод от децентрализации местные власти должны в идеале финансировать свои расходы только за счет тех налогов, над которыми они имеют контроль, при том что подавляющую часть издержек должны нести их местные избиратели. В этом случае местные власти имеют полномочия изменять уровень местных расходов с учетом предпочтений населения и иметь сильные стимулы для сбора налогов. Население на местах также может видеть прямую связь между теми налогами, которые оно платит, и услугами, которое оно получает. Это может быть достигнуто за счет непосредственного перераспределения налогов в пользу местных властей или за счет применения специальных схем поддержки («исенение на закокорках»), при которых местные

власти получают часть налогов от общенациональных (как, например, в случае с подоходным налогом в провинциях Канады).

Однако этот идеальный вариант в большинстве стран далек от практической реализации, особенно во многих развивающихся государствах, по трем причинам. Во-первых, собираемые средства в виде налогов, сразу же отдаваемые местным властям (такие, как налоги на собственность), как правило, являются небольшими, в результате чего на уровне региональных властей образуются крупные фискальные пробелы. Например, в Индии расходы властей штатов в 1990-х годах составляли в среднем 46% общих правительственных расходов, но при этом власти штата в виде налогов собирали только половину этих затрат, разница покрывалась за счет трансфертов центрального правительства⁴⁷. Во-вторых, когда местные властные органы действительно получают некоторую автономность в вопросах налогообложения, они могут предпочесть не устанавливать ставки слишком высокими или при сборе налогов не в полной мере прибегать к мерам принуждения, ожидая, что в случае необходимости они получат помощь за счет грантов центрального правительства. Именно такой эффект, вызванный слабостью муниципальных структур власти в Венгрии в 1990-х годах, и способствовал внедрению институциональных нововведений, предпринятых для усиления бюджетной дисциплины (вставка 5.7). В-третьих, различия в возможностях местных властей собирать налоги могут привести к неприемлемым региональным различиям с точки зрения предоставления общественных услуг.

В подобных ситуациях некоторая форма распределения налогов между уровнями власти необходима, чтобы пополнить местные поступления. Трансферты из центра на места могут принимать одну из двух общих форм: прямые гранты от более высоких к более низким уровням власти и соглашения о разделе получаемых налогов, в результате которого сбор налогов осуществляется на одном уровне власти, а полученные средства делятся на основе заранее разработанной формулы, при этом центральные власти контролируют ставки и соблюдение данной формулы деления. Во многих странах используются оба варианта.

Прямые гранты часто предоставляются по усмотрению руководства и могут стать субъектом ежегодных переговоров между уровнями власти, подрывая общую фискальную дисциплину. Потенциальным преимуществом соглашений о разделе налогов является то, что в их основе лежит заранее установленная формула деления, что ведет к большей предсказуемости. Например, в Индии финансовая комиссия устанавливает доли собираемых налогов на срок в пять лет⁴⁸. В Аргентине основная часть налогового распределения происходит при помощи применения сложной схемы так называемого «совместного участия». За последние десять лет в соглашениях о разделах поступлений/налогов произошли большие изменения, однако в целом они оставили систему трансфертов стабильной. Фактически эта стабильность делает трансферты приемлемыми в качестве обеспечения для региональных заимствований. Однако появляется проблема, связанная с тем, что применяемая система является слишком сложной. Например, существует один основной пул по разделу по-

ступлений плюс несколько дополнительных. Это существенно влияет на прозрачность всей системы.

Трудность с использованием обоих методов раздела поступлений заключается в том, что они могут ослабить стимулы правительства к инвестированию налоговых служб. Если прямые гранты выдаются на основе фактической нехватки поступлений, у местных властей появляется мало стимулов налагать или взимать местные налоги, поскольку дополнительные поступления будут сопровождаться сокращением грантов, получаемых из центра. И наоборот, долевыми субсидии, получение которых требует того, чтобы местные власти сами собрали часть ресурсов, так как без этого гранты не предоставляются, в меньшей степени приводят к появлению указанных негативных эффектов. Аналогично, при использовании систем разделения налогов каждый уровень власти имеет более слабые стимулы заниматься общим налогообложением и в полной мере добиваться сбора налогов, поскольку часть этих поступлений, полученная за счет улучшения работы, должна уйти на другие уровни власти. Каждый властный уровень имеет сильные стимулы «проехаться зайцем» на усилиях других уровней по сборам налогов. Эта проблема мотивационного характера может быть смягчена, когда налоговое ведомство является эффективным, технократичным и свободным от политических влияний. Но когда институты сбора налогов слабы и подвержены политическим манипуляциям, система распределения налоговых поступлений может быть в значительной степени подвержена подобным негативным стимулам (вставка 5.8).

Мотивационные эффекты соглашений по разделу налоговых поступлений оказываются гораздо более широкими, чем просто воздействие на сбор поступлений, о чем говорилось выше.

Формулы соглашений о разделе поступлений могут иметь важные последствия и в отношении того, как региональные власти используют имеющиеся в их распоряжении экономические методы для ускорения развития рынка. Опыт Китая и России, у которых существуют фискальные отношения между различными уровнями власти, показывает, насколько сильно влияние указанных мотиваций. Как в Китае в 1980-х, так и в России в 1990-х годах региональным органам власти были переданы значительные властные полномочия в отношении проведения экономической политики на местном уровне. Обе страны испытали снижение налоговых поступлений относительно ВВП при растущей доле поступлений и расходов на субнациональных уровнях власти.

Соглашения о разделе налогов имели важные мотивационные эффекты в обоих странах. В России Закон об основных принципах налогообложения, в котором устанавливался порядок распределения налогов по различным уровням власти, был принят в 1991 г., однако в полной мере он реализован не был. На практике сами власти различных уровней, имеющие полномочия устанавливать налоги и нормы, по которым поступления от собранных долевых налогов делились между разными ветвями власти, были объектом постоянных изменений, конечный результат которых отражал смещающийся баланс политических сил¹⁹. Более низкие уровни власти, которым удалось повысить поступления от местных налогов, часто сталкивались с тем, что в результате доля отчислений им

Вставка 5.7

Рыночная дисциплина или государственная дисциплина: муниципальное банкротство в Венгрии

В 1996 г. Венгрия приняла закон, в котором устанавливались процедуры банкротства для муниципальных властей. Цель закона — воспрепятствовать муниципалитетам отказываться от своих долговых обязательств за счет установления четко сформулированного набора правил, к которому они должны были прибегать в случае финансовых провалов. Если муниципалитет при обслуживании долгов или других обязательств не мог рассчитаться, начинались процедуры банкротства, которые могли инициироваться как кредиторами, так и самим муниципалитетом. В результате этого муниципалитет составлял чрезвычайный бюджет, охватывающий только ряд обязательных общественных услуг. При этом муниципалитету запрещалось брать новые долги, пока он вел с кредиторами переговоры по уже взятым. Если все заинтересованные стороны могли прийти к компромиссному соглашению по поводу долгов, то вариантом действий становились условия этого соглашения. Если соглашения достичь не удавалось, дело передавали в суд, обладающий конституционной гарантией независимости. Своим решением суд может обязать произвести ликвидацию муниципальных активов, в результате которой выручка передается кредиторам.

С 1996 г. произошло девять случаев муниципального банкротства, семь из которых разрешились в течение 2000 г. Важно отметить, что центральное правительство не оказало никакой финансовой помощи ни одному из таких муниципалитетов. Этот опыт послужил упрочению решимости центрального правительства не помогать муниципалитетам, попадающим в финансовые ямы. Это в свою очередь помогло усилить муниципальные бюджетные ограничения, так как теперь муниципалитетам приходится действовать в условиях как рыночной дисциплины и прямого взаимодействия с кредиторами, так и государственной дисциплины, которая проявляется в форме мониторинга и надзора со стороны центрального правительства. Пока определить конечный эффект рассмотренных институциональных инноваций слишком рано. Однако тот факт, что обязательства по обслуживанию муниципальных долгов в настоящее время ниже предельных значений, установленных центром, — это уже многообещающий знак.

Источник: Wetzel and Papp, 2001.

от налогов более высоких уровней сократилась почти на столько же. Одно исследование показало, что для некоторых российских городов такое сокращение составило почти рубль на рубль сборов, добавленных на местном уровне⁵⁰. В том же самом исследовании было установлено, что степень, в которой местные власти контролируют добавленные налоговые поступления, существенно влияет на местную экономическую деятельность. Чем больше дополнительные налоговые поступления города подрываются снижающимися трансфертами, тем ниже в нем темп появления новых структур бизнеса.

В Китае в 1980-х годах устанавливало ставки и определяло базу для многих видов налогов центральное правительство. Однако сам сбор налогов был делегирован региональным правительствам. Налоговые поступления делились в соответствии с системой заключаемых «налоговых контрактов». За период с 1985 по 1988 г. такие кон-

Вставка 5.8

Раздел налогов при слабой налоговой администрации: пример России

Пример России в 1990-е годы наглядно показывает стимулы негативного характера, появляющиеся при использовании системы разделения налогов при слабых налоговых властях. В 1990-е годы Россия испытывала резкое снижение налоговых поступлений, в этот период размер федеральных налогов резко сократился с 18% ВВП в 1992 г. до 10% ВВП в 1997 г. Значительная часть этого снижения объясняется общими низкими показателями российской экономики за эти годы и падением некоторых основных налоговых ставок. Другим фактором является снижение эффективности деятельности налоговых органов из-за соперничества между различными уровнями власти. Хотя в принципе сбор налогов в России является федеральной обязанностью, выполняемой государственной налоговой службой, на практике местные отделения этой службы находятся под сильным влиянием местных властей. В свою очередь местные власти стремятся защитить фирмы, расположенные на их территории, от выплаты налогов федеральным властям или просто лоббируют интересы местных фирм, выступая за общее снижение налогового бремени, тем самым негативно влияя на деятельность налоговых органов. Например, компании соглашались выплатить свои налоговые обязательства местным властям «натурой», непосредственно поставляя им товары и общественные услуги, и поэтому платежи деньгами, которые необходимы для передачи на более высокие уровни власти, отсутствуют. Еще одним примером стало настойчивое и успешное лоббирование федеральных властей в пользу списания части налоговой задолженности с производителя грузовых автомобилей КАМАЗ, к которому прибегнул президент Татарстана — региона, на территории которого расположена эта крупная фирма.

В свою очередь и федеральное правительство пыталось добиться сбора налогов за счет местных властей, что также отрицательно влияло на работу налоговых органов. Когда производитель автомобилей АВТОВАЗ из-за накопленных задержек по налоговым платежам подвергся угрозе со стороны федерального правительства применить к нему процедуры банкротства, в конце концов стороны пришли к соглашению, что предприятие будет платить текущие налоги только федеральным властям, при этом в соглашении ничего не было сказано о выплатах местным властям. В целом все уровни власти имеют более слабые стимулы собирать налоги, которые затем распределяются по разным уровням, даже потому, что часть полученных ими средств придется отдать другим уровням.

На рисунке ниже в систематизированном виде показаны отрицательные последствия соперничества вокруг налоговых поступлений. Хотя эффективность налоговых сборов в 1996 г. относительно 1995 г. (измеренная как отношение фактических сборов за эти два года, скорректированное на уровень инфляции и изменения в ставках) повысилась почти по всем видам налогов, это увеличение было самым заметным для тех налогов, которыми стороны должны делиться в наименьшей степени. Этот пример показывает важность компетентного и автономного налогового управления для снижения конкуренции за налоговые поступления между разными уровнями власти, поскольку это может отрицательно повлиять на весь процесс сбора налогов. Широкомасштабные реформы в налоговой системе, проводимые в стране с 1998 г., привели к снижению сложности российской налоговой системы и повышению прозрачности соглашений о разделе поступлений / налогов, что, разумеется, свидетельствует о значительном прогрессе.

Долевые налоги в России собираются менее эффективно

Сбор налогов, скорректированный на величину инфляции и налоговых ставок (1996 г. относительно 1995 г.)



Примечание: Более высокие значения на вертикальной оси показывают совершенствование усилий по сбору налогов
Источник: Treisman, 1999.

тракты позволили провинциям, которые имели дефицит, удерживать у себя большую часть поступлений, а провинциям с профицитом — меньшую часть. Это ослабляло стимулы для сбора налогов, и в самых богатых провинциях темпы роста поступлений замедлились. В ответ на это за

период с 1988 по 1993 г. система изменилась таким образом, чтобы позволить региональным властям получать из дополнительных собираемых налоговых поступлений более высокую долю. Для некоторых регионов это привело к заключению соглашений о переводе фиксированных

сумм центру, а любые дополнительные поступления могли оставаться в регионе⁵¹. За этот период местные власти тоже активнее стали полагаться на «внебюджетные поступления», в которые входили самые разные сборы и платежи, а также прибыль от предприятий, принадлежавших государству, но находившихся под управлением местных властей, т.е. источников, которые использовались для финансирования местных расходов и при этом не должны были делиться с верхними уровнями власти. Это повысило мотивацию местных властей к улучшению сбора налогов и направлению появившихся средств на обеспечение экономического роста региона, в том числе и за счет расширения местной базы налогообложения. В ходе исследования было установлено, что в период с 1982 по 1991 г. региональные бюджетные поступления и расходы между собой сильно коррелировали (коэффициент корреляции здесь составил 0,75; для внебюджетных поступлений и расходов он был практически равным 1,0)⁵². В том же самом исследовании было установлено, что повышение маржинальной ставки нераспределяемых фискальных поступлений для региона на 10% эквивалентно повышению на 1% темпа роста занятости на негосударственных предприятиях в этом регионе.

Однако даже если соглашения о разделе налогов побуждают местные власти поддерживать развитие рынка, появляются риски того, что эти власти будут либо действовать неэффективно, либо препятствовать конкуренции. В Китае в 1980-е годы, например, многие региональные правительства препятствовали торговле между провинциями, чтобы развивать у себя широкий диапазон производственных отраслей, а не заниматься специализацией отраслей, что привело бы к использованию местных преимуществ⁵³. Возросшая зависимость от внебюджетных фондов сократила бюджетную отчетность и ограничила возможности центрального правительства в деле макроэкономического управления. Разница в экономических показателях провинций привела к значительным различиям в уровнях расходов провинциальных властей на душу населения. В России одним из наиболее сильных проявлений подобных рисков стала высокая степень налогового соперничества между регионами, что побуждало бизнес переносить прибыли, о которых положено отчитываться, в соседние регионы в поисках наиболее благоприятных налоговых условий, что в результате привело к общему сокращению базы налогообложения⁵⁴.

В этих условиях, для того чтобы гарантировать нормальное соперничество между регионами, необходимы механизмы контроля центрального правительства. Одним из важнейших механизмов этого рода является доступность информации, так как центральным властям необходимы данные о действиях региональных властей, чтобы вести за ними необходимый контроль. Это указывает на важность прозрачности финансов и принимаемых решений на региональном уровне. В этом отношении налогово-бюджетные реформы, проводимые в Китае с середины 1990-х годов, основное внимание уделяют повышенной отчетности за использование внебюджетных фондов и достижению более крупной доли центрального правительства в поступлениях.

Еще одним механизмом для ограничения местных политиков, с точки зрения принимаемых ими решений, вхо-

дящих в конфликт с национальными интересами, являются стимулы, создаваемые политической системой для руководителей местных уровней. Чтобы ограничить проявление нежелательных действий на местном уровне, во многих демократических странах сильные национальные политические партии могут использовать партийную лояльность своих членов и партийную дисциплину. Отсутствие таких сильных национальных партий повлияло на возникновение в течение 1990-х годов конкуренции между регионами в России, которая принесла им много вреда. Когда распался Советский Союз, поднялась волна региональных политических автономий. Вновь избранные региональные и местные руководители больше не стремились высказывать особое почтение Москве, а прежде всего — местным избирателям. Это поощрило использование приемов, которые были направлены на удовлетворение в первую очередь местных интересов за счет общенациональных. В Китае одним из механизмов контроля центрального правительства над региональными политическими решениями было влияние центра на назначение высших руководителей провинций⁵⁵. Исследование подобных назначений выявило, что эта контрольная функция центра усилилась в 1980-х и 1990-х годах, хотя все больше и больше экономических властных полномочий в этот период времени передавалось на более низкие уровни власти⁵⁶. Один из способов, при помощи которых это было сделано, — поощрение ротации руководителей высшего уровня из одной провинции в другую, что позволяло этим людям не входить в слишком тесную связь с местными интересами.

Этот опыт иллюстрирует более широкий принцип, имеющий отношение к другим странам, где экономическая власть разделена между различными уровнями власти: местные интересы властей необязательно совпадают с общенациональными интересами. Система отношений между разными уровнями власти должна включать механизмы подотчетности более низких уровней центру, чтобы обеспечить реализацию выгод от соперничества между регионами.

Выводы

Способность государства создавать такие институты, которые обеспечивают поддержку экономического роста и снижают бедность (часто определяемая как «хорошее управление»), существенна для развития. Страны, которым не удалось добиться успеха в этом отношении, сталкиваются со стагнацией доходов и сохранением бедности. В этой главе подчеркивается важность политических институтов в создании стимулов для властных структур в целях обеспечения хорошего управления. Такие политические институты, как конституционные законы, разделение властных полномочий между правительственными уровнями власти, независимые агентства, механизмы, позволяющие гражданам отслеживать поведение общественных структур, законы, препятствующие коррупции. — все это помогает удерживать должностных лиц государства от произвольных действий, а также способствует тому, чтобы принципы хорошего управления закрепились в стране.

Общей схемы для изменений политических институтов не существует, так как политические и социальные

факторы могут толкать развитие стран в разных направлениях. Однако природа политических институтов и взаимодействие общественных деятелей со своими избирателями диктуют применение того типа политики, который в наибольшей степени эффективен для конкретной страны и влияет на то, какие политические приемы применяются для исполнения. При разработке конкретных правительственных структур важно учесть стимулы, с которыми сталкиваются государственные деятели именно в этой стране. Институты, которые могут повлиять на такие стимулы, помогают лучше отслеживать их поведение общественных деятелей. Институты влияют и на то, каким образом властные структуры подотчетны широким слоям населения и насколько ответственно они подходят к решению социальных и экономических задач. Это делается путем предоставления информации, усиления конкуренции, уточнения и реализации прав между разными правительственными агентствами, а также разграничения прав между государством и управляемыми. При создании конкретных структур эти факторы следует учитывать. Например, нынешняя популярность таких политических приемов, как большая степень децентрализации или большая официальная автономность для регулирующих агентств или структур, занимающихся налоговыми поступлениями, должна сопровождаться пониманием того,

что успех подобных действий в значительной степени зависит от наличия дополнительных политических и социальных институтов. Если у властей нет хорошей системы сдержек и противовесов, которая будет удерживать их от вмешательства в деятельность этих агентств, то эти структуры будут независимыми только по названию. Если политические институты, которые согласуют местные властные стимулы с национальными интересами, отсутствуют, и, если местные правительства неподотчетны в большей мере своим избирателям, чем центральным органам власти, выгоды от децентрализации могут полностью и не реализоваться. Более того, местные возможности и уровни общей грамотности могут препятствовать тем видам деятельности, которые при других условиях можно особенно эффективно реализовывать именно при децентрализации.

Выявлению эффективно действующих политических институтов как на широком региональном уровне, так и на местных уровнях могут способствовать экспериментирование и конкуренция. Этот процесс может быть ускорен благодаря свободному распространению информации, общественным дебатам и обмену информацией между регионами, а также между общественными и частными действующими лицами. Все это может повлиять на мотивацию общественных деятелей и также создавать давление, влияющее на проводимые изменения.

Судебная система

*Справедливый суд, справедливое решение...
Свидетельства, которые ясны, как день...
Умерь свою ярость; пусть возмущенье перестанет
Нам душу ядом заполнять, губя там все благие посевы,
Иначе все вокруг превратится в бесплодную пустыню.
Умерь свой черный и растущий гнев.*

Эсхил, 458 г. до н. э.

Комментарии Гонь-Янга к Весенним и Осенним анналам (4 в. до н.э.) — закону, действовавшему в Китае, показывают проблему, с которой сталкиваются любые общества. Анализируя ответственность сына, отца которого государство несправедливо казнило, автор комментариев делает вывод, что без наличия публичного института для разрешения споров между частными сторонами и между публичными и частными сторонами единственным средством, к которому может прибегнуть ищущая справедливости сторона, является месть. Однако месть может породить бесконечный цикл насилия, в котором сначала действует одна сторона, а другая реагирует, и так продолжается по кругу. Во многих странах споры по поводу земли и других активов вели к росту насилия. Восстание, во главе которого стоял Томас Мюнцер в Германии 16 в., и нынешние споры в Зимбабве — это всего лишь два примера подобного рода.

Альтернативой этому является рассмотрение и разрешение спора судом, в ходе которого факты тщательно анализируются, осуществляется собственная защита и приводятся другие доводы, которые могут либо оправдать поведение стороны, либо хотя бы объяснить его. Если выразить сущность предельно кратко, суды — это способ справедливого разрешения споров. Именно правосудие создает основу для сохранения продолжительного социального порядка. Следовательно, правовая и судебная система должна предоставлять метод для определения правды и справедливости в действиях частных агентов и государства. Ее основное предназначение — гарантировать социальный мир.

Суды развивались постепенно, отражая развитие самого общества. Когда общество является небольшим, тесные связи родственников и неофициальные способы вмешательства оказываются теми механизмами, которые достаточны для разрешения конфликтных ситуаций. Но по мере того как экономическая деятельность становится более сложной, а масштабы торговли растут, групповые связи ослабевают, и спрос на более формальные способы вмешательства увеличивается. Примером этого типа развития событий является динамичный рост числа исков коммерческого характера в современном Китае. В 1979 г. Китай встал на путь экономических реформ, что способствовало учреждению новых предприятий, активизировало торговлю между провинциями и разрешило капиталовложения иностранных инвесторов. За экспансией бизнеса последовал рост числа исков, поданных в коммерческие суды. Если в 1979–1982 гг. среднее число коммерческих споров, иски по которым были поданы в суды, составляло приблизительно 14 000 в год; в 1997 г. — было подано 1,5 млн новых исков, т.е. произошло увеличение больше чем в 100 раз¹. В то же время число коммерческих споров, решаемых с помощью местных комитетов, традиционного механизма посредничества, вряд ли возросло. По мере того как росло число предприятий, исполнительные возможности неформальных механизмов разрешения споров заметно ослабевали.

Простейшим способом для разрешения спорных ситуаций является использование посредника. Посредничество применяется в этих целях для разрешения как небольших, так и крупных споров в городских и в сельских сообществах. Посредничество обеспечивает дешевый способ разрешить спор и используется в каждом сообществе. Однако посредничество имеет свои ограничения (вставка 6.1). Не существует ничего, что заставило бы стороны, участвующие в споре, достичь соглашения; а социальные нормы достаточной для этого мотивации предоставить не могут.

Более формализованный метод для осуществления публичного контроля над спорящими сторонами использовался в древних странах Ближнего Востока, в империи

Вставка 6.1**Как посредничество разрешает споры**

В общем случае посредник не обладает полномочиями по реализации принимаемых решений. Старейшина или руководитель сообщества, которого обе спорящие стороны уважают, может помочь им отыскать способ выхода из тупика, в каком они оказались, однако он может не обладать властью, чтобы добиться выполнения принятого решения. Существуют некоторые разновидности посредников. Так называемый «организатор переговоров» только представляет каждой стороне позицию другой стороны, в то время как посредник может предложить собственные варианты разрешения спорной ситуации. В любом случае единственным требованием является то, чтобы решение было приемлемым для обеих сторон.

В отличие от судей посреднику не нужно сортировать высказываемые правовые или фактологические требования спорящих между собой сторон. Он также, как правило, не готовит письменного мнения, в котором показывается, в какой степени предлагаемое решение соответствует закону. Чтобы быть посредником, человеку не требуется никакой специальной подготовки или наличия опыта. Кроме того, посредничество также не требует и наличия механизма реализации принятого решения. Соблюдение принятого решения обеспечивается только тем, что в его основе лежит согласие обеих сторон.

Хотя посредник свободен с точки зрения предложения любых вариантов решений, с которыми стороны могут согласиться, во всех обществах значительную роль в определении достигаемых решений (глава 9) играют нормы этого общества. Тацит, римский историк I в., сообщает, что в германских племенах в то время действовало следующее правило: убийца мог выплатить компенсацию за свое преступление, передав семье жертвы определенное число голов крупного рогатого скота или овец. Этнографическое исследование более современных общинных образований также описывает наличие подобных норм. Среди нубийцев, живущих в Судане, действующие правила обычно предписывают компенсацию пострадавшей стороне за убийство, причинение физических увечий, воровство и совершение других правонарушений. В то же время, хотя подобные нормы отражают моральные суждения, они служат также и практическим целям. Они сокращают издержки на достижение решения, обеспечивая при споре между сторонами в качестве критерия мнение посредника.

Но даже если достигнутое соглашение опирается на социальные нормы, посредничество как институт имеет свои ограничения. Даже в таком обществе, как Китай, где доминируют культурные предпочтения к использованию посредника, менее двух третей поданных исков в арбитражные комитеты за период с 1979 по 1997 гг. достигли согласия. К 1997 г. в шесть раз больше коммерческих споров было подано в формальные коммерческие суды, чем в арбитражные комитеты. В России обзор предпринимательства, проведенный в середине 1997 г., выявил, что меньше 8% менеджеров, которые сталкиваются со спорами коммерческого характера, используют частные арбитражные суды для решения проблем со своими поставщиками. И наоборот, более 92% этих менеджеров для удовлетворения своих жалоб прибегают к судам.

Источник: Evans-Pritchard, 1940; Hendley, Murrell and Rytterman, 2001; Pie, 2001.

Каролингов и в средневековой Франции. Лицо, которое подозревало, что оно становится объектом притязаний другой стороны, самостоятельно решало добиться удовлетворения своих требований и само инициировало процесс. Им мог оказаться, например, заемщик, который боялся, что кредитор собирается захватить его собственность, чтобы

погасить обязательство. Для этого сторона, инициировавшая процесс (в данном случае заемщик), подавала заявление, что при сложившихся обстоятельствах самостоятельное «правосудие» окажется несправедливым. Если суд, слушавший дело, соглашался с этим, лицо, ожидавшее нападения на себя, получало защиту общества. Если же суд не соглашался с аргументами, он санкционировал использование частной силы для получения возмещения. В подобных санкциях видны зародыши современной судебной системы. Вместо того чтобы понуждать сторону принять решение другой стороны и настаивать на этом, общество теперь выносит собственное решение.

Эти ключевые элементы: решение, поддержанное государством, достигнутое после независимого анализа представленных фактов и в соответствии с действующими социальными нормами, — именно то, что отличает суды от различных форм посредничества. Здесь реализация права полностью забирается из рук отдельных частных представителей. Это в свою очередь может в значительной степени сократить потенциал для нарушений и улучшить в стране в целом деловой климат.

Но для того чтобы суды были эффективными, правители также должны следовать закону. Судебная система должна предоставлять систему сдержек и противовесов, чтобы со стороны государства не было произвольных действий. Заставляя руководителей следовать закону, люди сталкиваются с проблемой, столь же древней, как и сами властные органы. Но даже тогда, когда правитель принимает этот принцип и готов ему следовать, появляется необходимость создания конкретного института, который может определить, в каких случаях власти нарушают закон, и наложить на них соответствующие санкции.

Когда суд учрежден, его эффективность определяется параметрами скорости, затрат и справедливости при принятии судебных решений, а также степенью доступности суда для пострадавших граждан. В данной главе основное внимание уделяется разрешению споров коммерческого характера. Здесь представлены свидетельства о факторах, определяющих эффективность правовой и судебной систем в различных странах в настоящее время, обсуждаются элементы судебных реформ, которые являются составной частью общих реформ властных структур, а также рассматриваются элементы судебной реформы, которые не зависят от общей реформы властных структур или правовой системы. Это различие является очень важным. Различные заинтересованные группы могут по-разному противодействовать тем или иным институциональным реформам, и поэтому конечные результаты в разных странах будут разными. Вместе с тем существуют несколько областей, в которых государства могут начать реформы, не опасаясь сильной оппозиции.

Основной результат многих исследований заключается в том, что упрощение процедурных элементов связывается с более высокой судебной эффективностью судопроизводства; в этом случае сокращаются как издержки, так и продолжительность задержек в рассмотрении дел. Во многих развивающихся государствах процедурная сложность снижает эффективность работы судов. Это особенно важно, если учесть более низкие уровни административных возможностей и кадрового капитала, более высокие первоначальные масштабы коррупции и меньшее число дополнительных институтов. Сложные процедуры в отсутствие прозрачности также способствуют раз-

витию коррупции. Там, где имеются дополнительные институты, соответствующий кадровый капитал и необходимые ресурсы, эффективная реализация сложных процедур требует меньше затрат.

Опыт проведения судебной реформы за последние два десятилетия показывает важность открытой информации. Факты показывают, что реформы, которые повышают ответственность судей перед пользователями судебной системы и перед общественностью, в целом более важны для повышения эффективности, чем простое увеличение имеющихся финансовых и кадровых ресурсов. В развивающихся странах такая подотчетность может быть усилена путем предоставления большего объема информации о деятельности судебной системы. Во многих случаях сильные группы гражданского общества и СМИ, действующие как внешние наблюдатели, уже изменили поведение судей и адвокатов (глава 10). Внедрение баз данных в работу судов, позволяющих более легко отслеживать прохождение дел и затруднять манипулирование делами или даже вообще увести их рассмотрение в сторону, также могут повысить подотчетность судей и тем самым положительно повлиять на скорость совершения юридических действий. Индивидуальные графики работы судьи могут наглядно показать связь между рассмотрением им дел и его репутацией. Доказано, что предоставление подобных статистических данных — даже без наличия механизмов присуждения — сокращает временные задержки в рассмотрении дел. Статистические данные являются наиболее эффективными, когда информация о показателях раскрываемости преступлений и сроках вынесения решений судьями является индивидуализированной и когда эти данные доступны СМИ. И наконец, частичное делегирование некоторых аспектов процедурной реформы представителям судебной ветви власти также может ускорить процесс реформирования. Когда процедуры являются прозрачными, при условии, что судьям позволяется некоторая степень творческого подхода к ведению дел и предоставляется возможность экспериментировать, это может увеличить эффективность судебной системы.

Предоставление информации, упрощение и повышенная подотчетность влияют не только на расходы и скорость, но и на справедливость принимаемых решений. Имеющиеся свидетельства показывают, что в судебных системах, которые строятся исключительно на письменных процедурах, сдвиг в сторону устных слушаний, как правило, делает судебные заседания более простыми, более быстрыми и более дешевыми и при этом существенных потерь, с точки зрения справедливости принимаемых решений, не происходит, так как судья имеет непосредственный контакт с фактами. Справедливость в контексте судебной системы можно интерпретировать как постоянное приложение закона независимо от того, кто являются участниками дела². *Воспринимаемая* справедливость правил или законов варьируется в зависимости от ценностей каждого общества и от его политической и социальной структур. Существуют два основных источника несправедливости. Первый проявляется в том случае, когда судебные решения становятся зависимыми от политических решений, когда суды не могут гарантировать, что остальные ветви власти повинуются закону. Во-вторых, несправедливость может появиться, когда на решение суда влияют мощные частные интересы.

Вставка 6.2

Кто выигрывает от совершенствования судов?

В начале 1990-х годов коллапс официальных механизмов реализации прав в Польше и Словакии привел к длительным отсрочкам в выплате фермерам причитающихся им денежных средств за поставки продукции на перерабатывающие предприятия. В ответ на это сельскохозяйственные кооперативы попытались создать собственные перерабатывающие цепочки вертикально интегрированного типа. В качестве реакции на эти действия прежние перерабатывающие предприятия разработали программы обеспечения тех фермеров, которые согласятся поставлять им продукцию, семена и удобрения, а также программы капиталовложений. Например, польская дочерняя структура по переработке молока компании Land O'Lakes осуществила предварительное финансирование фермеров, поставляющих молоко, и предоставила им кредиты на закупку необходимого оборудования. Хотя такие частные механизмы действительно в какой-то степени заменили реализацию официально заключаемых контрактов, их применение привело к удорожанию бизнеса. И поэтому развитие системы реализации заключенных контрактов в конце 1990-х годов в Польше и Словакии привело к быстрому исчезновению таких временных механизмов.

Источник: Gow and Swinnen, 2001. p. 5.

Кто выигрывает от улучшения качества судебных органов при разрешении коммерческих споров? Имеющиеся свидетельства позволяют предположить, что от хорошо разработанных формальных механизмов реализации условий контрактов выигрывают *все* (см. вставку 6.2). Например, в результате использования эффективной системы решения проблемы неплатежеспособности выигрывают и заемщики, и кредиторы³. Факты также показывают, что более высокая юридическая эффективность судов особенно важна для более мелких и неаффилированных предпринимателей и фирм. Исследования процессов коммерческого характера в Италии, Румынии, России, Словакии, Украине и Вьетнаме показывают, что вновь созданные частные предприятия, которые не имеют прочных сетей поставщиков и заказчиков или не располагают значительной рыночной мощью, скорее всего будут вынуждены обращаться при возникновении споров в суды⁴. Действующие в течение более длительного времени предприятия, особенно принадлежащие государству, часто могут разрешать спорные ситуации, не прибегая к услугам суда. Аналогично, исследование о компаниях, подвергшихся сильному финансовому краху в Индонезии, Республике Корея, Малайзии, на Филиппинах и в Таиланде, обнаружило, что фирмы, которые аффилированы с бизнес-группами, в два раза реже подвергаются процедуре формального банкротства по сравнению с неаффилированными структурами бизнеса⁵. Вместо этого аффилированные фирмы обговаривают со своими кредиторами на неофициальном уровне новую схему выплаты долгов, полагаясь в большей степени на механизмы репутационного характера и в меньшей — на формальные судебные процедуры. Этот подход описан и в недавнем исследовании отрасли программного обеспечения в Индии⁶. Результаты этого исследования показали, что недавно созданные компании значительно чаще заключают контракты с фиксированными ценами и несут избыточные издержки при заклю-

Вставка 6.3**Обзоры показателей функционирования судебной системы**

Наиболее популярный метод оценки показателей функционирования судебных систем — это проведение обследований, в ходе которых определяется, как общественность воспринимает слабости в работе судебной системы. Некоторые обследования такого рода создаются в рамках самих систем на основании мнения экспертов, которые обобщают литературные источники, имеющие отношение к указанной проблеме по каждой стране, но сами не имеют непосредственно полученных знаний о функционировании данной судебной системы, в то время как другие обследования основываются на опросе лиц, действующих в бизнесе.

Разумеется, восприятие людей окрашено имеющимися у них ожиданиями. Широта охвата зависит также от наличия информации, которая в общем случае шире в более богатых странах. Несмотря на некоторые слабости подобных обследований, они все-таки сообщают полезную информацию. В более богатых странах судебные системы менее коррумпированы, что в свою очередь помогает деятельности бизнес-сообщества и работает на экономический рост в стране. Другие имеющиеся данные свидетельствуют о том, что восприятие общественностью коррупции в судебной системе очень сильно коррелирует с восприятием коррупции в органах власти.

чении сложных контрактов. Причем это объясняется не тем, что у них ниже качество продукции. Наоборот, недавно созданные компании часто превосходят по показателям своей продукции уже давно действующие структуры бизнеса. Таким образом, проведенное исследование и его результаты позволяют сделать предположение, что основными бенефициарами хорошо функционирующих судов являются недавно образованные небольшие фирмы, не аффилированные ни с частными бизнес-группами, ни с государством, и управляемые лицами, которые не обязательно имеют прочные социальные связи.

Эта глава начинается с сопоставления различных правовых систем, действующих по всему миру. Далее в ней оценивается недавний опыт проведения реформ в ряде стран и делаются выводы в отношении факторов, влияющих на независимость юридической сферы. Отдельные аспекты реформы гражданской службы здесь не рассматриваются, поскольку они были темой *Доклада о мировом развитии в 1997 г.*

Сопоставление правовых и судебных систем

Правовые и судебные системы, действующие в разных странах, в значительной степени различаются с точки зрения результатов своей деятельности. В Латинской Америке средняя продолжительность рассмотрения дел коммерческого характера составляет два года, и нет ничего необычного в том, что сложные коммерческие дела требуют для рассмотрения более пяти лет. В Эквадоре типичное дело требует почти восемь лет, прежде чем по нему будет вынесен вердикт. И наоборот, для достижения вердикта в Колумбии, Франции, Германии, Перу, Сингапуре, Украине и США аналогичные дела требуют менее одного года.

Реформа правовой и судебной систем в значительной степени зависит от глубины понимания существующей структуры и уровня эффективности. В этом отношении важны описание ключевых характеристик системы и по-

Таблица 6.1

«Затратные» составляющие судебной системы для отдельных стран, 1995 г. (на 100 000 человек)

Страна	Число профессиональных судей	Другой юридический персонал	Число дел, поступивших в суды первой инстанции
Австрия	21	117	29 294 ^а
Бразилия	2	нет данных	2 739
Эквадор	1	нет данных	10 467
Англия и Уэльс	5	4	4 718
Франция	10	41	2 242
Германия	27	69	2 655
Италия	12	60	1 227
Нидерланды	10	нет данных	2 031
Панама	3	нет данных	1 656
Перу	1	нет данных	2 261
Португалия	12	70	3 719
Испания	9	83	1 898

а. Включая групповые дела.

Источник: Contini, 2000; Buscaglia and Dacolas, 1996.

казатели скорости и издержек, связанных с принятием судебных решений. Однако только в редких случаях правосудие создает индикаторы для характеристики уровня развитости судебной власти. Существует очень мало систематизированных свидетельств о структуре и показателях деятельности судебной власти, а также о факторах, влияющих на эти показатели. Правда, в последнее время предпринимались отдельные попытки ликвидировать этот недостаток (вставка 6.3). Правоведы сосредоточили свои усилия на определении «затрат» судебных систем (число судей, бюджет, выделяемый на судебную ветвь власти, число административных и вспомогательных сотрудников), доступность судебной защиты и рабочей нагрузки на судью (измеряемая количеством поданных дел и дел, по которым принято решение в установленный период). Исходным результатом, «продуктом» в этих исследованиях является количество рассмотренных дел, по которым приняты решения. Примеры включают исследования по восьми европейским государствам и исследование Всемирного банка по семи странам Латинской Америки⁸. В таблице 6.1 приводятся некоторые индикаторы, составленные на основе этих исследований.

Однако при сопоставлении того, как функционируют различные судебные системы, возникают серьезные проблемы. Трудности появляются даже при определении сущности понятия «судья». В одной стране правовой спор может разбираться профессиональным судьей в официальном судебном помещении, в то время как в другой стране аналогичный спор может быть передан чиновнику, который не является ни судьей, ни адвокатом. В других случаях тот же самый спор может быть решен лицом, добровольно принявшим на себя эту обязанность, не получающим за это никакой оплаты и не имеющим никакой правовой квалификации.

В таблице показаны большие различия в числе профессионалов в области права даже среди развитых европейских государств. В некоторых странах созданы судебные трибуналы по трудовым спорам и суды по делам с небольшой сум-

мой иска. Австрийские судьи имеют больше всего вспомогательного персонала (117 на 100 000 жителей). Судебно-процессуальные услуги также организуются по-разному в промышленно развитых странах. Эквадор и Перу имеют только по одному судье на 100 000 человек. Это намного меньше по сравнению с числом судей в странах Западной Европы. Однако далеко не все государства с эффективными судебными системами имеют большое число судей. Сингапур и США имеют менее одного судьи на 100 000 человек.

Новые свидетельства о двух аспектах судебной эффективности судебных систем: о скорости и затратах

В настоящем докладе используется подробный обзор практикующих юристов по определению относительной эффективности судебных систем и доступности гражданского судопроизводства в 109 странах (во вставке 6.4 представлены подробности использованной методологии)⁹. Этот обзор фокусируется на сложности ведения судебного процесса, т.е. на том, насколько трудны для простого человека правовые процедуры при защите своих интересов. Среди исследованных элементов рассмотрены различные стадии судебного процесса, трудности в процедурах извещения, сложности в подаче жалоб и возможности приостановления реализации вынесенных решений на время рассмотрения апелляции (вставка 6.5).

Для стран, в которых процедуры являются сложными, процесс судебного рассмотрения воспринимается менее эффективным, даже после корректировки на уровень дохода (рис. 6.1а). Представленные данные свидетельствуют, что унифицированное снижение сложности процесса не происходит по мере того, как национальный доход на душу населения сокращается (рис. 6.1б). Это показывает, что развивающиеся государства с наименьшими ресурсами и с более слабой юридической базой также отличаются сложностью процедур. Одним из объяснений этого является тот факт, что судебная система в таких странах более подвержена сбоям и что сама сложность судебного процесса обуславливает наличие сдержек и противовесов, препятствующих окончательному судебному решению. И наоборот, на практике могут быть приняты процедуры, ограничивающие доступ к судебной системе и благоприятствующие более привилегированным лицам или фирмам. Однако в некоторых развивающихся государствах имеются более простые процедуры, а в ряде стран осуществлены реформы судебных процессов. Среди промышленно развитых государств можно отметить те, которые имеют более сложные процедуры, большие возможности по реализации принятых решений и дополнительные институты и более высокие уровни кадрового капитала, которые позволяют компенсировать отрицательные эффекты сложности (рис. 6.1в). К дополнительным институтам относятся правила, влияющие на мотивацию судей, обеспечивающие большую прозрачность, влияющие на мотивацию сторон, а также более ясные правила, касающиеся существа дела.

Еще одна переменная, которая отличает судебные системы, — это тип судей, рассматривающих дело. Во-первых, судья может председательствовать в суде общей юри-

Вставка 6.4

Сопоставление эффективности судебных систем

Обзор, осуществленный при подготовке этого Доклада, анализирует отдельные аспекты судебных систем. Это сделано на основе детально составленных вопросов, адресованных юристам. Данные систематически сравнивают ход судебного процесса на основе стандартизированной формы отчета, разосланной в частные юридические фирмы 109 стран мира. В обзоре представлены два гипотетических случая, которые отражают типовые ситуации, связанные с дефолтом в обычном контракте: а) выселение арендатора и б) получение долга (возврат чека или счет-фактуры в тех странах, где чеки не популярны).

Эти два учебных случая в основном хорошо отражают все типы коммерческих споров, которые поступают в суды. Два совершенно разных случая были выбраны для того, чтобы проверить, насколько полученные результаты можно отнести к любому гражданскому процессу. В вопросы входили пошаговое прохождение этих дел через местные суды в самом крупном городе страны. Важно отметить, что в ходе обзора изучались как структуры судебной системы, т.е. те места, где истец мог пытаться получить возмещение в особых случаях, так и эффективность принятия судебных решений.

Обзор выбрал случаи, в которых факты сторонами не оспариваются, но тем не менее ответчик платить не желает. Судья постоянно выносит решение в пользу истца. Таким способом, обзор контролирует справедливость по странам и показывает, что судьи следуют букве закона. Мы предполагаем, что ходатайства, заявленные после вынесения судебного решения, не подаются. Считается, что в случае, если возникают какие-то возражения, судья в рассматриваемом деле всегда принимает решение в пользу истца. Данные включают число шагов, необходимых для судебного процесса, время для реализации каждого шага и издержки истца. Последнее предоставляет сопоставимый параметр доступности судебной системы, в то время как все три показателя относятся к юридической эффективности. Анкета позволяет провести различие между тем, что требуется по закону, и тем, что происходит на практике.

Ниже представлены примеры задаваемых вопросов. Каков наиболее часто применяемый механизм взыскания просроченного долга в вашей стране? Отличается ли этот механизм, если величина долга является небольшой, скажем 5% от ВВП на душу населения, или крупной, эквивалентной 50% ВВП на душу населения? Какие типы суда будут применены? Будет ли рассмотрение дела по взысканию долга вестись в ходе устных слушаний по предоставлению общих выводов, устных аргументов в отношении конкретных фактов и применяемых законов или будет использован письменный вариант предоставления фактов и применяемых законов?

Источник: Lex Mundi; Harvard University, and World Bank. Специальный проект к Докладу о мировом развитии 2002 г.

сидки или в суде с ограниченной юрисдикцией. К судам с ограниченной юрисдикцией относятся специализированные суды, например рассматривающие дела с небольшой суммой иска, или суды по банкротству, а также альтернативные механизмы разрешения споров, такие как арбитражные комитеты и мировые судьи. Во-вторых, судья или член суда могут быть профессиональными юристами, которые прошли профессиональную подготовку, требуемую по закону. Более того, их основной вид деятельности может быть связан с задачами в качестве судьи или члена суда. И наоборот, непрофессиональный судья

Вставка 6.5 Индекс сложности судебного процесса

Этот индекс измеряет, насколько сложными являются судебные процессы, связанные с простыми спорами коммерческого характера. И, следовательно, насколько трудно простому человеку при защите своих интересов следовать правовым процедурам самостоятельно. Индекс ранжируется от «0» до «1», при этом «1» означает, что процесс является очень сложным, а «0» — предельно простым. Индекс образуется за счет сложения пяти переменных с одинаковыми весовыми коэффициентами.

Правовой язык процесса. Описывается, в какой мере и какой язык права или правового обоснования требуется на разных этапах процесса.

Процедура извещения. Касается уровня сложности, связанного с процессом извещения ответчика (обслуживание процесса) и извещения об окончательно принятом решении.

Правовое представительство. Описывается, необходима ли для рассматриваемого случая правовая помощь, требуется ли она по закону или на основе практических рекомендаций.

Сложность при подаче жалобы. Оценивается уровень сложности при подготовке и представлении жалобы по делу.

Приостановление реализации принятого решения на время действия апелляции. Описывается, приостанавливается ли обычно исполнение принятого решения, когда проигравшая сторона подает апелляцию на период до ее рассмотрения или принятое решение обычно вступает в силу.

Источник: Lex Mundi; Harvard University, and World Bank. Специальный проект к Докладу о мировом развитии 2002 г.

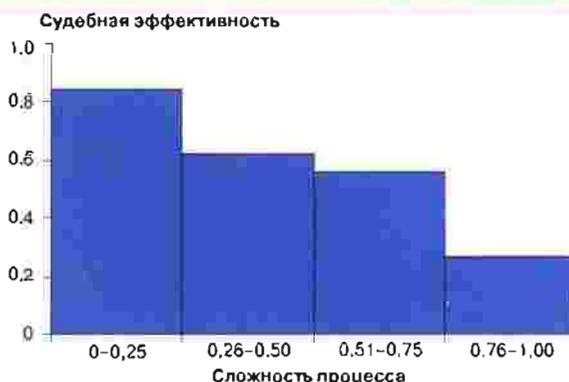
может быть арбитром, административным служащим, торговцем или любым другим лицом, не являющимся профессиональным юристом, который уполномочен на разбирательство дела.

Такие страны, как Австралия, Бельгия, Сингапур и США, предъявляют меньше требований судьям. На другом конце этого спектра, в Эквадоре, Арабской Республике Египет, Италии, Ливане и Марокко, даже относительно простые случаи по взысканию долга должны слушаться профессиональными судьями в судах общей юрисдикции. Это повышает общественные расходы, необходимые для процесса, и в значительной степени удлинит процесс рассмотрения каждого дела.

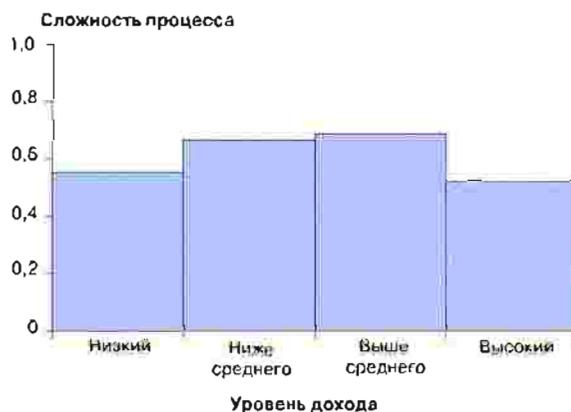
Дополнительным параметром является тип правовой помощи, необходимой обычному человеку, чтобы подать дело в суд. Как будет рассмотрено ниже, в разделе о судебной реформе, необходимость в профессиональном правовом представительстве в значительной степени повышает расходы на ведение процесса, выступая барьером, препятствующим использованию судебной системы бедными членами общества. Для ряда случаев, рассмотренных в этом Докладе, некоторые страны требуют представительство профессиональных юристов обязательным. Страны, которые требуют этого, являются государствами со средними и низкими доходами, к ним, например, относятся Эквадор, Ливан, Марокко, Филиппины и Венесуэла.

Страны в значительной степени отличаются по продолжительности ведения простых гражданских процессов, имеющих отношение к коммерческим спорам. Тре-

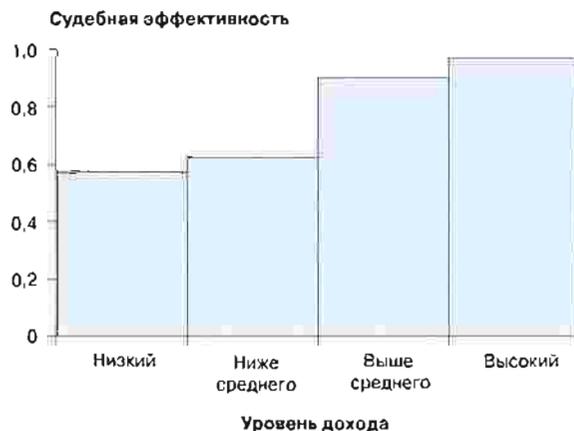
Рисунок 6.1
(а) Процедурная сложность снижает эффективность



(б) Богатые страны также имеют сложные формы регулирования, но...



(в)... имеют более эффективные системы в результате наличия дополнительных институтов и возможностей



Примечание. Более высокие значения указывают на более высокую эффективность (рис. а и б) или более высокую степень сложности (рис. в)

Источник: Lex Mundi, Harvard University, and World Bank. Специальный проект к Докладу о мировом развитии 2002 г.

буется менее трех месяцев, чтобы добиться решения на взыскание долга, эквивалентного 5% ВВП на душу населения, в Дании, Японии, Новой Зеландии, Сингапуре и США. И наоборот, требуется более двух лет, чтобы добиться решения по такому же вопросу в Колумбии, Республике Чехии, Кувейте, Мальте, Мозамбике и Объединенных Арабских Эмиратах.

Исполнение принятых решений в разных странах также существенно отличается. В самом богатом квартиле стран в среднем требуется 64 дня для исполнения принятого решения о взыскании небольшого долга, после того как судья вынес такое решение. В странах, входящих в самый бедный кваartil, положение обстоит гораздо хуже. В среднем здесь требуется 192 дня, чтобы взыскать долг после вынесения решения — длительный срок, особенно для небольших видов бизнеса, которые имеют малый доступ к кредиту.

Существуют также различия между странами, имеющими приблизительно одинаковые уровни дохода. Например, страны различаются по продолжительности периода времени, необходимого для реализации принятого решения. В самом бедном квартиле стран средняя продолжительность по взысканию долга после принятого решения составляет только 18 дней в Гане, но почти 450 дней в Сенегале. Этот разброс эффективности при исполнении решений опять позволяет сделать предположение, что возможно провести простые реформы судебной системы в развивающихся странах, которые могут в значительной степени повысить доступ к юридическим услугам для небольших компаний и более слабых предпринимателей. Это означает, что политическим деятелям не нужно ожидать проведения общей реформы судебной системы, а можно работать над совершенствованием отдельных аспектов. В то время как крупномасштабные судебные реформы могут столкнуться с определенным политическим противостоянием, менее масштабные изменения могут оказаться реализуемыми даже в краткосрочном плане. В некоторых случаях эффективная реформа может означать создание нового института, такого как специализированный суд, а не модификацию старых (см. обсуждение судебных реформ ниже).

В обзоре подчеркивается, каким образом государства значительно отличаются друг от друга по деталям закона, а также в отношении реализации этого закона. Указанные отличия могут влиять на эффективность. Во-первых, скорость, с которой одно и то же дело проходит в разных странах, варьируется очень существенно. Например, может потребоваться от 35 дней (Сингапур) до 4 лет (Словения) для разрешения коммерческого спора, который связан с возвращенным чеком. Во-вторых, значительную часть этих различий можно объяснить процедурной структурой судебной системы. Сюда включается преобладание устных вариантов процедур по сравнению с письменными; существование специализированных судов; возможности для подачи апелляции во время или после заседания; и число разрешенных для подачи апелляций. В-третьих, некоторые характеристики судебной системы в большей степени связаны с более высокими показателями ее функционирования. Например, существование устных процедур и непрерывного слушания дел (судья дей-

Вставка 6.6 Взыскание долга в Тунисе

В Тунисе взыскание просроченных небольших долгов обычно осуществляется при помощи специальной процедуры, которая называется *приведение плательщика в суд* общей юрисдикции. При условии, что долг доказан и его размер установлен, судья выдает распоряжение об оплате. Должник не может выступить против этого распоряжения. Здесь прохождение дела не включает обычные этапы: вручение судебного документа, слушание и сбор доказательств. В среднем вся процедура от подачи иска до выплат занимает менее одного месяца. Такая упрощенная процедура не требует обязательного правового представительства.

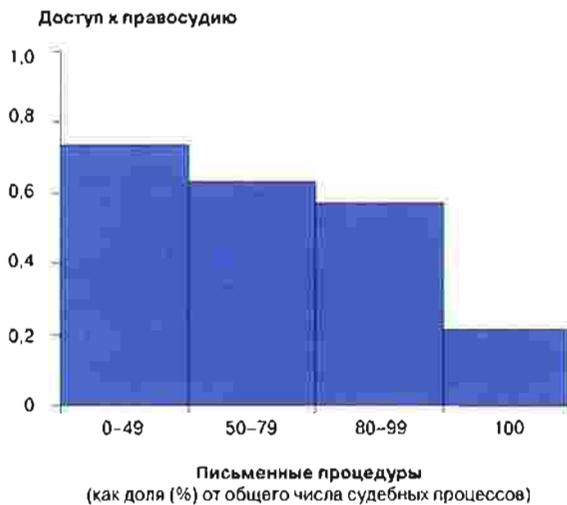
Правовые издержки являются очень низкими, приблизительно 54 долл., при представительстве адвоката; издержки отсутствуют вовсе, если истец выступает на суде сам. Судебных издержек за выдачу распоряжения не предусмотрено, и истец только платит за услуги судебных исполнителей, приблизительно 20 долл. за фактическое взыскание долга. И наоборот, многие страны с похожим уровнем экономического развития имеют более значительные и более дорогостоящие процессы по взысканию небольших долгов. Например, в Венесуэле взыскание небольшого долга сопряжено со сложным процессом. Стороны в процессе и арбитры с подачи иска до выплаты долга должны пройти через 31 независимое процедурное действие. Средняя продолжительность процесса составляет около одного года, правовое представительство сторон является обязательным, как и в большинстве других стран Латинской Америки. Взыскание небольшого долга в Венесуэле связано с очень высокими правовыми издержками. Средний гонорар юриста составляет приблизительно 2 000 долл., а судебные издержки достигают 2 500 долл.

Источник: Lex Mundi; Harvard University, and World Bank. Специальный проект к Докладу о мировом развитии 2002 г.

ствует постоянно в течение нескольких дней до тех пор, пока дело не будет решено) в значительной степени объясняет разницу в продолжительности разрешения споров коммерческого характера (вставка 6.6).

В ходе исследования было также показано, что 90% процедур для Коста-Рики, Эквадора, Гватемалы, Марокко и Сенегала и 100% для Аргентины, Гондураса, Испании и Венесуэлы осуществляются в письменном виде. Не удивительно, что судебный процесс по взысканию долга продолжается в среднем в Гондурасе 180 дней, в Аргентине — 300 дней, в Сенегале — 432 дня. Доминирование письменных процедур также имеет место и в ряде промышленно развитых стран. Например, как в Норвегии, так и в Японии 80% судебных процедур по делам о взыскании долга, рассмотренных в обзоре, требовали письменных документов. Однако продолжительность рассмотрения дел является относительно короткой — 90 и 60 дней в среднем соответственно. Имеющиеся свидетельства позволяют сделать предположение, что сложные процедуры вызывают особенно много проблем в более бедных странах, где они могут способствовать коррупции или быть непригодными с учетом имеющихся административных возможностей. Кроме того, они часто выступают барьерами, препятствующими бедным людям воспользоваться услугами судебной системы.

Рисунок 6.2
Чрезмерное количество письменных процедур
ограничивает доступ к правосудию



Примечание. Равные количества стран в каждой категории. Более высокие значения указывают на большие возможности доступа. Доступ к правосудию определяется как степень, в которой граждане «равны перед законом, имеют доступ к независимому и недискриминационному правосудию, а также уважаются представителями судебной власти». Шкала идет от «0» до «10», чем выше рейтинг, тем больше степень равенства перед законом» (Freedom House 2000).

Источник: Access to justice: Freedom House, 2000; written procedures: Lex Mundi, Harvard University, and World Bank. Специальный проект к Докладу о мировом развитии 2002 г.

При создании эффективных судебных институтов целью политических деятелей является создание судов, которые, с одной стороны, выносят решение по искам дешево, быстро и справедливо, обеспечивая максимальный доступ к их услугам — с другой. Указанные параметры не являются независимыми друг от друга. Однако имеющиеся факты указывают, что компромиссы между ними существуют только в предельном случае. Например, когда показатели функционирования судебной системы являются очень низкими, повышение скорости рассмотрения дел можно осуществить, не ухудшая при этом условия справедливости. Недавнее исследование, проведенное в Аргентине, позволяет сделать предположение, что политические деятели вовсе не всегда стоят перед подобным выбором; его результаты показывают, чтобы быть справедливым, правосудие не обязательно должно быть медленным, хотя многие политические деятели используют подобный выбор в качестве извинения за сохранение существующего положения¹⁰. Доступ к судебной системе для более бедных членов общества частично может быть ограничен такими факторами, как процедурная сложность, необходимость правового представительства и высокие финансовые издержки. Например, когда большинство процедур осуществляются не в устной, а в письменной форме, доступ становится ограниченным (рис. 6.2).

Типы дел, которые рассматриваются в судах страны, отражают выбор политики. Процедура для разрешения спора должна определяться с учетом его стоимости, важности и сложности. Споры в отношении дел с небольшой стоимостью или простые споры должны разрешаться при помощи более простых и более оперативных процедур, в ходе которых потребляется меньше судебных ресурсов. Например, споры в отношении незначительных сумм денег должны передаваться в суды по делам с малой суммой иска. Всемирный банк занимается установлением такой системы в Доминиканской Республике, где, как было выяснено, 90% коммерческих дел связано с небольшими суммами денег.

Выбор политики должен также диктоваться предпочтениями общественности. Например, недавняя работа эмпирического характера позволяет сделать предположение, что спорящие стороны положительно относятся к возможности описать свою версию событий беспристрастному судье, т.е. устные процедуры перед судьей воспринимаются особенно «справедливыми». Действительно, этот фактор («день в суде») перевешивает все другие переменные, включая фактический исход спора¹¹.

Усилия по проведению судебных реформ

Попытки повысить судебную эффективность в разных промышленно развитых и развивающихся государствах варьируются широко¹². Однако во всех успешных инициативах по усилению судебной эффективности можно выделить три общих основных аспекта.

- **Повышенная ответственность судей.** Для сотрудников общественного сектора гарантирование ответственности эквивалентно заключению контрактов в частном секторе. Другими словами, судьи как бы заключают контракт на предоставление эффективного разрешения судебных дел. Однако институциональные характеристики судебной системы и наличие дополнительных институтов (таких, как СМИ) также влияют на мотивацию судей при исполнении ими своих обязанностей. Наличие информации о показателях функционирования судебной системы и мониторинг играют ключевую роль, влияя на мотивацию и ответственность судей. Ответственность можно также повысить за счет давления со стороны гражданского общества.
- **Упрощение.** Упрощение правовых процедур может привести к более эффективным результатам. Упрощение может стать результатом замены письменных слушаний устными или создания специализированных судов. Повышенная ставка на процедуры может подорвать справедливость, но то же самое может сделать и чрезмерная неформальность. Как было показано выше, имеются факты, свидетельствующие, что судебные системы в развивающихся странах, которые страдают от ограниченных возможностей, одновременно страдают и от избыточного формализма и сложности применяемых процедур.
- **Увеличение ресурсов.** В некоторых странах судебной системе в значительной степени не хватает ресурсов. В подобных случаях дополнительные ресурсы, как было установлено, повышают юридическую эффективность. Однако в большинстве случаев увеличение ресурсов, выделяемых для судебной системы, повышает эффек-

тивность только тогда, когда они дополняются более фундаментальными реформами, такими как устранение легко выявляемых дублирующих друг друга элементов и узких мест в судебной системе. Недавно Верховный суд Филиппин запросил значительное увеличение финансирования из общественных фондов. Однако отчет Центра управления общественными ресурсами неправительственной организации Филиппин выявил значительное число дублирующих структурных единиц и функций в канцелярии суда. Там существуют 11 отдельных подразделений различных офисов Верховного суда. Эти подразделения не объединены в сети ни электронно, ни при помощи ручных средств. Каждый из них самостоятельно занимается обработкой документов, в том числе архивными операциями. По оценкам, если устранить все эти избыточные элементы из судебной системы, появляется ресурсный потенциал, эквивалентный 8% бюджета, который может быть направлен на другие цели¹³.

Ответственность

Когда судьи несут ответственность за свои действия, судебные системы могут стать более эффективными, а принимаемые решения по искам более оперативными и справедливыми. Мотивация, с которой сталкиваются судьи, влияет на общие показатели их деятельности. В свою очередь на мотивацию судей влияет сама институциональная среда. Одним из первичных факторов, влияющих на мотивацию, является информация о деятельности судебной системы, которая позволяет отслеживать работу судей. Часто используемой альтернативой является установление законом сроков продолжительности разрешения каждой категории дел. Хотя установление законом сроков стало часто используемой мерой в попытках ускорить прохождение дел, на сегодняшний день результаты проверки эффективности этой меры не очень обнадеживающи. Например, в США временные ограничения, первоначально установленные Верховным судом, оказались нереализованными. Это объясняется частично тем, что отслеживать действия судей в этом отношении сложно, так как объективного способа, позволяющего определить, произошла ли задержка из-за трудности дела или потому, что судья не справляется со своей работой, не существует. Другим примером являются судьи в Аргентине или Боливии, которые получили обязательные сроки рассмотрения дел, однако они также редко соблюдаются.

Системы, в которых каждый судья работает на основе собственного графика, позволяют добиться определенного успеха. При использовании таких систем каждый судья рассматривает дело от начала до конца. Существует и другой вариант — использование так называемого сквозного графика слушания дел, при котором суд может поручать различные части дела рассматривать разным судьям. Такой вариант имеет некоторые преимущества: дело может продолжаться и в том случае, если судья заболел или когда у него высокая рабочая нагрузка; кроме того, судьи могут специализироваться на отдельных процедурных задачах, которые они в основном и рассматривают. Однако у этого варианта есть свои недостатки. При таком подходе ни один судья не разбирается в деле полностью, разные судьи могут проявлять разные подходы к одному и тому

же делу, и, когда рассмотрение дела требует продолжительного времени, трудно понять, кто за это отвечает. В некоторых исследованиях было установлено, что индивидуальный график обычно приводит к более оперативному принятию решений не только потому, что судья может глубже разбираться с теми делами, которые он ведет, но и потому что при таком подходе судьи чувствуют большую ответственность¹⁴.

Обнародование точных статистических данных также снижает задержки в рассмотрении, поскольку судьи заботятся о своей репутации. Такой эффект отмечался, например, в Колумбии и Гватемале¹⁵. Опыт с программами сокращения задержек в США показывает, что поскольку существуют такие проблемы при рассмотрении дел, как очень длительные задержки, и они связаны с работой конкретного судьи, то индивидуальный график заставляет судью работать более упорно и вести дело более эффективно¹⁶. Если подходить к этому аспекту более широко, эффекты, связанные с репутацией, являются критическим параметром, влияющим на продолжительность затягивания рассмотрения дела. Однако аспекты, связанные с репутацией, трудно измерить численно. Тем не менее реформы, связанные с сообщением статистических данных юридического характера, являются эффективными, поскольку они предоставляют базу, на основе которой можно измерить эффективность работы судей и тем самым повлиять на их репутацию.

Помимо строгих статистических данных, на судебную эффективность положительно влияет более высокая прозрачность осуществления юридических действий в сочетании с заинтересованностью судей в поддержании своей высокой репутации и престижа¹⁷. Это было документально показано в ряде промышленно развитых стран. Когда суды проводят открытые заседания, адвокаты, стороны и представители СМИ, а также обычные люди, присутствующие на этих заседаниях, наблюдают за их поведением. Анализ влияния телевизионной трансляции судебных заседаний в штате Нью-Йорк выявил, что такой контроль повышает эффективность работы судей на треть и в то же самое время повышает качество выносимых решений¹⁸.

Важную роль в повышении ответственности судебной системы, могут играть группы гражданского общества. Например, в 1994 г. в Аргентине Фонд обновления государства (Argentina's Foundation para la Nodernizacion) и Институт развития предпринимательства в Аргентине (Institut o para ed Desarrollo de Epresariosen la Argentina) опубликовали доклад о необходимости более высокой прозрачности в качестве одной из составляющих предлагаемой судебной реформы. Там же, в Аргентине, организация *Poder Ciudadano* совместно с другими организациями гражданского общества сформировала комиссию, целью которой был контроль за работой нового юридического совета. Эта группа требовала доступа общественности на заседания совета и выпуска отчетов о его функционировании.

На Филиппинах Фонд юридического совершенства, Движение граждан страны за свободные выборы и бизнес-клуб Макати разработали в 1992 г. проект «Вахта в суде». Они отправляли двух наблюдателей, обычно студентов юридических факультетов, в залы для судебных слушаний на продолжительный период времени. В ходе

каждого посещения наблюдатели устанавливали рейтинг судей на основе собственных наблюдений и собеседований с адвокатами и прокурорами, занятыми в деле. Рейтинговая оценка включала степень знания судьей закона, а также общих процедур ведения по таким параметрам, как оперативность, эффективность и вежливость. Вскоре после того как программа начала реализовываться, СМИ отметили, что поведение судей изменилось и что эффективность работы суда существенно повысилась¹⁹.

Упрощение и структурная реформа

Упрощение процедур и порядка исполнения принятых решений, как было установлено, повышают судебную эффективность (что показано на рис. 6.2). В этом разделе рассматриваются три типа упрощения или структурного реформирования: создание специализированных судов, наличие альтернативных механизмов разрешения спорных ситуаций и упрощение правовых процедур.

Специализированные суды. Структура судебных органов может быть изменена за счет создания специализированных судов. Эти суды могут специализироваться как в отношении предмета спора (таких, например, как суды по банкротству или по коммерческим спорам) или по размеру иска. Создание или выделение судов по делам с небольшой суммой иска является одним из наиболее эффективных действий общей судебной реформы. Это подтверждается многочисленными примерами. Например, в Бразилии суды по делам с небольшой суммой иска примерно в два раза сократили время на вынесение решений и расширили доступ к судам для заинтересованных лиц²⁰. В Гонконге, Китае, по делам с небольшой суммой иска сейчас требуется только четыре недели от подачи иска до первого слушания в Трибунале по малым притязаниям.

Эти суды очень популярны и в промышленно развитых странах. Недавно Великобритания, которая успешно действует с судами по делам с небольшой суммой иска, повысила пороговое значение спорных ситуаций, иски по которым могут подаваться в такие суды, до 5 000 фунтов стерлингов. Суды по делам с небольшой суммой иска также популярны в Австралии, Японии и США.

Специализированные суды с конкретно оговоренными предметами спора также могут повысить эффективность. Такие суды учреждены для упрощения взимания долгов в ряде стран, включая Германию, Японию и Нидерланды. В Эквадоре трибуналы по трудовым спорам позволили сократить время от подачи иска до принятия по нему решения. Многие из таких специализированных судов являются арбитражными и примирительными, поэтому некоторые положительные результаты могут быть результатом более активного использования альтернативных методов разрешения спорных ситуаций²¹. Специализированные суды также применяют упрощенные шаги, если они отказываются от ряда процедур, применяемых в общегражданских судах. Например, недавно созданный специализированный коммерческий суд в Танзании сократил среднее время до принятия решения с 22 до 3 месяцев²². Создание суда по рассмотрению дел коммерческого характера в Танзании стало результатом общих усилий правительства, частного бизнеса и международных доноров (вставка 6.7).

Вставка 6.7

Создание специализированного суда по рассмотрению дел коммерческого характера в Танзании

Суд по рассмотрению дел коммерческого характера в Танзании был учрежден в 1999 г. как специализированное подразделение Верховного суда страны. Он появился в то время, когда правительство Танзании активно занималось внедрением в стране рыночной системы и хотело ускорить процесс создания правовой и судебной системы для поддержки рыночных реформ.

Коммерческий суд имеет юрисдикцию над делами, включающими суммы свыше 10 млн танзанийских шиллингов (около 12 500 долл.). Здесь применяется система более высоких судебных гонораров, чем в палате общего производства Верховного суда. Платеж за подачу иска составляет 3% от суммы иска в коммерческом суде, в то время как в суде общей инстанции этот платеж ограничен 120 000 танзанийских шиллингов (около 150 долл.). Более высокие платежи отпугивают многих истцов, которые подают свои иски в Верховный суд. Основным источником затягивания рассмотрения дел в судебной системе Танзании являются апелляции коммерческого суда по промежуточным или предварительным решениям. Теперь они законом запрещены, апелляции могут подаваться только после завершения дела.

Коммерческий суд может удерживать у себя выплачиваемые сторонами гонорары до тех пор, пока не закроет выделенный ему годовой операционный бюджет. Палата же общего производства должна передавать все полученные платежи в Казначейство. Это означает, что коммерческий суд имеет более стабильный и более своевременно действующий источник финансирования. Дела, поданные в суд в период с сентября 1999 г. по ноябрь 2000 г., имели среднюю стоимость иска в размере 52 млн танзанийских шиллингов (около 65 000 долл.). Около половины из них было связано со взыванием долгов, четверть — споры по выполнению условий контрактов, а оставшиеся — гражданские правонарушения, споры по торговым маркам, вопросы собственности, страхования и выплаты налогов, а также по исполнению закона о компаниях. Активнее всего к услугам коммерческого суда прибегают банки и финансовые институты. Около 80% дел, которые поступают в суд, разрешаются до судебного рассмотрения через посредников или в ходе предварительных переговоров.

Источник: Finnegan, 2001.

Альтернативное разрешение спорных ситуаций. В развивающихся странах, где судебные системы неэффективны, вместо официальных правовых процедур могут применяться альтернативные механизмы разрешения спорных ситуаций. Такие механизмы варьируют от неофициального посредничества на основе действующих норм до официальных арбитражных судов, пользующихся в своей деятельности упрощенным правовым процессом. Подобные системы могут управляться как местными сообществами, так и государством. По мере развития формальных систем, использование официальных судов расширится, и поэтому все больше спорных ситуаций рассматривается в таких судах. И наконец, поскольку суды становятся более эффективными, а выносимые ими решения все более предсказуемыми, использованис внесудебных разрешений относительно числа подаваемых в суд исков может возрасти.

Опыт использования альтернативных механизмов разрешения спорных ситуаций в целом является положительным. Многие специализированные, успешно действующие суды и местные мировые суды, включают такой сильный элемент, как арбитраж и примирение. В качестве примеров такого рода можно привести голландский *корт гединг*, посредников по трудовым спорам в Эквадоре, мировых судей в Перу, центры посредничества в Латинской Америке, индийские *лок адалатс*, и российские *третейские суды*²³.

Наличие в развивающихся странах альтернативного механизма разрешения спорных ситуаций может снизить возможности для коррупции, так как судебная система в конкуренции с другими институтами обладает меньшей возможностью получать рентные платежи от сторон. Первыми объектами, которые страдают от недоступности судов или от действий коррумпированных или неэффективных судов, скорее всего являются самые бедные члены общества и фирмы, не аффилированные с крупными бизнес-группами. Опыт установления посреднических структур в Бангладеш показывает, что прозрачная, оперативная и доступная судебная система возможна и при наличии относительно низкого бюджета (вставка 6.8). Имеющиеся свидетельства показывают, что система исполнения законов работает лучше в том случае, когда все стороны понимают, каким образом принимаются решения. Легитимность посредничества в значительной степени зависит от стимулов для действующих лиц выполнять решения, принятые при помощи посредника. В большинстве стран подобные стимулы задаются общественными нормами, перспективой повторного слушания или угрозой прибегнуть к суду. Как показывает пример Бангладеш, важнейшей составляющей процесса посредничества является прозрачность его действий.

Основные критические высказывания в отношении альтернативных методов разрешения спорных ситуаций, как добровольных, так и иных, связаны с тем, что такие механизмы, как правило, работают лучше в том случае, когда суды являются эффективными. Другими словами, стороны, участвующие в споре, получают стимул разрешить его, когда они знают, какое будет решение в случае обращения в суд, т.е. в этом случае суд дополняет альтернативный механизм разрешения спорных ситуаций. Однако во многих развивающихся странах, где эти механизмы функционируют как субституты, т.е. вместо суда, этого, разумеется, нет. Но чтобы функционировать таким образом, необходимо, чтобы они эффективно представляли общество, в котором осуществляется правосудие. В Индии, например, указанные выше *лок адалатс* не очень популярны, поскольку они не предлагают достаточной компенсации для жертв, которые сталкиваются с высокими расходами в суде для реализации своих прав. Очень часто такие люди бывают бедными.

Хотя только немногие оспаривают ценность добровольно применяемых альтернативных механизмов разрешения спорных ситуаций, мандатные системы дают смешанные результаты и могут иметь непредвиденные последствия. Это частично объясняется тем фактом, что стороны обязаны выполнять арбитражные решения. Например, они могут отправиться в суд после мандатного арбитража. Систе-

Вставка 6.8

Альтернативное разрешение спорных ситуаций в Бангладеш

Ассоциация правовой помощи Мадурипур (MLAA), неправительственная организация в Бангладеш, создала посредническую структуру, которая действует в сельских районах и предоставляет услуги женщинам при разрешении спорных ситуаций. Местные посреднические комитеты MLAA собираются дважды в месяц, чтобы выслушать деревенские споры, причем никакой платы за это не берется. Каждый год при помощи такого посредничества разрешается более чем 5000 споров, из которых по двум третям достигается решение. Программа посредничества строится на традиционной системе разрешения споров в сообществе, которая называется *шалиш* и не является частью судебной системы. Персонал Ассоциации состоит из 120 человек, а в состав комитетов по посредничеству входят только добровольцы. Годовой бюджет Ассоциации является небольшим: 80 000 долл. Имеющиеся свидетельства позволяют сделать предположение, что значительная часть решений исполняется, поскольку они достигаются на виду сообщества. Информация о процессе помогает усилить легитимность Ассоциации. Приблизительно 60% спорных ситуаций связано с вопросами семьи, 15% — с вопросами собственности и спорами по поводу земли, а оставшиеся ситуации касаются в основном споров соседей. Истцы предпочитают систему посредничества, поскольку она реализуется на местном уровне, предоставляется бесплатно и действует достаточно оперативно; решение принимается в течение 45 дней после подачи иска. И наоборот, рассмотрение дела в суде будет стоить 250 така первоначально и как минимум 700 така в качестве гонорара адвокату для простого дела. Кроме того, в среднем для принятия решения по такому делу требуется три года.

Источник: USAID, 1998.

мы добровольного арбитража могут устанавливаться как частными структурами, так и властными органами. Например, в США суды с наиболее строгим регулированием, как правило, имеют наиболее длительные сроки принятия решений по рассматриваемым делам. Даже осуществление ряда программ не помогло ускорению прохождения дел и не повысило производительность работы судов²⁴. Передача дел в мандатный арбитраж не оказала существенного влияния на эти сроки, на время работы юристов или степень удовлетворения юристов, да и на восприятие справедливости такого подхода²⁵. В некоторых программах посредничества, например, в Японии, и некоторых странах Латинской Америки посредник одновременно является и судьей. Такая ситуация может оказаться с процедурной точки зрения несправедливой, поскольку судья может подталкивать стороны к урегулированию спора. К тому же стороны могут бояться откровенничать перед чиновником, который может позже принимать по ним судебное решение.

Процессуальный закон. Изучение отдельных случаев также показывает, что судебную эффективность может повысить упрощение процедурного закона. Одним из факторов, обычно связываемых с неэффективностью в странах римского права, является доминирование письменных процедур над устными²⁶. Это особенно характер-

но для стран Латинской Америки²⁷. Переход к устным процедурам привел к положительным результатам в Италии, Парагвае и Уругвае²⁸. В Нидерландах система *kort geding* — с технической точки зрения, это процедура предварительного запрета — неформально превратилась в равнозначным упрощенного производства по материально-правовым аспектам. В результате этого *kort geding* редко требует более одного устного слушания. Каждая сторона представляет свою позицию и немедленно отвечает на вопросы другой. Председатель суда указывает, каковы у сторон шансы на успех в конечном счете, и устное слушание часто заканчивается урегулированием спора. Устные слушания являются основной характеристикой судов по делам с небольшой суммой иска и специализированных трибуналов.

Упрощение процедуры, как правило, оказывает положительное воздействие на эффективность, поскольку более сложная процедура снижает прозрачность и отчетность, повышает возможности для коррумпированных чиновников получать взятки. Процедурное упрощение, как правило, также снижает время и издержки и повышает степень удовлетворения сторон (например, упрощенная процедура британских судов по делам с небольшой суммой иска или мировых судей в Перу)²⁹. Эффективность судов по делам с небольшой суммой иска, как создается впечатление, во многом определяется простотой процедуры. При этом английские суды по делам с небольшой суммой иска отдельным институтом не являются. За многие годы суды графства изменились таким образом, что сейчас занимаются и делами с небольшой суммой иска.

Общее влияние процедурных упрощений зависит от того, насколько тяжелыми были процедуры до этого. Реформы в перегруженных системах могут привести в краткосрочном плане к появлению большого числа неразобранных исков, но в долгосрочном плане это повысит качество работы суда, обеспечит большее удовлетворение сторон и больший доступ к суду. Упрощение системы, когда сама судебная система способна влиять на процедуры, может принести определенные выгоды. Если каждое процедурное изменение должно проходить через законодательный орган, заниматься экспериментами и внедрять новые приемы трудно. Полномочие каждого законодательного органа определять организационную структуру и процедуры судопроизводства можно частично делегировать судебной власти; так, этот шаг в Уругвае оказался полезным³⁰. Кроме того, законодательный орган может частично делегировать свои полномочия отдельным судам, чтобы повысить их полномочия, именно это было сделано в Великобритании, где судьи по делам с небольшой суммой иска получили возможность менять любую процедуру, если они полагают, что это обеспечивает эффективность и справедливость. В результате этого многие процедуры были изменены, и результатом, по мнению многих, стали большая справедливость в защите обвиняемых и повышение доступности суда для бедных. Однако сама судебная система нуждается в сдержках и противовесах. Такие полномочия лучше всего передавать судьям, когда существуют механизмы для повышения их ответственности перед обществом.

Однако далеко не каждая попытка упрощения оказывается успешной. Многое следует делать с учетом особенностей конкретной стороны. В результате появляется необходимость в проведении некоторых экспериментов. Как показывает опыт Румынии, такие аспекты, как ограничение на размер искового требования в деле, рассматриваемом в суде по делам с небольшой суммой иска, и зависимость между судами по делам с небольшой суммой иска и другими частями судебной системы, могут быть важны с точки зрения влияния проводимых реформ³¹. В октябре 2000 г. правительство Румынии приняло декрет, целью которого было снижение рабочей нагрузки (по числу рассматриваемых дел) на судей, работающих в судах по коммерческим делам, и сокращение времени задержек при рассмотрении дел. Однако имеющиеся факты свидетельствуют, что некоторые характеристики этих реформ устранили часть состязательности судебной системы, которая обеспечивалась возможностью выбора в некоторых инстанциях между *Judecatorii*, т.е. судом по делам с небольшой суммой иска, и *Tribunale*, судом общей юрисдикции. Ранее выбор суда позволял компаниям избегать дорогостоящих задержек в рассмотрении.

Еще одним ограничением на возможность проведения процедурной реформы, с точки зрения обеспечения большей судебной эффективности, является сам закон. Когда материально-правовые законы являются непонятными, а другие институты слабыми, то это может ограничить степень улучшения судебной эффективности в ходе осуществления процедурной реформы. Например, когда большая часть земли не имеет титулов, владение земель является негарантированным, поскольку никто не уверен в том, какое решение примет суд в отношении оспариваемого участка. Программа выдачи титулов на землю, как показывает опыт Перу, может повысить судебную эффективность³². В Доминиканской Республике необходимыми условиями для проведения успешной судебной реформы стали значительные изменения в семейном и коммерческом праве, уменьшение гендерного аспекта в делах об опеке, модернизация коммерческого кодекса и добавление эффективных санкций против должников³³. Значительное упрощение процедур может также лежать в основе повышения эффективности, связанного с рассмотрением дел в судах по мелким искам.

Увеличение ресурсов

И судебный персонал, и реформаторы указывают на отсутствие ресурсов и кадров как на основной фактор, ограничивающий эффективность. Однако свидетельства об эффективности возросших ресурсов являются достаточно противоречивыми. Скажем, данные по США, странам Латинской Америки и Карибского бассейна не показывают корреляции между общим уровнем ресурсов и временем вынесения решений по рассматриваемым делам³⁴. Более того, многие усилия по улучшению эффективности включают увеличение финансирования наряду с другими стимулами, это мешает отделить влияние повышенного объема ресурсов от влияния других факторов. Например, в Парагвае увеличили число судей и в то же самое время ввели устные слушания³⁵.

Факты показывают, что больший объем финансирования помогает разобрать завалы дел в системах, старающихся улучшить свою работу, но это не удастся, если показатели неэффективности слишком велики. Чрезвычайные программы по разбору скопившихся дел за счет выделения дополнительных ресурсов показывают хорошие результаты в краткосрочном плане, но без глубоких изменений подобные результаты в последующем удерживать трудно. Внедрение компьютерных систем и других приемов автоматизации в судебную систему часто является основным компонентом усилий по проведению реформ, спонсированных Всемирным банком, так как это позволяет сократить задержки и снизить коррупцию, что видно на примере стран Латинской Америки³⁶. Для внедрения компьютерных систем необходимо повышение выделяемых ресурсов. В основном сокращение коррупции в результате подобных реформ скорее всего связано с более точной отчетностью при использовании механизированных систем. Компьютеризированный учет дел позволяет легче и точнее обрабатывать их, чем при бумажном ведении дел, и позволяет иметь к ним доступ не одному человеку, что затрудняет возможности для манипулирования.

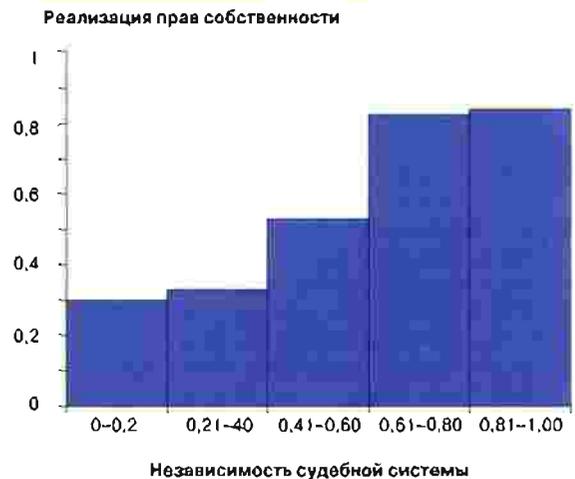
Общий уровень ресурсов часто прямо не коррелирует с судебной эффективностью, однако в случаях значительного недофинансирования вливание ресурсов может быть эффективным. Например, в Уганде завалы дел появились из-за нехватки канцелярских принадлежностей и были ликвидированы, как только другой суд предоставил бумагу. Верховный суд Камбоджи признал, что отсутствие средств затрудняет вызов на судебные заседания свидетелей. Верховный суд Монголии отменил разъездные заседания из-за нехватки на это денег³⁷. Дополнительные ресурсы могут также помочь судьям улучшить общее управление работой. Большая часть неэффективных участков многих судебных систем связана с обязанностью судей заниматься административной работой, например, подписывать чеки или заказывать принадлежности для офиса. Централизованная административная работа в едином офисе, когда сотрудники получили необходимую административную подготовку, повысила эффективность в судах Колумбии и Перу, а также в министерстве общественных работ Гватемалы.

Справедливость

Хорошее управление требует беспристрастных и справедливых правовых институтов. Это означает гарантирование независимости при принятии судебных решений и отсутствие политического вмешательства. Судебная независимость от влияния как властей, так и сторон представляет самое сильное средство для обеспечения верховенства законов. Если закон или суд воспринимаются как произвольные и пристрастные, эффективность юридической системы в обеспечении общественного порядка будет низкой. Как было показано в предыдущих разделах, справедливость также требует институтов, которые обеспечивают отчетность судей за свои действия. Судебная независимость должна дополняться системой отчетности самой судебной системы. В отслеживании показателей де-

Рисунок 6.3

Независимость судебной системы усиливает права собственности



Примечание. Более высокие значения указывают на более полную реализацию прав и на большую независимость.

Источник: La Porta and others, 2001; специальные исследования к Докладу о мировом развитии 2002 г.

ятельности судебной системы основную роль играют организации гражданского общества и средства массовой информации. Отсутствие противовесов в судебной системе может породить произвол.

Гарантии независимости суда от государства

Судебная реформа, которая направлена на повышение качества и цельности судебных решений, будет обеспечена лучше всего, если в центре ее внимания будет создание политической независимости судей, которых трудно запугивать и шантажировать. Создание системы сдержек и противовесов также повышает справедливость и единство подходов к судопроизводству. Для этого независимость суда должна сопровождаться соответствующей степенью подотчетности судей перед обществом. Каналами для такой отчетности могут быть свободные средства массовой информации и организации гражданского общества, или она может быть встроена непосредственно в судебную систему. Эти вопросы обсуждались выше и будут также рассмотрены в главе 10.

В ходе исследования, проведенного в интересах данного доклада, отбирались данные по конституциям 71 страны, при этом анализировались три фактора, которые гарантируют юридическую независимость судей: срок исполнения своих обязанностей судьями верховного и административных судов; возможность рассмотрения правительственных актов со стороны административных судов; роль правового прецедента в определении того, как осуществляется разрешение спорных ситуаций³⁸. В этом же исследовании показано, каким образом независимость суда способствует реализации прав собственности в ряде стран (рис. 6.3).

- **Срок назначения.** Когда судьи имеют пожизненный срок исполнения своих обязанностей, они не только в меньшей степени подвержены непосредственному политическому давлению, но и с меньшей вероятностью будут назначаться политиками, которые находятся у власти в настоящее время. Независимость особенно важна в тех случаях, когда судьи рассматривают спорные ситуации между гражданами и государством (например, по вопросам, связанным со свободой слова, или по условиям выполнения контрактов). В связи с этим основное внимание в исследовании уделялось продолжительности выполнения своих обязанностей двумя категориями судей: тех кто действует в судах высших инстанций (верховных судах), и тех, кто действует в административных судах (т.е. там, где юрисдикция распространяется на дела, в которых стороной может быть государство или его орган). В странах, где судьи независимы от влияния государства, судебная система свободна и от вмешательства частных сторон. Продолжительность исполнения судьями своих обязанностей важна в обоих случаях. Так, в качестве примера страны часто указывается Перу, где юридическая независимость является минимальной. Бывший президент Фухимори в период с 1992 по 2000 г. держал более половины судей на условиях временного назначения.
- **Административный надзор.** В некоторых странах граждане могут оспаривать административные акты правительства только в административных судах, которые являются составной частью исполнительной ветви власти. В других странах граждане могут стараться защитить себя от административных актов непосредственно через обычные суды или могут обратиться в Верховный суд для пересмотра решений, принятых административными судами. Произвольные действия властей, в том числе и те, которые ограничивают роль судебной системы, в меньшей степени вероятны тогда, когда судебная система может рассматривать иски по административным актам.
- **Роль правового прецедента.** В некоторых странах роль суда ограничивается только интерпретацией законов. В других странах суды обладают полномочиями «создания закона», поскольку здесь юриспруденция является одним из источников закона. Судьи получают большую независимость, когда их решения являются источником закона. Действительно, многие правоведа считают, что существование прецедентного права является самым очевидным показателем судебной независимости. В некоторых странах прецедентное право существует *де факто*, хотя и не *де юре*. Например, Французская революция отняла все законодательные полномочия (и власть над административными актами) у судебной системы. Однако судьи во многих странах римского права, таких как Франция и Германия, фактически ориентируются на прецеденты.

В 53 из 71 стран, включенных в выборку, судьи Верховного суда назначаются пожизненно. В эту неоднородную группу стран входят, например, Аргентина и Эфиопия, Иран и Индонезия. Судьи Верховного суда назначаются на срок более шести лет, но не пожизненно в девяти странах, в том числе в Японии, Гаити, Мексике, Панаме и

Швейцарии. Странами, в которых судьи Верховного суда назначаются на срок менее шести лет, являются Китай, Куба, Гондурас и Вьетнам. В результате продолжительность исполнения своих обязанностей судьями административного суда обычно является такой же.

Следующий индикатор измеряет независимость судей при разрешении спорных ситуаций между властными органами и гражданами. У этого показателя есть два аспекта: какие суды имеют право вынесения окончательного решения при административных спорах и какова продолжительность исполнения судьями своих обязанностей в таких судах. Судьи в административных судах рассматривают много важных споров, относящихся к этой области. Однако, если в 17 странах, включая Францию и Италию, решения этих судей являются окончательными, то в 50 странах, включая Бангладеш, Кению, Мозамбик, Великобританию и США, на эти решения могут подаваться апелляции в обычные суды. Основное следствие возможности подавать апелляции на вынесенные административные решения в обыкновенные суды заключается в том, что по поводу решений, принятых административными судами, последнее слово имеет Верховный суд.

Контроль Верховного суда над административными делами возможен в странах с любой правовой основой, но, как правило, это чаще происходит в странах общего права. В то время как Верховный суд имеет право окончательного контроля над административными делами в 90% стран, которые приняли у себя английскую систему права, он имеет окончательное право только в 67% стран, принявших у себя французскую или германскую систему права. Однако право Верховного суда пересматривать решения административных судов является сильным ограничением власти исполнительных органов только в том случае, когда это сопровождается независимостью и большим сроком исполнения судьями своих обязанностей. Административный пересмотр осуществляется судьями с пожизненным сроком службы и может быть осуществлен в 90% стран, которые приняли у себя английскую систему права, в 80% скандинавских стран, и в 37,5% и 16,7% стран, принявших у себя соответственно французскую или германскую систему права³⁹.

Юриспруденция является источником закона для стран, которые приняли у себя английскую систему права. Однако юриспруденция также является источником закона для стран, в основе которых лежит скандинавское право, и в 80% для стран, в основе которых лежит немецкое право, в том числе для Германии, Японии, Кореи и Швейцарии. Страны, в основе которых лежит французское право, занимают промежуточное положение. Юриспруденция является источником закона в 36% стран, включая Францию и большинство стран Латинской Америки, которые создавали свою конституцию, ориентируясь на Конституцию США. Такие различия в прецедентном праве в разных странах усиливаются разной продолжительностью исполнения своих обязанностей судьями Верховного суда, т.е. судьями, которые в конечном счете интерпретируют закон. Например, судьи Верховного суда не только обладают силой «творения закона», как это имеет место в странах с английской и скандинавской системой права, но и назначаются на свои должности пожизненно.

Имеющиеся данные свидетельствуют, что независимость судей от государства может быть встроена в любую правовую систему. Основным ограничением является не сущность правовой системы, а скорее факторы политического характера, определяющие степень независимости юридической системы. Ограничения на произвольные действия государства и ответственность государства являются критическими аспектами, которые должны сопровождать общее развитие юридической системы. Во многих развивающихся государствах независимость суда может быть повышена, если судьям предоставить пожизненный срок службы, наделить их полномочиями создания законов и позволить верховным судам пересматривать дела административного производства.

Существуют также и другие способы для повышения судебной независимости помимо перечисленных выше трех. Во-первых, бюджет судебной системы может устанавливаться законом в виде фиксированного процента общего правительственного бюджета. В этом случае будет невозможно не выделять ресурсы в судебной системе. Во многих судах, как, например, в суде по коммерческим делам в Танзании, что было показано во вставке 6.7, оплата судебных издержек поступает в бюджет суда. Только после того как этот бюджет обеспечен, поступающие деньги идут в бюджет государства. Во-вторых, назначение судей на должности должно сопровождаться утверждением в письменной форме. Это правило было введено во Франции в 1976 г. и необходимо для таких стран, как Казахстан, где средства массовой информации недавно сообщали об отмене назначения судей после вынесения ими решений, не удовлетворявших органы власти. В-третьих, критерии прозрачности для карьерного продвижения судей также скорее всего будут определять степень их политической независимости. Во многих странах мира решение о назначении лиц на высшие должностные позиции в судах принимают исполнительная или правовая ветви власти. В странах с высоким уровнем коррупции это создает возможности для ведения торгов между политиками и судьями.

Шантаж со стороны частных лиц

Шантаж со стороны частных лиц скорее всего будет вести к принятию произвольных решений, как и в результате вмешательства государства. Например, в Колумбии сильные наркобароны угрожали судьям и членам их семей. Только в 1990-х годах было убито более 60 судей. Одним из решений этой проблемы стало создание системы судей «без лица» и жюри, которые рассматривают дела, оставаясь неизвестными для публики. Этот метод успешно применяется сейчас в Колумбии. Однако даже такой подход может оказаться недостаточным. В коррумпированных обществах даже в этом случае преступникам могут стать известными фамилии судей.

Другим каналом влияния являются дача взяток и коррупция. В ряде стран заработная плата судей ниже, чем других чиновников, и намного ниже оплаты труда юристов, действующих в частном секторе. Это создает у некоторых из них стимул «торговать справедливостью». Пока только немногие страны могут позволить себе платить судьям 500 000 долл. в год и больше, как это делается в Сингапуре. Но сейчас многочисленные страны за последнее

десятилетие ввели шкалу оплаты судей, сопоставимую с заработной платой других чиновников. Например, в Уругвае судьи судов высшей инстанции получают заработную плату, размер которой эквивалентен размеру заработной платы министров правительства. Однако только увеличение заработной платы не может устранить коррупции в высших эшелонах судебной системы, хотя может устранить небольшие взятки, так как судьям в этом случае в меньшей степени необходимо пополнять их доход. Однако на сегодняшний день систематизированных свидетельств по этому вопросу еще недостаточно.

Выводы

Судебная система играет важную роль в развитии рыночной экономики. Она делает это различными способами: разрешая споры между частными сторонами, разрешая споры между частной стороной и государством, создавая общий правовой фон, который служит ориентиром, когда отдельные люди и организации действуют за пределами формальной системы, влияя на эволюцию общества и его нормы, вместе с тем сама находясь под их влиянием. Такие перемены заставляют законы работать, обеспечивают в стране порядок и способствуют развитию рынков, экономическому росту и снижению бедности. Судебная система требуется для обеспечения баланса между необходимостью оперативного и доступного, с одной стороны, и справедливого — с другой, рассмотрения спорных ситуаций. Именно эти аспекты являются элементами, обеспечивающими судебную эффективность.

Судебная реформа, как и другие институциональные реформы, часто оказывается трудной для проведения с политической точки зрения. При рассмотрении институциональных реформ в этом аспекте основным является признание взаимодополняемости институциональных элементов. На показатели деятельности в сфере судопроизводства влияет множество факторов, например институциональный процесс установления размеров заработной платы и продвижения по службе, процессуальный закон, материально-правовой закон и возможности действий адвокатов и судей, а также восприятие судов населением. Однако далеко не все элементы, которые влияют на показатели судебной системы, в равной степени трудны с политической точки зрения. Понимание этого важно, так как институты работают как системы. Улучшение в одной части может повлиять на эффективность целой системы, т.е. политические деятели могут осуществлять различные небольшие реформы в целях повышения эффективности и тем самым готовить соответствующие стимулы для проведения более крупных реформ.

Успех судебных реформ зависит от повышения ответственности судей, т.е. от предоставления им стимулов выполнять свои обязанности более эффективно от упрощения процедур и от стремления повысить выделяемые для этой сферы ресурсы. Одним из наиболее значимых элементов, влияющих на ответственность судей, является прозрачность, т.е. предоставление информации, позволяющей более легко отслеживать деятельность судебной системы и влиять на репутацию судей, например, наличие баз данных по судебной системе позволяет легче отсле-

живать прохождение дел и затрудняет манипулирование ими или направлять в ложном направлении.

Упрощение правовых процедур, как правило, приводит к повышению судебной эффективности. Например, для юридических систем, которые полагаются исключительно на письменные процедуры, переход к устным слушаниям позволяет сделать судебные разбирательства более простыми, быстрыми и дешевыми, и при этом потери в точности являются незначительными. Реформы подобного рода повышают эффективность и облегчают доступ к судебной системе в странах с самыми разными правовыми традициями. В последнее время стали широко популярными суды по делам с небольшой суммой иска и мировые судьи, поскольку в этих случаях используется обычный язык и более простые процедуры. Упрощение особенно важно в тех странах, где дополнительные институты являются слабыми и где в краткосрочном плане другие типы реформ могут оказаться трудными для реализации. Упрощенные процедуры могут также принести выгоды для более бедных членов общества и повысить до-

ступность для них судебной системы. Альтернативные системы разрешения спорных ситуаций, в основе которых лежат социальные нормы или упрощенные правовые процедуры, также могут повысить доступ для лиц, которым ранее это было недоступно, к получению правовых услуг. А частичное делегирование «мелочей» процедурной реформы самой судебной системе может ускорить процесс внедрения инноваций и проведения экспериментов.

Судебная реформа, которая направлена на повышение качества и цельности судебных решений, должна в первую очередь фокусировать усилия на создании института политически независимых судей, которых нельзя запугивать и шантажировать. Создание системы сдержек и противовесов также способствует большей справедливости и цельности. Для этого необходимо, чтобы судебная независимость была дополнена системой социальной ответственности судей перед обществом. Каналами такой ответственности могут стать свободные СМИ и организации гражданского общества. Такая ответственность может быть встроена и непосредственно в судебную систему.

Конкуренция

Из всех общественных сил, воздействующих на дела человечества, нет ничего значительнее конкуренции.

Генри Клей, 1832 г.

Конкуренция вот уже долгое время была признана важной силой, способствующей экономическому развитию и росту. В 18 веке Адам Смит отметил, что недостаточное развитие конкуренции с внешним миром ограничивало рост и перспективы развития Китая, а также поддерживало деление общества на бедных и богатых (вставка 7.1). Вся последующая история Китая — ослабленной нации, сначала подвергшейся нападению и оккупации со стороны иностранных держав, а затем пережившей коммунистическую революцию, порожденную неравенством в распределении богатства и доходов, — похоже, иллюстрирует предвидение Смита. История Западной Европы дает много примеров институциональных изменений, которые способствовали конкуренции либо ограничивали ее, а также примеров содействия конкуренции институциональным изменениям. В некоторых случаях институциональные изменения инициировались правительствами. В Швеции, например, правительство распустило гильдии, поддерживавшие установление в городах монопольного положения лиц некоторых профессий, чтобы содействовать развитию производства в сельских районах. В других случаях институциональные изменения, направленные на развитие конкуренции, не сопровождались государственным вмешательством. Например, в Германии профессиональные гильдии все больше утрачивали свою силу из-за конкуренции со стороны формирующейся фабричной системы.

Конкуренция — внутренняя или международная — стимулирует институциональные изменения по всему миру (глава 1), преобразуя результаты деятельности существующих институтов. Конкуренция может также выступать субститутутом некоторых институтов. Доказано, что конку-

ренция способна заменить эффективную систему банкротства, поскольку она вынуждает неэффективные фирмы ликвидироваться¹. Есть свидетельства, что конкуренция может заменить и жесткий контроль со стороны держателей акций в фирмах, переживающих рост производительности. Усиление конкуренции ведет к повышению производительности фирм, где внешние акционеры не преобладают, но конкуренция не вызывает роста производительности, если внешние акционеры в большинстве². Кроме того, как известно, конкуренция может менять природу институтов рынка труда (подробнее об этом см. ниже).

В то же время содействие конкуренции и создание более совершенного механизма корпоративного управления могут оказаться противоречащими друг другу. Например, группы промышленных компаний, созданные для разрешения проблем, связанных с предоставлением информации и мерами по исполнению условий контрактов, могут препятствовать доступу на рынки новых участников. Кроме того, не всякие институциональные изменения, обусловленные конкуренцией, способствуют росту благосостояния всех членов общества (главы 4, 5 и 9).

Центральным элементом конкуренции на товарных рынках является свобода их участников использовать свои ресурсы там, где они хотят их использовать, и обменивать их по цене, которую они сами назначают³. Конкуренция на товарном рынке повышает эффективность (а также производительность и рост этого показателя в масштабах всей экономики) за счет стимулирования сокращения управленческих затрат, нововведений, оживления деловой активности и совершенствования институциональных мероприятий в сфере производства⁴. Рост производительности, в свою очередь, служит одним из главных источников роста в странах⁵. В промышленно развитых странах рост производительности является, как правило, следствием технологического прогресса. В развивающихся странах рост производительности в большинстве случаев обеспечивается за счет заимствования технологий в торговле, прямых иностранных инвестиций, лицензионного дела и совместных предприятий.

Вставка 7.1**Адам Смит о конкуренции, 1776 г.**

Похоже на то, что Китай долгое время переживал застой и, видимо, давно обрел то число богачей, которое вполне отвечает природе законов и институтов страны. Но богачей могло быть существенно меньше при других законах и институтах в соответствии с особенностями почвы, климата и географического положения страны. Страна, которая пренебрегает внешней торговлей или относится к ней с презрением и которая допускает заход иноземных кораблей лишь в один или два своих порта, не способна проводить столько деловых операций, сколько она могла бы осуществлять при иных законах и институтах. Равным образом в стране, где хотя богачи и собственники крупных капиталов чувствуют себя вполне уверенно, бедняки и мелкие собственники скорее лишены такой уверенности... Объем капитала, используемого всеми отраслями предпринимательской деятельности, никогда не может достичь уровня, допускаемого природой и размахом самого предпринимательства. В каждой отдельной отрасли угнетение бедных должно вести к установлению монополии богатых, которые, завладевая всей торговлей, получают возможность извлекать очень крупные прибыли.

Адам Смит.

Исследование о природе и причинах богатства народов, 1776 г.

Порой статические и динамические последствия конкуренции противоречивы. Может случиться, что фирмы откажутся инвестировать в инновации, требующие значительных первоначальных вложений. Возможно, для решения этой проблемы могут потребоваться институты, охраняющие права на интеллектуальную собственность и ослабляющие конкуренцию.

Некоторые исследования, посвященные промышленно развитым странам, выявили положительную взаимосвязь между конкуренцией и эффективностью (измеряемой уровнем производительности) и между конкуренцией и темпом роста производительности⁶. В условиях конкуренции фирмы регулируют свои операции таким образом, чтобы повышать эффективность для поддержания рентабельности, тогда как фирмы, работающие менее эффективно, вынуждены покидать данную отрасль. Это высвобождает ресурсы, которые могут использоваться фирмами с более высоким уровнем эффективности. Подобное чередование вхождения в отрасль и выхода из нее, как показала практика, служит важным источником роста производительности в масштабах отрасли в странах со средним уровнем промышленного развития, таких как Чили (1979–1985 гг.) и Марокко (1984–1987 гг.)⁷. В исследовании, посвященном Корее, за 1990–1998 гг., показано, что за счет появления предприятий на рынке и ухода с него обеспечивалось 45% прироста производительности в промышленности в периоды циклических подъемов и 65% — в периоды спадов⁸.

Некоторые исследования показали, что преимущества конкуренции не зависят от присутствия на рынке большого числа предприятий⁹. Анализ показывает, что техническая эффективность падает по мере возрастания рыночной конкуренции в промышленно развитых (Австралия, Канада, Япония, Соединенное Королевство и Соединенные Штаты)

и в развивающихся (Корея) странах, но при концентрации рынка ниже определенного уровня техническая эффективность также снижается¹⁰. Согласно исследованию предприятий в странах с переходной экономикой, конкуренцией со стороны одного-трех соперников обусловлено внедрение нововведений, например решение фирмы о выпуске новых товаров¹¹. Фирмы, у которых больше трех конкурентов, действуют на рынке успешнее монополистов, но их преимущество в два раза меньше преимущества фирм, имеющих от одного до трех конкурентов¹².

Приведенные рассуждения свидетельствуют о том, что воспользоваться преимуществами конкуренции — более высокой эффективностью и инновациями на товарных рынках — можно при *определённом уровне* конкуренции, причем это не всегда конкуренция многих фирм. Более того, уровень конкуренции на внутренних рынках определяется не только структурой рынка как таковой, но также угрозой появления на рынке как новых фирм, так и товаров. На практике объем фактической и вероятной конкуренции на внутренних рынках измерить нелегко (вставка 7.2). В развивающихся странах, где производственные мощности ограничены, а поддержку бизнесу оказывают немногие институты, первоочередной задачей высших должностных лиц государства должно быть обеспечение как *свободного доступа фирм*

Вставка 7.2**Измерение конкуренции**

Существуют три главных способа измерения конкуренции. Первый предполагает измерение степени концентрации производства, характерной для небольшого числа фирм. При этом используются такие показатели, как степень концентрации четырех-пяти фирм, доля занятых, принадлежащая на четыре крупнейших фирмы, индекс Херфиндала (сумма квадратов долей рынка, принадлежащих на каждую фирму), а также количество фирм на рынке.

Второй подход состоит в рассмотрении не структуры рынка, как таковой, а последствий сложившейся структуры рынка. Это можно осуществить путем оценки остаточной эластичности спроса на собственный товар фирмы, т.е. путем расчета, до какой степени повышение фирмой цены вынуждало бы покупателей отказываться от товаров данной фирмы и покупать альтернативный товар у ее конкурентов или вообще отказаться от покупки этого товара.

Третий подход — непосредственное изучение поведения фирм, позволяющее вывести заключение о том, насколько сильна конкуренция по *собственным оценкам*. В этом случае чаще всего используется показатель доли прибыли в цене продукции.

Эти три способа измерения конкуренции взаимодополняемы и не противоречат один другому. Показатель концентрации легче всего применять при анализе развивающихся стран; два других подхода требуют обширной информации. Однако сосредоточение анализа только на переменных, характеризующих данную структуру рынка, означает, что из виду упускаются потенциальные конкуренты — те фирмы, которые могут появиться на рынке и тем самым будут представлять угрозу для действующих компаний.

Примечание. Идея о потенциально конкурентных рынках была высказана Willig (1980). См.: Baumol and others (1982). Источники: Carlin and Seabright, 2000; Специальные исследования к Докладу о мировом развитии 2002 г.

на рынок и *свободного выхода из него, так и открытость рынка для международной конкуренции*. В настоящей главе рассматриваются институты, которые либо ограничивают конкуренцию на рынках, либо способствуют ей. Институты, увеличивающие предоставленные инфраструктурных услуг (законы, постановления, а также учреждения, обеспечивающие их исполнение), играют важную роль в формировании конкуренции. Глава 8 специально посвящена рассмотрению таких институтов.

Существует множество препятствий для развития конкуренции. В развивающихся странах главными институциональными барьерами для внутренней конкуренции оказываются устанавливаемые правительствами правила о допуске фирм на рынок и выходе из него¹³. Даже в рыночном секторе международная конкуренция может не вызвать конкуренции внутри страны. Отчасти это связано с институциональными препятствиями, например с государственным регулированием товарных рынков и рынков факторов производства, что ухудшает как условия вхождения на рынок и выхода из рынка, так и условия роста фирм. Чрезмерные и дорогостоящие правительственные правила также способствуют коррупции и ведут к неблагоприятным последствиям в сфере распределения ресурсов, так как вынуждают работников и фирмы уходить в сферу неформального рынка. Частные институты также способны препятствовать развитию конкуренции. Например, монополизация внутренних каналов распределения ресурсов может означать, что даже при условии беспрепятственного импорта данный товар, однако, не встретит конкуренции на внутреннем рынке.

Внутренние институты, способствующие развитию конкуренции, включают в себя законодательство о конкуренции и учреждения, ответственные за развитие конкуренции. По своей структуре и полномочиям они существенно различаются в промышленно развитых странах. Иначе говоря, ни один из этих институтов не предназначен для решения всех вопросов. Они были созданы правительствами, чтобы уничтожить барьеры, возводимые частным сектором перед конкуренцией на товарном рынке, а также добиться того, чтобы в секторах, где действуют естественные монополии, цены не слишком сильно отличались от издержек. Многие развивающиеся страны страдают от нехватки человеческого капитала. Правительства стран с ограниченными ресурсами могли бы ради блага страны целенаправленно устранять барьеры для доступа на рынок и выхода из него, а также открывать страны для международной конкуренции, прежде чем направлять усилия на создание институтов по регулированию конкуренции, особенно в частном секторе. Однако многие развивающиеся страны уже располагают законодательством по регулированию конкуренции и соответствующими учреждениями. Планирование работы этих учреждений позволит добиться повышения эффективности, способствующей конкуренции институтов. Органам, связанным с вопросами конкуренции, следует в первую очередь обращаться к случаям ограничения конкуренции, например к картелям и исключительным контрактам на поставку и реализацию товаров.

В этом смысле само реформирование международной торговли можно рассматривать как институциональную реформу, поскольку она меняет правила игры для всех участников рынка¹⁴. Международная торговля содействует

конкуренции на рынках. Открытость международной торговли также помогает добиваться от правительства реформирования институтов, регулирующих внутренние товарные рынки и рынки производственных факторов, которые сегодня подрывают способность фирм отвечать на конкурентное давление из-за рубежа. Однако в этом случае конкуренция, как правило, формируется главным образом в производстве ходовых товаров, прежде всего в обрабатывающей промышленности. Некоторые продукты, такие как цемент или инфраструктурные услуги, по своей природе трудно поддаются транспортировке. Точнее, транспортные издержки столь высоки, что продавцы не имеют возможности получать достаточно высокую прибыль, чтобы стимулировать развитие торговли. При слабой инфраструктуре лишь потребители, живущие в приграничных районах, могут извлекать выгоду из ценовой конкуренции на основе беспрошальной торговли.

В масштабах всего мира правительства должны создать более эффективные институты, чтобы справиться с теми проблемами международной торговли, которые угрожают подорвать конкуренцию. На национальном уровне речь в этом смысле идет о достижении дальнейшего прогресса в либерализации торговли услугами и товарами, а в промышленно развитых странах — об обеспечении доступа экспортным товарам из развивающихся стран. На международном уровне создание соответствующих институтов включает в себя сокращение затрат на получение различных разрешений и на сертификацию соответствия товара торговым стандартам (например, стандартам безопасности продовольственных товаров), а также возможность пользоваться гибкими условиями Соглашения о торговых аспектах прав интеллектуальной собственности (ТРИПС) (Agreement on Trade-Related Intellectual Property Rights, TRIPS), позволяющего развивающимся странам максимизировать свои доходы.

Международные стандарты не всегда подрывают конкуренцию, и не все стандарты подходят развивающимся странам. Применение некоторых стандартов, например относящихся к международным правам собственности, без учета особенностей данной страны может негативно сказаться на распределении ресурсов. Более того, во многих странах отсутствуют вспомогательные институты или человеческий капитал, способные содействовать внедрению этих стандартов. На международном уровне ограниченность человеческого капитала может помешать политическим лидерам развивающихся стран эффективно участвовать в переговорах. Таковы области, которые требуют внимания, если исходить из необходимости учета первоочередных потребностей развивающихся стран в дальнейшей разработке международных стандартов, а также развития конкуренции.

В настоящей главе прежде всего обсуждаются препятствия развитию конкуренции внутри страны, иначе говоря, установленные правительствами правила, регулирующие вступление на рынок, а также законодательство о конкуренции и соответствующих учреждениях. Далее рассматривается вопрос об ограничениях, затрагивающих международные трансакции, — ограничениях в области торговли и правах на интеллектуальную собственность.

Конкуренция внутри страны

В настоящем разделе выделены два главных фактора, определяющих степень конкуренции на внутреннем рынке.

Для развивающихся стран первым и самым важным из них является правительственное регулирование товарного рынка и рынка факторов производства, которое может затруднить вступление фирм на рынок и выход с него, а также экономический рост. Вторым фактором являются частные, или «естественные» препятствия для конкуренции на внутреннем товарном рынке. К ним относятся монополии на распределение ресурсов на внутреннем рынке или частные барьеры, связанные с локализацией рынков; этот фактор действует потому, что товары не поддаются транспортировке, или потому, что слаба инфраструктура.

Регулирование вступления на рынок и выхода с рынка

Правительства способны помешать фирмам начинать деятельность на рынке, вводя прямые запреты на образование новых фирм или устанавливая чрезмерное количество правил, регулирующих вступление на рынок. Неудовлетворительное функционирование рынков факторов производства затрудняет вступление фирм на рынок. Неудачное установление четких прав собственности на землю также способно уменьшить возможности вступления фирм на рынок (глава 2). Неудовлетворительное функционирование кредитных рынков, кроме того, ведет к ограничению доступа к средствам для некоторых участников, — особенно для малых и средних предприятий; это может удерживать фирмы от вступления в некоторые сферы деятельности, мешая их росту и ограничивая развитие конкуренции на товарном рынке (глава 4).

Правительства также могут препятствовать вступлению фирм на рынок, увеличивая издержки, связанные с выходом

с рынка. Немногие фирмы будут вступать на рынок, если издержки выхода высоки; либо в исключительных случаях этот выход вовсе невозможен¹⁵. Правительственные институты, которые увеличивают издержки выхода с рынка, включают регулирование рынка производственных факторов, например трудовое законодательство, делающее дорогостоящим, а порой невозможным увольнение рабочих (вставка 7.3). Другим примером служит законодательство о реституции в странах с переходной экономикой, запрещающее сделки с землей и таким образом удерживающее фирмы от выхода с рынка и, следовательно, и от вступления на него (глава 2). Нерентабельные предприятия могут продолжать функционировать при получении бюджетных субсидий или квазибюджетной поддержке (например, при льготных займах), а также при получении права на отсрочку уплаты налогов и иных выплат, если есть препятствия их вступлению на рынок или выходу из него.

Устранение или ослабление институциональных барьеров, препятствующих конкуренции на товарном рынке, напрямую способствует конкуренции и воздействует на правительство, вынуждая его смягчить регулирование рынков факторов производства. Жесткое регулирование рынков земли, труда и капитала способно увеличить издержки регулирования экономики, например, способствуя росту безработицы, поскольку фирмы попадают в условия сильной конкуренции. Нередки случаи, когда ограничительные меры касаются как товарного, так и факторного рынков¹⁶. Можно также утверждать, что неконкурентные товарные рынки функционируют при сохранении ограничений, касающихся факторных рынков. Вставка 7.4 представляет собой пример, когда возрастание конкуренции на товарном

Вставка 7.3

Трудовое законодательство и жесткие нормы рынка труда: пример Индии

Почти все страны имеют трудовое законодательство и нормы, предназначенные для охраны прав трудящихся. Эти нормы бывают пяти видов.

- Установление и защита прав трудящихся, включая право на создание объединений и организаций, право на коллективное ведение переговоров и право на участие в забастовках.
- Защита уязвимых групп, в том числе установление нижней границы трудоспособного возраста, равенство в оплате труда и возможности получить работу, а также особые условия защиты интересов женщин.
- Установление минимальной компенсации за труд, в том числе минимальной заработной платы, минимальных выплат сверх заработной платы и выплат за сверхурочную работу.
- Обеспечение достойных условий труда, включая охрану здоровья, технику безопасности, а также максимальную продолжительность рабочего дня.
- Гарантированный уровень доходов, включая социальное обеспечение, гарантирование рабочего места, выходное пособие и общественные работы.

В Отчете о мировом развитии 1995 г. приведен детальный анализ трудового законодательства и последствий его применения, а также показано, что не все законы о труде достигают заложенных в них целей. Согласно докладу, трудовое законодательство в развивающихся странах следует упростить и направить главным образом на обеспечение основных прав человека и решение вопросов техники безопасности.

Иногда в развивающихся странах чрезмерно ограничительный характер трудового законодательства приводит к тому, что в рамках формального сектора сравнительно высокооплачива-

емые работники получают больше за счет ограничений в занятости прочих работников (порой большинства). Трудовым законодательством некоторых стран обусловлены жесткие меры на рынке труда, что привело к негативным последствиям для производства и роста экономики.

В качестве примера можно взять Индию, где трудовое законодательство содержит 165 установлений (World Bank, 2000d; Zagna, 1998). Индийское законодательство о труде открывает широкий спектр возможностей для инициирования трудовых конфликтов, предусматривает длительные процедуры их урегулирование, предполагает использование индийских методов изменения условий труда, а также содержит положения, позволяющие правительству вмешиваться в такие сферы, как приостановка работы, сокращение персонала и закрытие предприятия. Увеличение количества законодательных актов о труде усугубляется терминологической неразберихой, что еще больше затрудняет их интерпретацию. Так, есть 11 различных определений «заработной платы», а значение понятий «рабочий», «служащий» и «наемный работник» зависит от того, о каком законодательном акте идет речь.

Отсутствию ясности относительно прав и обязанностей работодателей и наемных работников, судебные разбирательства и проволочки в улаживании конфликтов стали важнейшей характеристикой практического применения индийского законодательства о труде. В большинстве случаев трудовые споры разрешаются в течение года и более, нередко и в течение 20 лет. Такая законодательная система становится тормозом для любых масштабных преобразований производства, перевода предприятия в новое место или прекращения бизнеса (а следовательно, и выхода на рынок); она препятствует даже перемещению рабочей силы в рамках предприятия и нередко в пределах одного города или поселка.

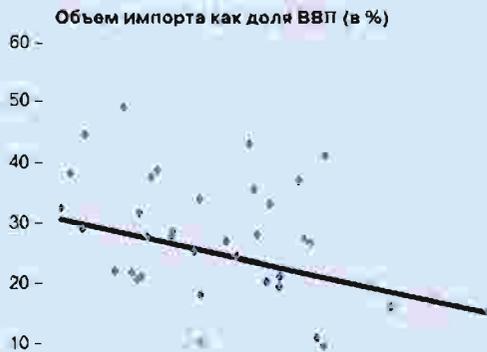
Вставка 7.4

Возросший уровень конкуренции на товарном рынке и возросший уровень гибкости рынка труда в Индии

Вплоть до начала реализации в Индии в начале 1990-х годов широкомасштабной программы экономической либерализации, система производства в стране характеризовалась высоким уровнем экономической ренты, что объяснялось практикой промышленного лицензирования и протекционистскими мероприятиями, направленными на защиту от иностранной конкуренции. Такая система позволяла фирмам перекладывать на потребителей издержки, связанные с получением рабочими привилегий, которые были зафиксированы законодательством о труде, а также подрывала стремление фирм к снижению затрат на рабочую силу. Работники, благодаря деятельности профсоюзов, сумели воспользоваться частью средств из экономической прибыли, которая образовывалась вследствие введенных ограничений на конкуренцию.

Либерализация экономики привела к тому, что производители начали сталкиваться с конкуренцией на товарном рынке, им стало труднее переносить на потребителей издержки, связанные с привилегиями рабочих. Это, в свою очередь, заставило рабочих осознать последствия выдвижения ими требований для занятости. Фирмы стали более искусно обходить правила, касающиеся регулирования рынка труда, а также сопротивляться давлению со стороны профсоюзов, что проявилось в росте числа увольнений (в таких случаях управляющие останавливают производство, чтобы не выплачивать бастующим рабочим заработную плату). В то же время снизились стимулы профсоюзов к активной деятельности, что выразилось в уменьшении числа забастовок.

Конкуренция на товарном рынке привела к росту увольнений и уменьшила число забастовок в Индии



Источник: Zagher, 1998.

рынке приводило к увеличению подвижности рынков труда в Индии. Подобные примеры можно найти и в промышленно развитых странах¹⁷.

Созданные правительствами институциональные барьеры, препятствующие вступлению фирм на рынок, включают в себя ограничения на создание новых фирм. Например, в Корее ограничения на участие чеболов в розничной торговле, а также трудноосуществимая процедура оценки, связанная с открытием нового магазина, способствовали низкой производительности в секторе розничной торговли¹⁸. Подобные меры были приняты с целью защиты мелких магазинов, создания препятствий развитию потребления и стимулирования инвестиций в обрабатывающую промышленность. Однако они привели к нежелательным последствиям, так как одни прибыльные проекты так и не были осуществлены, а другие были переориентированы.

Правительства способны также повысить уровень затрат, связанных со вступлением на рынок, путем предписания для фирм определенных процедур (как обязательных), прежде чем будет дано разрешение на открытие дела¹⁹. Хо-

тя некоторые такие процедуры, например связанные с охраной труда, здоровья и состоянием окружающей среды, могут быть благоприятны для бизнеса. Но даже подобные правила способны помешать вступлению фирм на рынок, если их слишком много, они чрезмерно сложны или следование им требует чересчур больших затрат по сравнению с уровнем доходов в данной стране.

Недавнее исследование, охватившее 85 стран, показало, что применение соответствующих правил может привести к незапланированным последствиям для деловой активности и эффективности²⁰. Например, уровень загрязнения окружающей среды и число отравлений (которые фигурируют как несчастные случаи на производстве) в среднем не снизились, в то время как число принятых правительствами по всему миру установлений возросло. Это не значит, что благоприятные и оправданные с точки зрения общества правила не нужны. Речь идет о другом: гораздо важнее их качество, а не количество, а также успешное исполнение.

Согласно тому же исследованию, в развивающихся странах для открытия нового дела требуется обычно

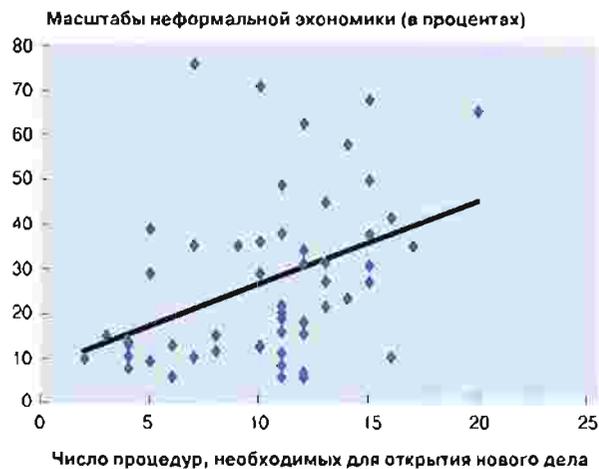
больше процедур, чем в промышленно развитых странах. Однако здесь есть исключения. Примечательно, что во Франции и в России приходится проходить 16 процедур, а в Бразилии — 20. Во всех промышленно развитых странах таких процедур и правил меньше всего: в Канаде и Австралии требуются только две процедуры.

Процедуры, упомянутые в исследовании, делятся на пять типов: охрана здоровья и труда, состояние окружающей среды, налогообложение, трудовые отношения и общий контроль. Контроль (перечень процедур общего характера, цель которых часто не вполне понятна) в данном случае является обычно обременительной процедурой. И не удивительно, что чем больше процедур требуется пройти, тем больше времени нужно для открытия нового дела и тем выше становятся издержки (относительно дохода на душу населения). Например, в Мозамбике и Бразилии, странах, где требуется больше всего процедур для открытия нового дела, этот процесс занимает больше всего времени (соответственно 174 и 82 дня). Начать новый бизнес в этих странах, кроме того, накладно: издержки составляют соответственно 116 и 263% ВВП на душу населения (в некоторых странах они могут составить и 300% ВВП на душу населения). Для сравнения можно указать, что в Канаде, где для открытия нового дела установлено всего две процедуры, оно занимает всего два дня и обходится в 1,4% ВВП на душу населения.

Многие подобные процедуры предполагают получение разрешений в нескольких различных учреждениях, нотариальное завершение документов на различных этапах оформления или проведение чрезвычайно обременительных проверок уплаты налогов и исполнения прочих правил. Следовательно, в развивающихся странах открытие нового дела обходится дороже, чем в промышленно развитых. В тех развитых странах, где установленных процедур больше, тщательный контроль сопровождается более предсказуемой и прозрачной системой управления, а также наличием сравнительно подробной информации и лучшим исполнением правил. Правила вступления фирмы на рынок, как обнаружилось, могут уменьшать конкуренцию на внутреннем рынке, особенно в крупных странах, даже если страна открыта для международной торговли²¹.

Число необходимых процедур связано с масштабами неформальной экономики и повышенным уровнем коррупции (рис. 7.1 и 7.2). Многие исследования показали, что чрезмерное регулирование товарного рынка и рынка труда вынуждает фирмы перемещаться на неформальный рынок, чтобы избежать высоких издержек, связанных с бизнесом и наймом работников в формальном секторе²². Оценки масштабов неформальной экономики и доли занятых в ней работников показывают, что размеры этого сектора за последнее десятилетие во многих странах с переходной экономикой и странах ОЭСР выросли. Движущими силами этого процесса стали возрастание усилий государства, направленных на регулирование экономики и рынка труда, а также усиление налогового бремени и увеличение выплат по социальному страхованию²³. Эти оценки свидетельствуют также, что в целом размер теневой

Рисунок 7.1
Масштабы неформальной экономики возрастают по мере увеличения числа процедур, необходимых для открытия нового дела



Источник: Djankov and others forthcoming. Специальное исследование к Докладу о мировом развитии 2002 г.

экономики в процентах от ВВП в развивающихся странах выше, чем в промышленно развитых.

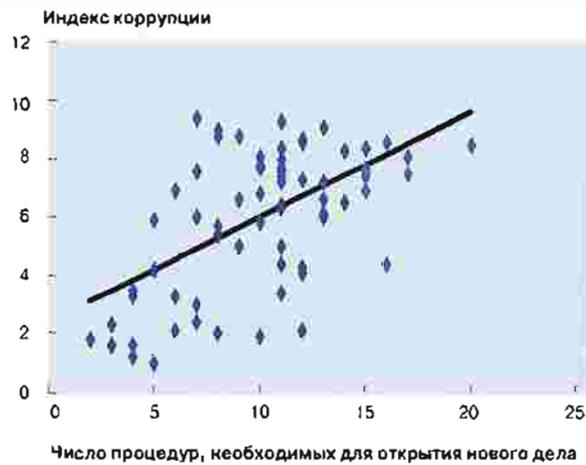
Неформальная экономика усиливает конкуренцию за счет предоставления услуг и развития небольших обрабатывающих предприятий, а также придавая динамизм экономике и развивая предпринимательство, что в конечном счете повышает эффективность. Однако благоприятное для общества усиление конкуренции может поддерживаться в том случае, если неформальному сектору доступна защита со стороны государственной судебной системы, а также открыты рынки капиталов, обеспечивающие финансирование и страхование.

Расширение неформальной экономики приводит также к изменениям в распределении доходов. Хотя работать в неформальном секторе лучше, чем совсем не иметь работы, занятым в нем недоступны льготы, какими располагают работники формального сектора, например социальная защита и пособия по безработице. В неформальном секторе работают преимущественно бедняки (см. глава 9); это означает, что политика, препятствующая увеличению количества фирм и формализации их статуса, направлена против самых обездоленных.

Законодательство о конкуренции и учрежденных, регулирующих конкуренцию

Одним из самых показательных примеров частных барьеров, препятствующих конкуренции на товарном рынке, являются монополии, картели и вертикальные барьеры (в последнем, в частности, относятся контракты между производителями и дистрибьюторами, не допускающие, чтобы дистрибьюторы продавали товары конкурентов). «Естественные» барьеры вступления на рынок могут быть связаны с изолированностью рынков, локализацией услуг, инфраструктурой или естественными монополиями. Пра-

Рисунок 7.2
Происхождение коррупции связано с большим количеством процедур, через которые необходимо пройти для открытия нового дела



Источник: Djankov and others forthcoming. Специальные исследования к Докладу о мировом развитии 2002 г.

ительства могут выступать против частных и естественных барьеров, стремясь создать конкуренцию на рынке и использовать для этих целей законодательство о конкуренции и учреждения, регулирующие конкуренцию.

Создание институтов, регулирующих конкуренцию. Канада и Соединенные Штаты были странами, одними из первых принявшими законы о конкуренции (в 1889 г. и в 1890 г. соответственно). Многие европейские страны приняли такие законы в 1950-х годах, после Второй мировой войны. Большинство развивающихся стран и стран с переходной экономикой не вводили законодательства о конкуренции до 1990-х годов. Сегодня такое законодательство действует примерно в 90 странах; еще некоторые страны, включая Китай, Арабскую Республику Египет и Бывшую Югославскую Республику Македонию, разрабатывают и обсуждают законодательство о конкуренции. И все же исполнение соответствующих законов во многих развивающихся странах, особенно в странах с низким доходом, ведется не очень активно. Это является отчасти результатом непродолжительности действия законов, а отчасти результатом того, что не хватает институтов, принуждающих к исполнению законодательства, например судов или налаженных систем обработки информации, которой могли бы воспользоваться правительственные учреждения.

Правительства приняли законы о конкуренции и создали соответствующие учреждения, обеспечивающие их исполнение, имея в виду возможность антиконкурентного поведения в условиях экономического кризиса, или под влиянием международных факторов — независимо от того, вызваны они кризисом или нет. В Соединенных Штатах Антитрестовский закон Шермана был принят с целью ограничения власти крупных промышленных конгломератов, действовавших в то время в стране. Швеция

приняла антимонопольный закон в 1925 г., так как росла обеспокоенность властей в отношении возможных злоупотреблений со стороны картелей. Дания, Нидерланды и Норвегия постепенно совершенствовали старые законы, направленные на ценовой контроль и на придание законам о картелях антитрестовского статуса; эти действия служили ответом на возрастание картелизации в конце 1920-х и в начале 1930-х годов.

Франция, Индонезия и Румыния — примеры стран, принявших законы о конкуренции в ответ на экономический кризис. Французское правительство приняло в качестве первой антитрестовской меры Декрет 1953 г., что послужило реакцией на экономический кризис (включая возникновение проблемы инфляции после Второй мировой войны и войны в Корее), на потребность в привлечении прямых иностранных инвестиций (ПИИ). Его принятию способствовало также понимание того, что ограничительная практика, особенно в сфере распределения, препятствует экономическому оживлению. Позднее экономический кризис в Индонезии и Румынии привел к принятию в этих странах законов о конкуренции как составной части общей программы экономической стабилизации и реформирования экономики. В Индонезии и Румынии факторами, способствовавшими принятию законов о конкуренции, стали события на международном уровне, а также позиция таких кредиторов, как Всемирный банк.

Япония, Германия и большинство стран Центральной и Восточной Европы служат примерами стран, принявших законы о конкуренции под давлением извне. Япония и Германия ввели антитрестовское законодательство сразу по окончании Второй мировой войны, несмотря на внутреннее сопротивление. Антимонополистический закон в Японии и Закон о декартелизации и деконцентрации в Германии были приняты одновременно — в 1947 г. Впоследствии в эти законы были внесены существенные поправки, выразившиеся в изъятии положений, близких к практике США; законы стали точнее отвечать местным условиям, в частности, фиксировалось более терпимое отношение к некоторым формам деятельности картелей. Так же после падения Берлинской стены в 1989 г., страны Центральной и Восточной Европы, стремящиеся вступить в Европейский союз, начали принимать антитрестовское законодательство, отчасти под давлением со стороны Европейской комиссии. Многие из них в дальнейшем внесли поправки в законодательство, стремясь прояснить конкретные вопросы, решение которых воспринималось консультантами как само собой разумеющееся. Иначе говоря, в этих странах отсутствовала законодательная система, поддерживающая политику в области конкуренции; кроме того, различным было понимание сферы действия самого закона. Например, следовало уточнить, каким должно быть учреждение, входящее в состав антитрестовского блока, чтобы оно могло достичь соглашения с частной организацией и тем самым решить вопрос. Это приобретало особую важность, когда такая частная организация была вынуждена участвовать в разбирательстве (на основе официального административного процесса или в принудительном порядке), проводимом в учреждении по конкуренции или в суде.

Европейский союз представляет собой уникальное явление. Входящие в него страны располагают как коллективным, так и национальным антitrustовским законодательством, причем правила конкуренции, действующие в рамках Европейского союза, соответствуют национальному законодательству стран-членов Организации. Важнейшим положением Европейского союза в отношении конкуренции (оно включено в статьи Римского статута и одобрено Европейской комиссией) является положение об экономической интеграции стран-членов. Поэтому важнейшие запретительные меры касаются практики, допускающей создание либо сохранение различий в смысле интерпретации законодательства в разных странах, например в отношении существования вертикальных ограничений и ограничений, касающихся использования интеллектуальной собственности.

Виды законов о конкуренции и обеспечение их исполнения. Обзор законов о конкуренции в 50 странах, проведенный для настоящего доклада, показывает, что в разных странах понимание конкуренции неодинаково. Это отражается в существовании двух ключевых элементов закона о конкуренции: чем обусловлено доминирование, т.е. способность фирмы односторонне контролировать цену и объем производства на рынке, и какова политика разных стран в отношении картелей. Различия наблюдаются и в практике применения законов о конкуренции.

ДОМИНИРОВАНИЕ. Упомянутый обзор показывает, что в 28 странах из 50 приняты качественные определения доминирования на рынке, тогда как в 22 странах наблюдается широкий разброс критериев, связанных с долями рынка, на которых господствуют отдельные фирмы (табл. 7.1). В большинстве стран ОЭСР доминирование определяется на основе качественных критериев. Некоторые страны Латинской Америки используют тот же подход, но другие развивающиеся страны склоняются к применению количественных критериев. Хотя процессы, связанные с конкуренцией в различных отраслях проявляются неодинаково, только в одной попавшей в обзор

стране, а именно в Танзании, отмечается использование различных критериев доминирования на рынке применительно к различным секторам экономики.

Представляется, что, учитывая вероятный и существующий уровень конкуренции, а также отраслевые различия в способе создания условий для конкуренции, идеальным можно считать качественный подход к определению доминирования. Однако подобная качественная оценка — нелегкая процедура, требующая детальной информации и квалифицированного персонала, а этого не хватает многим развивающимся странам. В таких случаях количественные критерии могут дать важную информацию. Для развивающихся стран приоритетными задачами в создании условий конкуренции должны стать либерализация международной торговли и сокращение создаваемых правительствами барьеров для вступления на товарный рынок и выхода с него. В то же время создание институтов, регулирующих конкуренцию, представляется для многих из них не столь важной задачей. И все же многие страны уже приняли законы о конкуренции и создали соответствующие учреждения. Теперь проблема в том, как сделать такие институты более эффективными для формирования конкуренции на рынках.

КАРТЕЛИ. С точки зрения закона о конкуренции существуют два главных подхода в отношении к картелям. Первый предполагает рассмотрение картелей как противозаконных структур, при этом подразумевается, что практика фиксированных цен и поведение компаний в соответствии с картельным соглашением представляют собой нарушение закона, независимо от того, каково влияние на рынке участников объединения, каковы их мотивы или подразумеваемые оправдания своего поведения потребностями бизнеса. Столь жесткий подход к картелям характерен для 13 стран из 50, попавших в обзор, в том числе для США. Второй подход состоит в использовании анализа с применением правила разумного обоснования, подразумевающего, что учреждения, регулирующие конкуренцию, должны самостоятельно доказывать факт пагубных последствий для экономики, связанных с деятельностью картелей. Подобный менее жесткий подход к картелям характерен для большинства стран. Законодательство Европейского союза в отношении конкуренции безусловно запрещает антиконкурентную практику и подобные соглашения. Именно органы власти, занимающиеся конкуренцией, либо национальные суды обязаны доказывать факт нарушения закона, а также подтверждать, что поведение участников (в случае соглашения между ними) не является исключением из правил.

ИСПОЛНЕНИЕ ЗАКОНОВ О КОНКУРЕНЦИИ. Отношение различных стран к законодательству о конкуренции определяется различиями в осуществлении законов²⁴. Законодательства США и Европейского союза представляют собой две преобладающие системы, которые были перенесены на многие развивающиеся страны. Главные различия в применении картельного законодательства, действующего в США и в Европейском союзе, выражаются в уровне и характере исполнения законов. В Соединенных Штатах установление фиксированных цен и прочие проявления картельного поведения обычно рассматриваются как уголовно наказуемые и предусматривают значительные штрафы в пользу пострадавших, а также возмещение ущерба. Министерство юстиции США располагает много-

Таблица 7.1
Критерии оценки доминирования на товарном рынке, представленные в законах о конкуренции разных стран

Группы стран	Доля рынка, принадлежащая фирме
Развивающиеся страны и страны с переходной экономикой	
Восточная Азия	50–75%
Восточная Европа и Центральная Азия	30–40%
Африка	20–45%
Промышленно развитые страны	
Соединенные Штаты	Две трети и выше
Европейский союз	40–50%

Источник: Законы о конкуренции, учреждения, регулирующие конкуренцию. American Bar Association Antitrust Section. 2001. «Competition Laws Outside the U.S.», Chicago.

Вставка 7.5

Различия в законодательстве о конкуренции и их исполнении в Соединенных Штатах и странах ЕС

Различия законов о конкуренции и их осуществления в Соединенных Штатах и ЕС объясняются различными целями этого законодательства.

В Соединенных Штатах антitrustовская политика направлена прежде всего на защиту интересов потребителя и стимулирование производства разнообразных товаров, реализуемых по разумным ценам. Она практически не требует соблюдения законности (фирмы имеют право не подвергаться принуждению) и направлена на борьбу с высокой концентрацией экономической мощи. В США деятельность учреждений, ответственных за исполнение антitrustовского законодательства и судов, опирается на представление о том, что сильный конкурентный рынок автоматически является эффективным.

Напротив, в странах ЕС преобладающей целью политики конкуренции служит экономическая интеграция стран-членов, тесно связанная с принципом свободного перемещения товаров и услуг между этими странами. ЕС предусматривает представление конкурентных возможностей малым и средним предприятиям, повышение уровня экономического развития наиболее бедных стран и поддержания всего, что касается «честности». Более того, в ЕС полагают, что совместные предприятия, слияния и иные формы сотрудничества могут оказаться необходимыми для стимулирования технологического развития и тем самым могут содействовать европейским фирмам в успешной конкуренции на мировых рынках. Однако вся эта деятельность осуществляется в соответствии со строгими правилами.

В отличие от законодательства США режим конкуренции в странах ЕС предполагает, в частности, достижение справедливости, например, в вопросах найма и применения мер, содействующих кооперации малых и средних предприятий.

Источник: Graham and Richardson, 1997.

численным персоналом как в своей штаб-квартире, так и в региональных отделениях, расположенных в главных городах страны, чтобы выявлять картели и привлекать их к ответственности. В штате Европейской комиссии сотрудников, занятых исполнением антitrustовского законодательства, намного меньше, но они работают совместно с подобными подразделениями в других странах-членах Организации. У Комиссии нет своего персонала для расследования дел, связанных с картелями, поэтому оно проводится только в случае жалобы²⁵.

Более мягкое обращение с картелями в странах ЕС отчасти можно было бы объяснить старыми традициями. До подписания в 1957 г. Римского договора, который сформулировал закон о конкуренции, картели в Европе были обычным явлением. Различное отношение к картелям в Соединенных Штатах и в ЕС отражает также общие различия целей, касающихся конкурентной политики (вставка 7.5). Эти различия важны для развивающихся стран, которые создавали соответствующие учреждения по образцу, существующему в США или в ЕС.

Создание более эффективных институтов, контролирующих конкуренцию. Эффективность законов о конкуренции и учреждений, контролирующих конкуренцию,

Рисунок 7.3

Эффективность закона о конкуренции возрастает с увеличением душевого дохода



Источник: Об индексе эффективности закона о конкуренции см.: World Competitiveness Yearbook (2000); о величине ВВП на душу населения см.: данные Всемирного банка.

для обеспечения честной конкуренции, существенно различается в разных странах. Данные обзора, выполненного специально для настоящего доклада, показывают, что чем выше доход на душу населения в стране, тем эффективнее действует закон о конкуренции (рис. 7.3). Также, чем дольше работают учреждения, контролирующие конкуренцию, тем они эффективнее, поскольку для них важно накопленные опыта. В среднем для развитых стран, охваченных обзором, опыт работы учреждений, контролирующих конкуренцию, составил 37 лет, а для развивающихся стран — только 10 лет. Согласно индексу эффективности закона о конкуренции, по данным *Всемирного ежегодника конкурентоспособности (World Competitiveness Yearbook, 2000)*, полученному на основе обследований высшего и среднего звена менеджмента в каждой стране, в среднем учреждения, контролирующие конкуренцию в промышленно развитых странах, работают на 40% эффективнее, чем такие же учреждения в развивающихся странах²⁶. И это не удивительно. Как многократно подчеркивается в настоящем докладе, создание соответствующих институтов требует времени и средств.

Оставляя в стороне эти два фактора, следует признать, что правительство может принять многие другие меры для создания более эффективных законов о конкуренции и для образования учреждений, более эффективно контролирующих конкуренцию. Для организаций, контролирующих конкуренцию, необходим соответствующий закон, обеспечивающий получение от фирм необходимой информации. Например, в Венесуэле первый закон о конкуренции не предусматривал создания организации по контролю за конкуренцией, что серьезно подрывало ее способность исполнять свои функции. Организации, контролирующей конкуренцию, должны обладать юридическим правом принуждать к исполнению закона, самостоятельно принимать решения при нарушении зако-

нодательства, не передавая в суд простейшие случаи. Это справедливо и для стран, где суды работают эффективно, поскольку учреждения, контролирующие конкуренцию, обладают достаточным опытом, чтобы принимать соответствующие решения. Если же суды не работают, как во многих развивающихся странах, предоставление учреждениям, контролирующим конкуренцию, власти для исполнения закона является особенно важным. Например, в Венгрии, в первые годы переходного периода судебная система работала столь медленно, что находчивые участники гражданского процесса изыскивали пути для передачи своих дел в учреждения, контролирующие конкуренцию, чтобы сравнительно быстро получить постановление из учреждения этой системы. В Индии рассматривалось практически бесспорное предложение, связанное с подготовкой закона, который должен будет заменить Закон о монополиях и о практике торговли; при этом новые гражданские процессы будут слушаться в новых, созданных на время трибуналах, и таким образом фирмам не надо будет направлять дело в обычный суд или бесконечно ждать очереди, пока не будут приняты решения по ранее поданным делам о конкуренции. Учреждения, контролирующие конкуренцию, должны быть подотчетными, поэтому требуется проверка их работы. Один из вариантов решения вопроса состоит в предоставлении права на апелляцию в суды высшей инстанции, особенно в случае дел значительного масштаба.

Правительствам следует обеспечить независимость учреждений, контролирующих конкуренцию. Одно из предложений в связи с этим состоит в том, чтобы глава соответствующего ведомства назначался специальным комитетом или парламентом, а не президентом или премьер-министром. Еще одно предложение предполагает, что учреждение, контролирующее конкуренцию, не зависит от министерств и располагает собственным бюджетом. Независимость учреждений, контролирующих конкуренцию, от министерств, видимо, более значима в развивающихся странах, чем в развитых, где проводится больше различных проверок учреждений политического аппарата и независимость учреждений, контролирующих конкуренцию, защищена большей прозрачностью. Из общего числа стран, охваченных обзором, 63% развитых стран имеют независимые от министерств учреждения, контролирующие конкуренцию; тогда как в развивающихся странах их число составляет 59%.

Учреждениям, контролирующим конкуренцию, для исполнения их функций нужны соответствующий бюджет и штат сотрудников. В среднем по развитым странам учреждения, контролирующие конкуренцию, располагают штатом, численность которого на 75% (с учетом масштабов экономики) выше, чем в развивающихся странах. Например, в Колумбии и Перу соответствующие учреждения располагают штатом, в котором набирается едва ли шесть специалистов по антitrustовской деятельности²⁷.

Учреждениям, контролирующим конкуренцию, и предприятиям частного сектора следует предоставить полномочия по передаче дел в суд. Так, в Тунисе только министерство имеет право открыть дело в суде. Если правительство является единственным учреждением, наделенным этим полномочием, то эффективность закона о конкуренции в смысле формирования конкурентного рынка может быть подорвана. Решения, принимаемые учреждениями, контролирующими конкуренцию, должны

быть гласными и доступными для общественности. Гласность решений, принимаемых при нарушении конкуренции, способна исключить будущие нарушения законодательства, что позволит повысить эффективность закона о конкуренции, а также, при условии соответствующих проверок, содействовать обеспечению честности проводимых расследований. Одним из самых важных факторов, определяющих эффективность закона о конкуренции (как и эффективность любого другого института), является признание важности закона и готовности как правительства, так и общества в целом исполнять его.

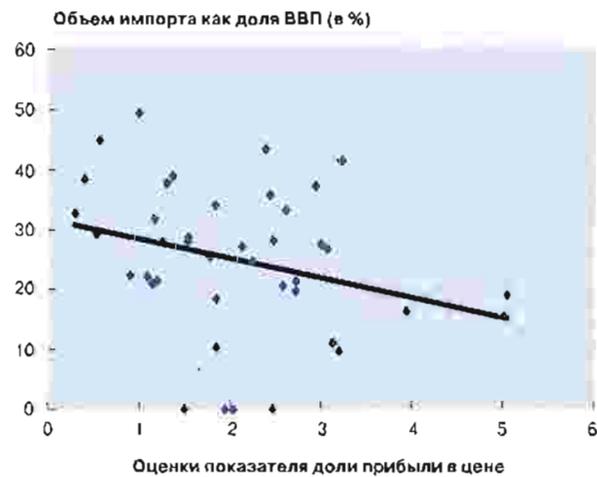
При нехватке трудовых ресурсов те из развивающихся стран, в которых уже есть учреждения, контролирующие конкуренцию, могут предпочесть ориентацию на вопросы, связанные с картелями или с контрактами, дающими исключительные права на поставку товаров или их распространение. Прочие вопросы, такие как ценовая дискриминация, разорительные цены (установление цен ниже издержек, что позволяет легко устранять конкурентов) или же сложные схемы вертикальных ограничений (например, продажа с нагрузкой, когда поставщик может продать товар лишь тогда, когда у него покупают комплектующие и сопутствующие товары), более сложны и не так значительны. Однако они отнимают силы у учреждений, контролирующих конкуренцию, даже в развитых странах.

Международная конкуренция

Открытость стран для внешних рынков служит самым важным фактором формирования конкуренции на внутренних рынках. Благодаря импорту международная конкуренция непосредственно воздействует на внутренние рынки. Это воздействие может быть, кроме того, косвенным — с помощью экспорта, поскольку фирмы данной страны вынуждены конкурировать на мировом рынке.

Проделана значительная эмпирическая работа на основе микроэкономической информации (на уровне фирм или предприятий), которая доказывает, что либерализация торговли повышает уровень конкуренции и, следовательно, повышает эффективность экономической деятельности и способствует росту производительности²⁸. С помощью конкретных примеров можно показать, что даже в крупной промышленно развитой стране, например в Соединенных Штатах, международная конкуренция повышает производительность. Сравнительное исследование производительности в Германии, Японии и США показывает, что международная конкуренция повышает производительность в большей степени, чем конкуренция на региональном или локальном уровнях, поскольку страны оказываются перед необходимостью использовать самые совершенные промышленные технологии²⁹. Недавнее эмпирическое сравнительное исследование также свидетельствует, что открытость экономики страны способствует становлению конкурентных внутренних рынков, если измерять ее с помощью среднего по стране показателя доли прибыли в цене (рис. 7.4)³⁰. Более того, это исследование показывает, что повышение цен путем надбавки на издержки в крупных странах меньше связано с открытостью экономики. Есть также сравнительная информация по ряду стран о том, что открытость экономики стимулирует экономический рост за счет импортной продукции, произведенной на основе новых технологий и за счет того, что потенциальное расширение рынка повышает

Рисунок 7.4
Открытость экономики уменьшает долю прибыли в цене



Примечание Четыре наблюдения, характеризующиеся крайними значениями, не включены в настоящий график.
Источник Hoekman and others, 2001. Специальные исследования к Докладу о мировом развитии 2002 г

доходность инноваций⁴². Практика показывает, что экономический рост сокращает масштабы бедности, а следовательно, и открытость экономики также в целом ведет к уменьшению масштабов бедности в стране⁴³.

Международная торговля особенно важна как средство развития конкурентных рынков в развивающихся странах, где существуют информационные проблемы, сложности, связанные с исполнением контрактов, а также недостаток человеческого капитала. Тем самым подраумевается, что целесообразно использовать такое средство формулирования конкуренции, которое бы напрямую зависело от известных правил (например, таких, которые приняты в практике международной торговли), а не использовать такой инструмент как закон о конкуренции, требующий проведения исследований и вынесения судебных решений.

Международная торговля, кроме того, оказывает давление на правительства, вынуждая их убирать институциональные барьеры, препятствующие развитию конкуренции на внутреннем товарном и факторном рынках, поскольку такие барьеры подрывают способность национальной экономики выдерживать иностранную конкуренцию. В этом смысле Индия дает хороший пример использования международной торговли для либерализации внутренних правил, касающихся доступа предприятий на рынок (вставка 7.6). В Латинской Америке реформа торговли сопровождалась реформированием рынка труда с целью облегчить приспособление экономики к условиям глобальной интеграции⁴⁴.

Хотя либерализация торговли и выгоды, поскольку стимулирует конкуренцию и экономический рост, ее реформирование, как всякие преобразования, может приводить к отрицательным последствиям в сфере распределения ресурсов⁴⁵. В частности, представители некоторых слоев населения могут на известное время оказаться без-

Вставка 7.6
Свободная торговля и институциональные преобразования и их влияние на товарный рынок в Индии

До 1990-х годов экономика Индии была одной из самых закрытых в мире, что было обусловлено исключительно строгим ограничительным режимом лицензирования, который регулировал вступление фирм на рынок и выход с него. С начала 1990-х годов Индия начала осуществлять программу широкомасштабных реформ, предполагавших значительную либерализацию торговли. И все же различные ограничения в экономике сохраняются. Одним из самых простых примеров этого служит швейная промышленность. Эта отрасль промышленности руководствовалась Законом о малых предприятиях, в соответствии с которым производство небольших предприятий ограничивается выпуском продукции 1 000 наименований. В отношении швейной промышленности этот закон, помимо налагаемых на небольшие предприятия ограничений по ассортименту, ограничивал объем прямых иностранных инвестиций в отрасль 24% чистой стоимости капитала.

В 2000 г., вступив во Всемирную торговую организацию (и ожидая отмены квот на импорт швейных изделий, введенных развитыми странами в соответствии со специальным Соглашением [Multi-Fiber Agreement]), Индия приняла решительные шаги по либерализации швейной промышленности. В частности, швейная промышленность была исключена из перечня отраслей, подпадающих под действие Закона о малых предприятиях, а также сняты ограничения на иностранные инвестиции. Цель таких политических изменений, допускающих капиталовложения для расширения масштабов производства, состоит в том, чтобы помочь швейной промышленности Индии повысить конкурентоспособность на мировом рынке.

Источник: Kathuria, Martin, and Bhardwaj, 2000.

работными или иными. Подвижность товарного рынка и рынка труда приводит к сокращению издержек, связанных с приспособлением к новым условиям (см. обсуждение этого вопроса выше). Помимо упомянутых мер, уменьшить эти расходы можно путем создания различных систем социальной защиты населения, о чем шла уже речь в Докладе о мировом развитии 2000/2001 г.

Преимущества международной конкуренции сегодня находят широкое признание среди политических деятелей. Соответственно в 1980-х и 1990-х годах правительства всех стран существенно снизили тарифные и нетарифные импортные барьеры, хотя потенциал их дальнейшего снижения остается значительным во многих странах (вставка 7.7). Всемирная торговая организация (ВТО), как и ее предшественник Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ), помогли закрепить достижения, связанные с принятием односторонних решений о либерализации внешней торговли в ходе многосторонних переговоров (Доклад о мировом развитии 1999/2000 г. содержит подробную информацию о роли ВТО).

Кроме дальнейшего снижения тарифных и нетарифных барьеров правительствам в развитых и развивающихся странах предстоит создать более эффективные институты для борьбы с недобрыми, способными подрывать конкуренцию. Так, вызывает беспокойство все более частое применение антидемпинговых мер, в результате которых успехи в либерализации внешней торговли в развивающихся стра-

Вставка 7.7**Экономический эффект от либерализации рынков сельскохозяйственной и текстильной продукции в промышленно развитых странах**

Благоприятные последствия либерализации внешней торговли были бы для развивающихся стран еще значительнее, если бы промышленно развитые страны также сократили тарифные и нетарифные импортные барьеры, особенно в сельском хозяйстве и текстильной промышленности. Соглашения по этим отраслям, принятые в рамках Уругвайского раунда, должны были в конечном счете принести известные выгоды развивающимся странам. Замена тарифами квот на сельскохозяйственные товары в развитых странах в соответствии с Соглашением по сельскому хозяйству лишь минимально снизила степень защиты сельского хозяйства (хотя в ряде случаев она возросла). Запутанность Соглашения привела к тому, что поддержка, оказываемая сельскому хозяйству в развитых странах, выросла с 31% совокупных поступлений фермеров в 1997 г. до 40% в 1999 г.; и при этом соглашения Уругвайского раунда не были нарушены. Промышленно развитым странам предстоит до 2005 г. провести либерализацию внешней торговли в соответствии с Соглашением о текстильной промышленности и производстве готовой одежды. Либерализация в этих отраслях до сих пор не подпадавших под ограничения, касалась товаров, которыми следовало бы заняться в первую очередь (Finger and Noguees 2000).

Дальнейшее упрощение доступа экспортных товаров на рынки развитых стран способно существенно повысить уровень благосостояния в развивающихся странах. По оценкам Всемирного банка, развивающиеся страны благодаря отмене собственных протекционистских мер получали бы порядка 65 млрд долл. в год. Если бы в дополнение к этому развитые страны также отменили протекционистские меры, включая установление квот, в соответствии с упомянутым Соглашением [Multi-Fiber Agreement], развивающиеся страны получали бы еще 43 млрд долл. в год: 12 млрд долл. в год за счет снятия препятствий экспорту сельскохозяйственной продукции и 31 млрд долл. в год за счет упразднения тарифов на товары обрабатывающей промышленности, причем треть этой суммы была бы получена за

счет снятия экспортных барьеров в самых чувствительных секторах — текстильной промышленности и производстве верхней одежды.

Недавно развитые страны, включая страны-члены Европейского союза, Канаду и США, объявили о новых инициативах, направленных на либерализацию доступа на свои рынки для наименее развитых стран. Хотя это и означает прогресс в обеспечении свободного доступа развивающихся стран на рынки стран-членов ЕС, Соединенных Штатов, Японии и Канады (страны QUAD), последним следовало бы распространить свободный доступ на все товары, если говорить о стремлении к получению развивающимися странами материальных выгод от либерализации. Так, по расчетам Всемирного банка, новая программа США в отношении Африки при ее реализации способна увеличить экспорт африканских стран на 0,1%. Это увеличение составило бы 0,2%, если бы США распространили беспошлинную торговлю всеми товарами региона. Объем экспорта африканских стран возрос бы на 5% (на 2 млрд долл.) при условии, что все другие страны QUAD сняли бы пошлины на все товары региона.

Даже с отменой квот развивающиеся страны будут вынуждены оплачивать значительные тарифы на экспорт их текстиля и одежды из-за сохранения некоторых тарифных пиков (тарифы от 15% и выше), замаскированных средними тарифами для стран с режимом наибольшего благоприятствования (most-favored-nation, MFN), которыми в этом случае являются развитые страны. По оценкам Всемирного банка, предоставление развивающимся странам свободного доступа на рынки США повысило бы общий объем их экспорта примерно на 5%. Существующие тарифные пики также отмечено в Канаде и в Японии; они распространяются соответственно на 10% и 3% экспорта развивающихся стран.

Источник. Hoekman, Ng, and Olarreaga, 2001; Ianchovichina, Mattoo, and Olarreaga, 2001.

нах сводятся на нет³⁵. Другие примеры: применение стандартов на продукцию; неполная либерализация услуг, таких как финансовые услуги и услуги связи; использование прав на интеллектуальную собственность; существование частных международных картелей. Помимо того, что все эти факторы существенно воздействуют на торговлю и конкуренцию, они выбраны для обсуждения в настоящем докладе, потому что помогают ясно показать, каковы ключевые моменты формирования соответствующих институтов, обсуждавшихся в главе 1.

Стандарты на продукцию

Применение стандартов способно улучшить информационные потоки, а также облегчить производство и обмен. Международные стандарты потенциально способны действовать развитию внешней торговли в гораздо большей степени, чем стандарты, принятые на основе двусторонних соглашений. И все же на практике страны могут пользоваться стандартами для блокирования внешней торговли. Например, введение обязательных правил может стать средством дискриминации иностранных поставщиков товаров или не допускать на рынок ни местных, ни иностранных участников. Вводимые при этом формальные правила могут быть более строгими, чем это реально необходимо для обеспечения определенного

уровня социальной защиты; тем самым они будут вести к дополнительным издержкам для потребителей, уменьшая благоприятные последствия либерализации торговли.

В последние годы стандарты на продукцию все чаще использовались в качестве формального препятствия развитию торговли³⁶. Этот вопрос детально исследовался в недавнем докладе Всемирного банка³⁷. В настоящем разделе главное внимание уделяется целям введения стандартов на продукцию и тому, что может быть сделано для уменьшения или устранения их негативного влияния на международную торговлю.

Термин «стандарты на продукцию» касается свойств, которыми должны обладать товары. Стандарты на процессы связаны с условиями производства, упаковки или дополнительной обработки. Требования к маркировке товаров связаны с предоставлением информации о свойствах товара или условиях его производства. Стандарты могут быть произвольными, как, например, стандарты 9000 серий по вопросам качества, принятые Международной организацией по стандартизации (ИСО), или обязательными, например, соответствующими внутренним правилам, которые влияют на объем импорта путем установления специальных требований, тестирования, сертификации и маркировки.

Приведение товаров в соответствие со стандартами требует затрат. Это одновременные затраты на изменение

внешнего вида или структуры товара, затраты на создание особой системы управления и затраты, связанные с мониторингом. Фирмам приходится делать выбор: разрабатывать дизайн, включающий основные элементы признанного стандарта, который легко приспособить к требованиям любого рынка, или разрабатывать дизайн, позволяющий удовлетворить требования внутреннего рынка, но с модификациями, предназначенными для экспорта. Крупные многонациональные фирмы, которые могут позволить себе дизайн продукта, соответствующий стандарту, способны получить преимущества на рынке за счет послепродажного обслуживания.

Получение свидетельства о соответствии товара стандарту, т.е. подтверждение того, что соответствующие положения выполнены, также может оказаться дорогостоящей процедурой. Правительства стран-импортеров могут отказать в признании тестов, проведенных фирмами-экспортерами или государственными учреждениями стран-экспертов; они также могут не признать свидетельств соответствия товара установленным требованиям. Признание соответствия товара стандарту уязвимо также с точки зрения бюрократических препон и нечетких правил оценки товаров. Более того, нечеткость правил следования требованиям подобных процедур способна уменьшить готовность фирм конкурировать на рынках.

Правительства могли бы согласиться с более широким толкованием понятия «декларация поставщика о соответствии товара» установленным требованиям, благодаря систематическому изучению товаров, в обычной практике подвергаемых обязательным государственным проверкам и сертификациям; этой декларации затем можно было бы придать статус декларации о соответствии товара установленным требованиям. Для товаров, соответствующих этому требованию, достаточно было бы того, чтобы поставщики просто заявляли, что их товары отвечают определенным стандартам, а странам-импортерам следовало бы соглашаться с такими заявлениями. На основании этого можно было разработать многостороннее «Соглашение о соответствии товаров» для представления в ВТО и последующих переговоров, а также принятия этого соглашения. Исключительно важно, чтобы развивающиеся страны участвовали в таком соглашении, чтобы влияние существующих стандартов на распространение товаров было внимательно рассмотрено во всех странах. Что касается механизма исполнения принятых соглашений, система послепродажного контроля позволила бы обеспечить реальное применение указанных стандартов.

В сельском хозяйстве неудачи, связанные с отсутствием упорядоченной системы международных стандартов, потенциально могут свести на нет достижения, полученные благодаря устранению традиционных барьеров, так как страны вновь воздвигают эти барьеры, внедряя в одностороннем порядке стандарты на вывозимые сельскохозяйственные товары. В этой ситуации разработка международных стандартов на эти товары способствовала бы росту благосостояния развивающихся стран, но только при условии, что они смогут участвовать в принятии стандартов как равноправные партнеры.

Торговля и инвестиции в сферу услуг

Экономический эффект либерализации внешней торговли товарами нередко ограничивается за счет отсутствия

конкуренции в сфере услуг. Это особенно верно в отношении услуг, которые являются базовыми ресурсами или компонентами экономической инфраструктуры, в том числе финансовых услуг, телекоммуникаций, транспорта и обслуживания бизнеса. Возрастание доли услуг в производстве и сфере занятости как в развитых, так и развивающихся странах, подчеркивает значение их либерализации. Многие из самых быстроразвивающихся секторов экономики относятся к сфере услуг — это телекоммуникации, здравоохранение и финансы. Прямые иностранные инвестиции в сферу услуг составляют более половины их ежегодного совокупного объема.

Генеральное соглашение ВТО об услугах во внешней торговле (ГАТС) не привело к сколько-нибудь значительной либерализации. Нынешний уровень протекционизма в сфере услуг столь же, если не более, высок, чем тот, который существовал на товарном рынке 10 или 15 лет назад. Доступная информация относительно уровня протекционизма заставляет предположить, что во многих случаях в стоимостном выражении доля протекционистских мер в тарифах составляет от 50 до 100%³⁸. В целом барьеры, существующие на транспорте, в финансовой сфере и в сфере телекоммуникаций, выше, чем в сфере обслуживания производства и распределения. Эти барьеры в развивающихся странах выше, чем в развитых.

Либерализация сферы услуг способна существенно увеличить выгоды, связанные с либерализацией торговли товарами (вставка 7.8). Если, например, торговля подверглась либерализации, тогда как сфера распределения осталась монополизированной, то на практике средства, прежде собираемые правительствами в форме тарифных доходов, передаются частному сектору, контролирующему импорт.

Во многих отраслях услуги используются в качестве одного из ресурсов производства³⁹. Исследование сектора телекоммуникаций в Египте показывает, что принятие режима, в большей степени отвечающего принципам конкуренции, привело бы к чистому приросту благосостояния в размере 800 млн долл. (1,2% ВВП)⁴⁰. Подобное

Вставка 7.8 Недостаточная конкуренция в сфере услуг ограничивает экономический эффект от либерализации торговли товарами

В Египте слабая конкуренция в сфере услуг, способствующих торговле, уменьшает благоприятные последствия либерализации торговли товарами. Только гражданам Египта предоставлено право заниматься импортом, что, очевидно, снижает конкуренцию в сфере распределения и в целом на внутреннем рынке. Кроме того, недостаточно развитая в Египте конкуренция в сфере портовых услуг, предоставляемых государственными компаниями, привела к тому, что плата за обработку и хранение импортных товаров здесь на 30% выше, чем в соседних странах, где качество обслуживания в целом такое же (Hoekman and Messerlin, 1999). Нет в Египте и конкуренции в морских перевозках, которые монополизированы компанией, принадлежащей государству. По данным обследования за 1994 г., стоимость перевозки и обработки стандартного контейнера была на 20–30% выше, чем в соседних странах, таких как Иордания, Сирия и Турция (Hoekman and Kopan, 1999).

исследование по Тунису показывает, что либерализация сферы услуг привела бы к росту ВВП, а также благосостояния приблизительно на 7%⁴¹. Интересно отметить, что в Тунисе предоставление услуг со стороны иностранных провайдеров, обосновавшихся на внутреннем рынке, было бы более выгодным, чем предоставление подобных услуг из-за рубежа, когда поставщики услуг оставались бы за пределами страны.

Либерализация сферы услуг должна быть направлена на достижение единообразной системы государственного вмешательства и развитие конкуренции на рынках. Она должна затронуть в первую очередь главные сектора — транспорт, телекоммуникации, финансовые услуги, а также группы взаимосвязанных отраслей, жизненно важных для экономического развития страны и ее участия в мировом хозяйстве, такие как транспортные услуги и курьерская почтовая служба. Главной целью таких мероприятий должно быть предоставление потенциальным участникам рынка свободного доступа к рынкам услуг, а также исключение дискриминации иностранных участников рынка по сравнению с резидентами.

Права интеллектуальной собственности

Права на интеллектуальную собственность (ПИС) включают в себя патенты, торговые марки, авторские права, географические обозначения, не подлежащая разглашению информация (например, коммерческая тайна), промышленный дизайн, компоновка интегральных схем и защита сортов растений (см. также главу 2, где представлены материалы по ПИС)⁴². Предоставляя исключительные права контроля над коммерческим использованием изобретений, ПИС ограничивают конкуренцию на товарном рынке, чтобы создать стимулы для нововведений.

За последние 15 лет принципы ПИС приобрели большое значение в формировании экономической политики всех стран, в первую очередь благодаря подписанию в 1994 г. Соглашения о торговых аспектах прав интеллектуальной собственности (ТРИПС), которое упорядочивает действие минимальных норм и требований защиты ПИС в странах-членах ВТО. Развитым странам было вменено в обязанность приступить к исполнению положений ТРИПС, начиная с 1 января 1996 г., а развивающимся странам — приступить к исполнению положений ТРИПС, начиная с 1 января 2000 г.; наименее развитые страны должны начать выполнять требования ТРИПС не позднее 1 января 2006 г.

Все члены ВТО взяли на себя обязательства выполнять требования ТРИПС. Установился широкий консенсус в том, что необходима какая-то форма охраны интеллектуальной собственности, чтобы гарантировать защиту инноваций. И все же практические результаты возможного эффекта ПИС не столь заметны, как этого можно было ожидать. Исследования, проводимые в развитых странах, не дают четкого свидетельства того, что ТРИПС необходимо для стимулирования научных исследований и опытно-конструкторских разработок (НИОКР) и внедрения инноваций в большинстве секторов. Исследование 100 фирм США, на которое часто ссылаются специалисты, показывает, что патенты, имеющие сколько-нибудь заметное значение для принятия решений в области НИОКР, зарегистрированы главным образом в фармацевтической и химической отраслях⁴³. Согласно другим исследовани-

ям, польза от новой идеи велика лишь в высокотехнологичных отраслях, а конкурентные рынки гораздо сильнее стимулируют инновации, чем патенты⁴⁴.

Странники ПИС стремятся доказать, что действие этих прав приносит развивающимся странам пользу, стимулируя передачу технологий посредством прямых иностранных инвестиций, торговли, лицензирования и вертикальной интеграции многонациональных фирм. И все же практика показывает, что вероятная польза от этих мероприятий сомнительна. Различные исследования документально подтверждают положительную зависимость связи между прямыми иностранными инвестициями и ПИС, тогда как в отдельных случаях обнаружить такую взаимосвязь невозможно⁴⁵. Эмпирические свидетельства больше поддерживают утверждение, что ПИС способствуют передаче технологий посредством товарных потоков. Иногда утверждают, что импорт товаров, чутко реагирующих на ПИС, в крупных развивающихся странах возрастает по мере укрепления ПИС⁴⁶.

Последствия применения ПИС более благоприятны для развитых, чем для развивающихся стран. Последние являются чистыми импортерами технологии, в то время как развитые страны производят такие технологии. Тем самым развитые страны получают за счет развивающихся стран выгоду благодаря более высоким ценам, связанным с их доминированием на рынках с помощью ПИС. Согласно расчетам на долю США приходится до 5,7 млрд долл. чистых поступлений от передачи ПИС, а Германия, Швеция и Швейцария также предполагают получать значительные чистые трансферы. В противоположность этому развивающиеся страны скорее всего ожидают отток средств в виде трансферов, из которых 430 млн долл. приходится на долю Индии, 434 млн — Кореи, 481 млн — Мексики и 1,7 млрд долл. — Бразилии⁴⁷.

Хотя обеспечение в целом охраны ПИС может увеличить доступ развивающихся стран к иностранным технологиям (за счет сохранения доходов иностранных производителей технологий), чрезмерно строгий режим ПИС способен воспрепятствовать распространению знаний. Знания в развивающихся странах формируются скорее путем получения доступа к западным технологиям, их имитации и распространения, а не за счет собственных исследований. Законные пути передачи технологии на основании некоторых систем ПИС (например, патенты на воспроизведение или копирование), запрещены при строгом соблюдении ПИС. Важность принятия обоснованной политики ПИС, обеспечивающей доступ к технологиям, можно видеть на примере некоторых стран Восточной Азии на ранних этапах их развития (вставка 7.9). В целом этому принципу следуют во всем мире, когда страны, имеющие сравнительно низкий уровень душевого дохода, принимают более гибкие правила защиты ПИС. На рисунке 7.5 показано, что строгость патента возрастает по мере роста дохода на душу населения.

Системы ПИС могут оказаться не столь эффективными в сравнительно бедных странах, поскольку они могут иметь меньше административных, кадровых и финансовых возможностей для соблюдения ПИС; здесь также меньше соответствующих учреждений. В частности, развивающимся странам труднее бороться с нарушениями ПИС, мешающими конкуренции, чем развитым странам, поскольку в развивающихся странах система контроля

Вставка 7.9

Слабые системы ПИС открыли доступ к новым технологиям и возможностям роста в Восточной Азии

Опыт некоторых стран Восточной Азии показывает, что применение систем ПИС, максимально открывающих доступ к технологиям и их распространению, целесообразно на первых стадиях индустриализации. В Малайзии и Корее рост в промышленных секторах можно было наблюдать при действии нестрогого режима ПИС; в дальнейшем правительства поддержали стимулы к нововведениям в системе ПИС по мере развития отраслей, применяющих более сложные технологии. Япония ввела патентование в начале 20 столетия, предварительно изучив системы ПИС, действовавшие в Европе и США. Японская система приспособила к себе и другие патентные структуры, чтобы удовлетворить свои внутренние потребности. Основное внимание здесь уделялось обеспечению доступа к иностранным технологиям и технологиям, содействующим развитию; при этом лицензирование технологий осуществлялось с точки зрения жесткой антитрестовской направленности политики, а основное учреждение по лицензированию выступало против иностранного влияния, направленного на изменение японской системы ПИС.

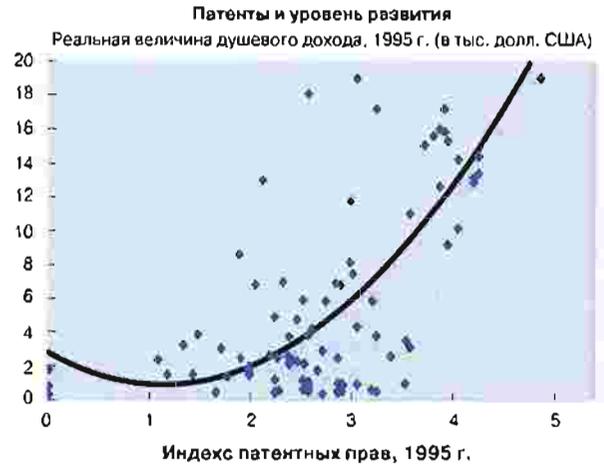
ПИС, как правило, слабее, как и законы, регулирующие конкуренцию, а также сами контролирующие органы. Во многих развитых странах интеллектуальная собственность служит объектом применения основного закона о конкуренции, положений статусного характера о ПИС, а также иных положений и критериев. В некоторых странах, например в Канаде, ПИС и их соблюдение служат главным объектом закона о конкуренции. Внимание к связи между ПИС и конкурентной политикой в развитых странах постоянно росло. Например, страны ЕС и США недавно издали руководства по применению политики в области конкуренции к ПИС.

В развивающихся странах законы о конкуренции, как и политика вообще, не касаются связанных с ПИС злоупотреблений монопольного характера. Обзор законов о конкуренции в развивающихся странах показал, что только в 5 из 33 стран запрещены соглашения, связанные с ПИС, ограничивающие конкуренцию, в развитых странах таких стран 9 из 21. Недостаточные возможности для контроля исполнения законов о конкуренции также уменьшают возможности для контроля практики ограничений. Пока развивающиеся страны срочно не установят соответствующие рамки для развития конкуренции и контролирующих органов, предотвращающие монопольные злоупотребления ПИС, растущая поддержка соблюдения ПИС может закончиться снижением благосостояния, обусловленным монополистической практикой.

Кроме того, развивающиеся страны могут получать некоторую дополнительную выгоду от усиления защиты ПИС. Например, если применение импортной технологии в местных условиях требует значительных инвестиций, то местные фирмы будут готовы вложить средства при условии, что получают заверения в охране их прав интеллектуальной собственности. Системы ПИС могут быть выгодными для развивающихся стран также в том случае, когда они защищают права собственности коренного на-

Рисунок 7.5

Строгость патентов возрастает с ростом душевого дохода



Примечание. Индекс патентных прав отражает строгость патентного законодательства. Он включает в себя информацию о том, есть ли в законодательстве положения, принуждающие к исполнению закона (например, имеет ли правительство право конфисковать товары при расследовании вопроса о том, был ли нарушен закон). *Источник.* Об индексе патентных прав см. в Park, Vijaya, and Wagh (2001); доходы на душу населения — по данным Всемирного банка.

селения, их традиционную систему знаний и представлений. На долю развивающихся стран приходится почти 90% мировых биологических ресурсов, особенно важных для разработки новых лекарственных препаратов. Механизмы раздела прибыли от коммерциализации природных ресурсов могут быть прописаны законодательно, как это сделано в Коста-Рике. В свою очередь могут быть созданы институты для защиты прав коллективной интеллектуальной собственности культурных групп на традиционные знания, как это практикуется в Венесуэле.

Как максимизировать выгоды, получаемые развивающимися странами от Соглашения о торговых аспектах прав интеллектуальной собственности (ТРИПС). Развивающиеся страны взяли на себя обязательство исполнять ТРИПС. Чтобы добиться наибольшей для себя пользы от этого шага, этим странам необходимо использовать гибкость этого Соглашения. Внутри ТРИПС существует несколько сфер, где есть возможность гибко применять его принципы, что создает потенциал для развивающихся стран в деле максимизации выгод от содействия доступу к технологиям и не допускает извращений принципов конкуренции в процессе поддержания стимулов к нововведениям, пресечения пиратства и при соблюдении минимальных норм ТРИПС.

СФЕРА ДЕЙСТВИЯ И ОГРАНИЧЕНИЯ. Развивающиеся страны могут сузить сферу действия того, что подпадает под ПИС, в следующих областях, в соответствии с ТРИПС. Первое, развивающиеся страны могут принять у себя более узкое толкование того, что представляет собой изобретение и, следовательно, того, что должно быть запатентовано. Например, Аргентина, Бразилия и Китай сделали выбор в пользу отказа от патентования программного

обеспечения. Второе, развивающиеся страны могут воспользоваться статьей ТРИПС, которая допускает ограничения и исключения из авторских прав. Например, ряд стран разрешают несанкционированное использование прав в целях общественного блага в таких областях, как образование и научные исследования. Третье, развивающиеся страны могут не осуществлять патентования деятельности, связанной с миром живых организмов (см. также главу 2), и могут применять специальные положения ТРИПС, чтобы изъять общественные блага из сферы защиты ПИС. Наконец, развивающиеся страны могут расширить сферу действия ПИС, с тем чтобы взять под охрану генетические ресурсы, традиционные знания и фольклор, что поощряется Всемирной организацией интеллектуальной собственности (ВОИС).

ОБЯЗАТЕЛЬНОЕ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЕ. Страны могут прибегать к обязательному лицензированию, что при наличии некоторых обстоятельств допускается нормами ТРИПС, контролировать поведение, подрывающее конкуренцию, что возможно на основании ПИС или в случае чрезвычайных ситуаций в стране, таких как кризис общественного здравоохранения. Лицензия, выпущенная властями страны, дает право на использование объекта, защищаемого ПИС, без согласия держателя прав, а компенсация ему предоставляется в случаях, определяемых правительством. Каждая из стран ОЭСР при наличии некоторых условий располагает узаконенным правом на обязательное лицензирование, а многие развивающиеся страны, включая Аргентину, Чили, Китай, Польшу и Южную Африку, уже ввели у себя такие нормы. США выдали тысячи лицензий на основе антитрестовского законодательства.

ПАРАЛЛЕЛЬНЫЙ ИМПОРТ. Под параллельным импортом понимаются товары, охраняемые на основе ПИС и ввезенные в страну после передачи их на законном основании другой стране. Параллельный импорт таким образом допускает международную конкуренцию в движении товаров, охраняемых ПИС. Авторы идеи параллельного импорта аргументируют свое предложение тем, что свободная торговля товарами, охраняемыми на основе ПИС, обеспечивает конкуренцию на товарных рынках, снижение цен и увеличивает доступ потребителя к новым технологиям. Однако внешняя торговля может и помешать доступу развивающихся стран к новым технологиям. По условиям системы параллельного импорта и единообразной защиты ПИС цены устанавливаются таким образом, чтобы максимизировать совокупную прибыль на мировом уровне. Это значит, что производители технологий будут устанавливать цену с учетом совокупного спроса, а не с учетом спроса какой-либо отдельной страны. Вследствие складывающихся высоких цен страны с небольшим объемом рынка и с эластичным спросом (а это типичный случай развивающихся стран) могут быть легко вытеснены с рынка.

ТРИПС не поддерживает параллельного импорта и не препятствует ему. При отсутствии всестороннего конкретного анализа воздействия параллельного импорта политика, направленная на региональное исчерпание объемов параллельного импорта, предоставляет возможность создавать некую ценность. При такой политике параллельная внешняя торговля оказывается разрешенной внутри группы стран и запрещенной за пределами этих

стран. Поскольку структура спроса скорее всего окажется сходной внутри данного региона, параллельная торговля, ограниченная данными регионами, может в то же время способствовать конкуренции на рынках товаров, охраняемых ПИС, и избежать негативных последствий для стран, вытесняемых за пределы рынка вследствие господства на нем высоких цен. ЕС дает пример того, как параллельный импорт в условиях политики исчерпания региональных возможностей помог не допустить ценовой дискриминации и способствовал конкуренции между странами-членами.

РЕГУЛИРОВАНИЕ ЦЕН. Некоторые страны регулируют уровень и рост цен, это разрешено положениями ТРИПС для того, чтобы гарантировать, что ПИС не ограничивают доступ потребителей вследствие чрезмерно высоких цен, в особенности в случае товаров фармацевтической промышленности. Но регулирование цен срывает далеко не всегда. Когда цены регулируются на основе формулы «издержки плюс наценка», иностранные фармацевтические фирмы попросту вздувают свои импортные цены для своего филиала в данном регионе, как это имеет место в Индии. И даже когда регулирование цен работает, как это имеет место в европейских странах, оно может вести к уменьшению конкуренции со стороны фирм-производителей лекарственных препаратов, к уменьшению расходов на НИОКР и к снижению производительности в производстве медикаментов.

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О КОНКУРЕНЦИИ. Страны имеют возможность пользоваться законодательством о конкуренции, чтобы бороться со злоупотреблениями, направленными на подрыв конкуренции в области ПИС. Они могут осуществлять это путем включения положения ПИС в свое законодательство о конкуренции и путем укрепления своих учреждений, ответственных за обеспечение конкуренции.

Дополнительные мероприятия

Степень действенности ПИС зависит от более широкой институциональной и политической обстановки в стране. ПИС скорее всего будут способствовать росту благосостояния в том случае, если они дополнены нормами и правилами открытой внешней торговли. Существуют некоторые эмпирические свидетельства того, что ПИС могут способствовать экономическому росту в условиях открытой экономики. Более либеральные правила торговли также сокращают риск монопольного злоупотребления ПИС местными фирмами. Развитие человеческого капитала также важно. ПИС скорее всего ведут к увеличению передачи технологии и стимулированию собственных нововведений в странах с высоким уровнем развития человеческого капитала. Еще один фактор — это содействие развитию национальной системы инноваций. Объединение норм и правил ПИС с дополнительными мероприятиями в целях укрепления инновационной системы, такими как вовлечение в исследования, там, где это целесообразно, государственного сектора (глава 2), способно стимулировать рост за счет возрастающего уровня коммерциализации изобретений⁴⁸.

В соответствии со статьей 67 ТРИПС, промышленно развитые страны-члены Соглашения обязаны оказывать техническую и финансовую поддержку для осуществле-

ния данного соглашения. К настоящему времени для выполнения этого обязательства была оказана лишь незначительная помощь, и это выглядело чаще всего как подготовка кадров и техническая помощь в разработке законодательства в области ПИС. До настоящего времени Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС) поставляла большую часть технической помощи. Теперь, чтобы идти дальше, необходима более весомая поддержка, которая была бы направлена на оказание помощи развивающимся странам в использовании тех возможностей гибкости, которые допускаются в рамках ТРИПС. Конкретные цели финансовой помощи и предоставление патентов развивающимся странам (особенно для удовлетворения потребностей в случае развития чрезвычайных ситуаций, таких как лечение ВИЧ/СПИДа) являются одними из тех предложений, которые были сделаны для лучшего исполнения статьи 67. Прочие элементы включают в себя возрастающие объемы помощи в виде передачи технологий, а также финансовые стимулы, такие как гарантированная закупка новых медикаментов для развивающихся стран.

Еще один фактор, который окажет воздействие на реализацию ТРИПС, — это двусторонние соглашения по ПИС. Поскольку двусторонние соглашения обычно способствуют созданию более строгой структуры ПИС, чем ТРИПС (которая гарантирует лишь минимальные стандарты), эти соглашения могут помешать способности развивающихся стран воспользоваться гибкостью подходов, заложенной в ТРИПС. Например, в 1998 г. США подписали двусторонние соглашения по ПИС с 21 страной, а также включили многие положения ПИС в соглашения о научно-техническом сотрудничестве и в двусторонние договоры об инвестициях⁴⁹. В общем значимость международных соглашений и стандартов теряет силу, если появляется очень большое число двусторонних соглашений, заменяющих международное соглашение. Политический и экономический баланс сил, как правило, действует не в пользу более бедных стран во время переговоров для заключения соглашений с зарубежными партнерами, и этот дисбаланс, вероятно, выражен более явно, при заключении двусторонних соглашений.

Выводы

Конкуренция на рынках способствует достижению равенства возможностей для всех его участников. В условиях свободного доступа на рынки более мелкие предприниматели, и те, кто не обладает социальными или сетевыми связями (часто это наименее благополучные члены общества), имеют больше шансов для занятия предпринимательской деятельностью. С ростом международной конкуренции и увеличением масштабов внешней торговли, а также с расширением доступа на рынки промышленно развитых стран и к их технологиям, более бедные страны получают более благоприятную возможность для развития своих рынков. Конкуренция является важной движущей силой в стимулировании институциональных изменений, а также экономического развития и экономического роста. Конкуренция может создавать спрос на более эффективные институты, а также может быть заменителем более запутанных норм и правил, что очень полезно, если исходить

из нередко ограниченных возможностей правительств развивающихся стран. Правда, иногда уровень конкуренции на рынках приходится по необходимости ограничивать, с тем чтобы стимулировать инновации, особенно в тех областях, где авторы технологических разработок неспособны получать достаточно высокие прибыли, которые покрывали бы издержки в случае отсутствия таких ограничений.

Первоочередной задачей стран, которые стремятся развивать конкуренцию на товарных рынках, является либерализация внешней торговли, в том числе устранения барьеров на пути вступления фирм на рынок и выхода их с рынка. Например, возрастающая открытость рынка в промышленно развитых странах может стимулировать рынки развивающихся стран и необходимые им институты. Международные нормы и правила во внешней торговле могут стимулировать внешнюю торговлю. Они же способны помочь ограничивать масштабы возможной неэффективности и возможных дистрибуционных последствий, которые обязаны своим происхождением широкому распространению двусторонних соглашений между странами. Дистрибуционные последствия норм и правил, действующих как в различных странах, так и внутри стран, а равно и их воздействия на эффективность зависят от того, какие нормы и правила были выбраны и внедрены. Издержки, которые могут при этом понести развивающиеся страны, должны обязательно учитываться на международном уровне, прежде чем будет принято решение об установлении этих норм и стандартов. Развивающиеся страны должны получать больше полномочий, чтобы играть более весомую роль в разработке самих этих стандартов и вносить положения в действующие нормы и правила, что пойдет им на пользу. Например, соглашение по ТРИПС допускает некоторую степень гибкости использования системы ПИС, а техническая помощь для использования такой гибкости важна.

Во многих развивающихся странах барьеры на пути конкуренции на внутренних рынках возникают как следствие проведения мероприятий государственной политики: например, введение обременительных норм и правил для потенциальных участников рынка или барьеров для тех, кто покидает рынок, может мешать появлению новых участников. Такие нормы и правила нередко являются дискриминационными в отношении бедных или мелких предпринимателей, которые менее всего способны выплачивать связанные с ними большие расходы, а равно и издержки, порождаемые коррупцией, которая развивается вследствие чрезмерной степени регулирования деловой активности. Законодательство о конкуренции и учреждения, которые регулируют конкуренцию и следят за исполнением закона о конкуренции, различаются от страны к стране, что также важно. Хотя многие развивающиеся страны недавно приняли законы о конкуренции и организовали учреждения, которые регулируют конкуренцию и следят за исполнением законодательства о ней, нехватка человеческого капитала ведет к тому, что данные учреждения способны успешно справляться с достаточно ограниченным кругом вопросов, а одной из важнейших проблем, которые надо решать теперь же, это — контракты, связанные с поставками и распределением.



Регулирование инфраструктуры

Никто не может утверждать, будто «невидимая рука» монополиста побуждает служить общественным интересам.

Р. Х. Тауни, 1921 г.

Отрасли инфраструктуры, вследствие экономии от масштаба и спросовых внешних эффектов традиционно рассматривались в качестве исключения из правила, согласно которому конкуренция совершенствует процесс поставки товаров и предоставления услуг. Во многих странах оказание правительствами услуг инфраструктурного характера рассматривалось в качестве единственного способа, который позволяет избежать как злоупотреблений монополистического характера в инфраструктурных операциях, так и причуд и сюрпризов, которые преподносит рынок и которые оказывают большое влияние на все население страны. Это привело, во-первых, к введению контроля за частными поставщиками услуг инфраструктуры, а вслед за этим во многих странах и к национализации предприятий сферы инфраструктуры.

На практике однако же услуги, предоставляемые государственными предприятиями, функционирующими в сфере инфраструктуры, отличает низкий уровень и неполный охват населения этими услугами. Правительства многих стран стали поэтому вновь допускать предоставление услуг инфраструктурного характера предприятиям частного сектора, как в целях достижения большей эффективности работы этой отрасли, так и в целях ослабления финансовых трудностей в государственном секторе. В дальнейшем изменения технологического характера стали создавать условия для конкуренции в некоторых областях инфраструктуры, которые в прошлом традиционно рассматривались в качестве «естественных монополий», в особенности энергетические отрасли и средства связи. Это также подстегнуло рост предоставления этих услуг частным сектором. Предоставление услуг инфраструктурой частным сектором было менее заметно в системе

водоснабжения, где технический прогресс проявляется в меньшей мере, а политические барьеры реформирования могут быть весьма жесткими.

В целом же предоставление услуг инфраструктуры частным сектором выросло в исключительно широких масштабах в течение 1990-х годов во всех секторах хозяйства и во всех регионах мира (табл. 8.1). В течение 1990-х годов в странах Латинской Америки и Карибского бассейна, которые были в первых рядах реформирования отраслей инфраструктуры, почти половина инвестиций в проектах, связанных с инфраструктурой, была произведена с участием частного сектора. На региональные различия в этой области оказывали влияние также неодинаковые объемы или масштабы рынка в этих странах и различия во взглядах на природу рисков.

И все же возрастание масштабов доли частного сектора в 1990-х годах в данной сфере, хотя по историческим меркам и было значительным, оказалось меньше того уровня, каким оно могло бы быть. К 1999 году общий объем инвестиций частного сектора в услуги инфраструктуры в развивающихся странах упал после достижения своих максимальных значений в 1997 г., хотя в 2000 г. и были некоторые признаки оживления в этой сфере. Для того, чтобы успешно стимулировать частные инвестиции в данный сектор, необходимо иметь в виду действие двух факторов, а именно осуществление реформ политической системы и реформирование системы контроля, особенно ценового, а также усилия, направленные на достижение большего доверия ко вновь создаваемой правительствами системе регулирования и контроля¹. Политика, которая обеспечивает возможность полной компенсации издержек и которая одновременно гарантирует инвестору отдачу в разумных пределах, причем правительство не берет на себя никаких финансовых обязательств, является наилучшей альтернативой для расширения инвестирования со стороны частного сектора. Нередко однако правительствам или не удавалось проводить такую политику, или же проводить ее с помощью вызывающих доверие механизмов, сдерживая тем самым инвестирование со стороны частного сектора.

Таблица 8.1

Инвестиции в проекты развития инфраструктуры с участием частного сектора в развивающихся странах, по секторам экономики и регионам мира, 1990–1999 годы
(в миллиардах долларов США)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Всего
Сектор экономики	6,7	13,3	8,1	11,0	19,6	24,0	29,9	42,8	54,3	39,2	249,0
Средства связи	1,6	1,2	12,1	14,6	17,0	24,1	33,7	49,7	25,7	14,9	192,8
Энергетика											
Транспорт	8,0	3,1	4,2	7,7	8,2	10,1	16,5	22,4	17,6	8,4	106,1
Водоснабжение и канализация	—	0,1	1,9	7,5	0,7	1,7	2,2	8,9	2,6	5,9	31,4
Регионы											
Восточная Азия Тихоокеанский регион	2,6	4,1	8,9	16,2	17,7	23,4	33,4	38,8	9,5	14,1	168,6
Европа и Центральная Азия	0,1	0,3	1,3	1,5	3,9	8,6	11,6	15,1	11,5	8,7	62,5
Латинская Америка и Карибский бассейн	13,2	12,6	15,8	18,5	18,9	19,4	28,8	51,1	71,0	36,3	285,6
Ближний Восток и Северная Африка	0,0	—	0,0	3,4	0,3	0,1	0,4	5,3	3,5	2,4	15,3
Южная Азия	0,3	0,8	0,1	1,3	4,0	7,6	6,1	7,1	2,3	4,0	33,5
Африка к югу от Сахары	0,1	—	0,1	0,0	0,7	0,8	2,1	4,5	2,4	2,9	13,6
Всего	16,3	17,8	26,1	40,9	45,5	59,9	82,3	121,9	100,2	68,5	579,3

Примечание. 0,0 означает ноль или менее половины единицы измерения. Величины отдельных показателей в сумме могут не совпадать с итоговой величиной вследствие округлений.
Источник: World Bank, PPI Project database.

Иногда даже такая ценовая политика оказывалась недостаточной, чтобы достичь запланированных масштабов предоставляемых услуг. И в таких случаях правительства могли бы пойти на предоставление субсидий предприятиям этой сферы, в качестве некоторого дополнения к тем суммам, которые предприятия получают за счет абонентной платы и иных сборов с потребителей. Опыт показывает, что, когда это необходимо, субсидии могли бы быть прозрачными и разработанными таким образом, чтобы учитывать интересы бедных слоев населения. Если трудности финансового характера ограничивают возможности субсидирования, правительства вынуждены корректировать запланированные масштабы предоставляемых услуг².

Как правило, предоставление услуг со стороны частного сектора ослабляет трудности финансового характера и увеличивает масштабы инвестиций³. Недавний обзор исследований по проблемам приватизации за последние 30 лет показал, что из 24 случаев анализа сравнительной эффективности услуг, предоставляемых государственными и частными предприятиями в сфере инфраструктуры, у половины частных или приватизированных предприятий оказался более высокий уровень эффективности и производительности, в семи случаях различия были небольшими или же не вполне ясными, и только в пяти случаях исследователи пришли к выводу, что государственные предприятия отличаются более высоким уровнем эффективности и производительности, чем частные предприятия⁴.

Среди причин того, почему частный сектор действует более эффективно, можно назвать более тщательную подготовку к проведению работ, заблаговременный анализ конкретного сектора экономики, а также формирование должным образом разработанных и прозрачных управ-

ляющих структур. Некоторые новые факты, касающиеся структуры концессионных договоров, обуславливающих участие частного сектора в инфраструктуре (вставка 8.1), может служить примером для высших должностных лиц страны. Например, правительства увеличили конкуренцию в сфере предоставления инфраструктурных услуг за счет того, что еще до приватизации произвели там структурные реформы. В развивающихся странах, где возможности исполнения норм и правил особенно слабы, существует твердое убеждение в том, что следует в возможно больших масштабах внедрять конкуренцию в те сектора экономики, где она может заменить собою систему регулирования и контроля. Конкуренция, которая приводит в действие новые стимулы, улучшает прежде слабую институциональную среду; она кроме того снижает зависимость от системы регулирования и контроля (например, от регулярного пересмотра расценок) в целях достижения желаемых результатов. Правительства кроме того достигали большего охвата обслуживанием бедных слоев населения, например, за счет того, что внедряли задания по охвату населения услугой с самого начального периода подготовки условий контракта или же за счет обеспечения большей гибкости в установлении цен и требуемых стандартов качества.

Внедрение системы регулирования и контроля в отношении частных поставщиков услуг — сложное дело в тех случаях, когда в некоторых отраслях предоставления услуг имеются условия для конкуренции, тогда как в прочих отраслях по-прежнему господствуют условия, типичные для естественных монополий. При наличии такой ситуации высшие должностные лица страны должны решить, могут ли операторы монополистических предприятий быть допущены к участию в работе секторов, функциони-

Вставка В.1**Предоставление услуг частного сектора: последние данные о договорах о концессии**

Концессии (или франчайзинг) являются одним из способов внедрения практики предоставления частных услуг в сферу инфраструктуры и тем самым способствовать конкуренции за рынки. Концессии предоставляют частной компании право использовать свои капиталы, управлять определенной отраслью услуг, а также получать от этого доход, обыкновенно на основе проведения конкурса. Механизм проведения конкурса для получения контракта на концессию предполагает устранение монопольной ренты и таким образом сокращает расходы на нужды регулирования и контроля. Например, Кот-д'Ивуару Всемирный банк оказывал поддержку концессиям в секторе водоснабжения. Победитель конкурса, SODECI, в настоящее время занят водоснабжением по всей стране по цене, сопоставимой с ценами государственных предприятий соседних стран, но с отличным качеством воды и с очень высоким уровнем погашения платежей частными потребителями.

А вот недавнее исследование концессионных контрактов в Латинской Америке свидетельствует, что результаты здесь могут быть весьма различными по причинам, свойственным вообще приватизации. (Концессии являются здесь главной формой доступа в отрасль частного сектора.) Большая часть проблем имеет отношение к первоначальной форме составления условий контракта и регулирования его исполнения. Исследование свидетельствует, что из более чем 1 000 концессий, предоставленных с конца 1980-х годов, более 60%, похоже, были пересмотрены в течение первых трех лет работы, причем 80% таких концессий относились к водоснабжению и транспорту (Guasch, 2000). Причем в большинстве случаев именно держатели концессий были инициаторами пересмотра условий. Доля пересмотренных концессий выше, чем это обуславливается изменениями в экономических условиях. Одной из причин этого может быть то, что инвесторы подают заявки с низкими расценками, чтобы обеспечить выигрыш контракта, надеясь, что после выигрыша, они смогут пересмотреть его условия в сторону улучшения, теперь уже на двусторонней основе, при отсутствии конкурентов. Это означает, что наиболее эффективный провайдер может не стать победителем в этом конкурсе.

Пересмотр условий контракта, который иницирует правительство, может отражать отсутствие обязательства защищать инвесторов. Существует несколько путей преодолеть это обязательство. Во-первых, в развивающихся странах, располагающих хорошо развитой и эффективно действующей судебной системой, таких как Ямайка, правительство может подписывать контракт на концессию или на франчайзинг, исполнение условий которого может быть обеспечено по решению суда (Spiller and Sampson, 1996). Во-вторых, правительство может постепенно создавать себе репутацию не прибегающего к экспроприации, структурируя с этой целью соглашение о концессии или франчайзинге таким образом, что они предусматривают постепенную с течением времени амортизацию инвестиций. Инвестор амортизирует большой размер инвестиций с учетом позиции правительства. Именно таким образом Венгрия структурировала свою концессию на национальную телекоммуникационную связь (Armstrong and Vickers, 1996). Или же правительство может попробовать привлечь частных инвесторов внутри страны, чтобы будущая экспроприация проводилась за счет как национальных, так иностранных инвесторов, что сделает экспроприацию политически более дорогостоящей и, следовательно, менее вероятной. В качестве варианта такой стратегии может стать использование наличия международной программы кредитов в качестве обязательства, или залога: инвестор будет знать, что недостойное поведение правительства в данной отрасли может быть подвержено наказанию со стороны международных кредиторов в целом ряде других отраслей хозяйства (Armstrong and Vickers, 1996; Levy, 1998; Ordover, Pittman and Clyde, 1994).

Прежде чем начать переговоры о концессии и приватизации, следует провести тщательное исследование целей программ либерализации и приватизации, принимая во внимание опыт других стран. Такая работа, была, например проделана перуанским отделом платных шоссе новых дорог. В этом же контексте важно провести реформу цен, пока предприятие еще находится в руках государства. Цены должны быть повышены, чтобы они покрывали издержки (или были бы близки к такому уровню), иначе у инвесторов не будет уверенности что они смогут получать доход на свои инвестиции. Именно такая проблема повлияла на процесс приватизации электроэнергетики по всей Центральной и Восточной Европе и в других странах мира

(Stern and Davis, 1998). Система прозрачного перекрестного субсидирования или же пожизненных услуг, на благо всех граждан, включая и наиболее бедных, должна была бы быть согласована с самого начала.

Любое вертикальное разделение, такое, например, как разделение выработки электроэнергии от ее передачи и доставки потребителю, должно быть произведено до начала приватизации, чтобы избежать сопротивления такой реструктуризации впоследствии. Даже если не предполагаем разделение отрасли на момент приватизации, целесообразно провести разделение в учете издержек в качестве как подготовительной меры к возможной реструктуризации в будущем или к вступлению во владение новых собственников. Ряд латиноамериканских проектов, связанных с платными шоссе новыми дорогами, поставил ряд проблем регулирования и контроля, поскольку разработчики не установили механизма передачи информации регулирующим органам на момент предоставления концессии (Estache, Romero and Strong, 2000).

Важнейшим компонентом в стратегии приватизации является независимый орган регулирования и контроля. Этот тезис подтверждается опытом Латинской Америки, который говорит, что если регулирующий орган существовал на момент предоставления концессии, вероятность пересмотра ее условий составляла 28%; если же его не было, то вероятность пересмотра условий концессии составляла 62% (Estache, Romero and Strong, 2000). Хотя эффективность работы и независимость органа регулирования и разнятся от страны к стране, наличие его до оформления концессии в целом оказывалось полезным. Так, в Венгрии попытались было открыть газовое хозяйство для инвестиций со стороны частного сектора, не располагая готовыми к действию регулирующими органами, и потерпели неудачу.

Чтобы регулировать, регулирующие органы должны обладать информацией. Для получения ими такой информации необходимо, чтобы их право на информацию было зафиксировано в тексте контракта. Важным дополнением к такой структуре контракта является гарантия того, что фирмы будут вести полную отчетность для нужд регулирующих органов и что органы регулирования и контроля смогут иметь возможность анализировать такую информацию.

Наличие независимого контрольного органа снижает риски политического вмешательства в процесс приватизации и таким образом обеспечивает более благоприятные условия для инвесторов. Более того, независимый контрольный орган предоставляет главную тему переговоров по концессионному контракту, а также техническое основание, которое исключит недозволенные приемы ведения переговоров по контракту. И, наконец, регулирующий орган располагает специальными знаниями, что сокращает степень неопределенности и позволяет лучше предсказать развитие технологического процесса и динамику спроса. Исследование по Латинской Америке показало, что наличие регулирующего органа обеспечивает тщательное изучение как самого контракта, так и характеристику претендентов на такой контракт еще до того, как контракт будет ими выигран.

То же исследование показало, что регулирование на основе учета нормы рентабельности (которое обеспечивает инвестору гарантированную норму прибыли путем корректировки расценок в зависимости от его издержек) с меньшей вероятностью приведет к пересмотру условий контрактов, чем регулирование на основе принципа предельной цены (в нем определен предел цены, которую фирма имеет право устанавливать). Фирма, которая подвергается контролю на основе предельной цены, подвержена рискам, связанным с изменениями величины ее издержек, и таким образом становится зависимой от доброй воли регулирующих органов. В Латинской Америке вероятность пересмотра условий контракта составляет 9%, если контракт составился на условиях учета нормы прибыли инвестора, и 56% в случае подписания контракта на условиях предельной цены за услугу (Estache, Romero and Strong, 2000).

И, наконец, использование принципа единой разовой оплаты в качестве главного критерия предоставления контракта, а не таких критериев как установление самого низкого тарифа или наименьших размеров ежегодно предоставляемых субсидий, похоже, снижает вероятность пересмотра контракта, поскольку эти последние критерии в большей мере способствуют возникновению споров, а значит и последующих корректировок. Разовая выплата обеспечивает положение, при котором инвестор оказывается связан с руками и ногами, а это делает его ответственным за исполнение взятых на себя обязательств (Guasch, 2000).

рующих на принципах конкуренции. Не обладающие достаточным опытом органы регулирования и контроля, особенно в бедных странах, столкнутся с известными трудностями, когда им придется разбираться со случаями дискриминации в связи с доступом на рынки. Структура контрольных органов в обязательном порядке должна учитывать данную проблему. Имеется обыкновенно два альтернативных варианта: может быть предложено либо *вертикальное разделение*, или же сектор может быть *оставлен интегрированным*. Во втором из упомянутых случаев надежда на действие межотраслевой конкуренции или конкуренции за ресурсы может сократить потребность в регулировании.

Создание эффективных регулирующих структур в развивающихся странах требует учета качества предоставляемых ими услуг и существования некоторых вспомогательных институтов и учреждений. Иногда это выливается в установление не столь громоздких, более простых или менее дорогостоящих норм и правил, или же в экономию на самих учреждениях. Из-за различий в возможностях вспомогательных институтов стандарты регулирования, действующие в промышленно развитых странах, могут не подходить для более бедных регионов, которые нередко получают услуги со стороны более мелких или неформальных провайдеров. Что касается проблем распределения, то их можно решить за счет внедрения норм, регулирующих цены и уровень качества, установления определенных показателей инвестирования и доступа, а также за счет стимулирования неформального сектора или прямого субсидирования.

Издержки предоставления инфраструктурных услуг можно снижать за счет новаторских подходов, которые включают в себя и участие в этом местных сообществ. Более широкие информационные потоки между пользователями услуг и поставщиками услуг также способны создать некоторые институциональные структуры, которые способствуют более качественному обслуживанию населения.

Конкуренция между фирмами и проверка всех подведомственных предприятий способны повысить качество предоставляемых услуг и способствовать снижению загрузки регулирующих органов. Так, конкуренция в той или иной отрасли способна сократить потребность в частных пересмотрах уровня цен.

Создание пользующейся доверием системы регулирования — это один из важнейших факторов, воздействующих на частные инвестиции в инфраструктуру. Однако же успех той или иной страны в создании такой системы зависит в такой же степени от политических (глава 5), технических факторов, а также от человеческих возможностей. Среди важных политических аспектов надо назвать такие как отсутствие независимого положения регулирующего органа или слабая система проверок и отчетности, представляемых в контрольный орган. Еще одним ключевым моментом является прозрачность действий контрольного органа и контролируемого предприятия или учреждения. Так, стандарты отчетности увеличивают прозрачность деятельности подотчетного учреждения. Раскрытие правил игры увеличивает прозрачность действий регулирующего органа.

В данной главе дается обзор того, как конкуренция способна сократить бремя регулирования, выпадающее на государство; формы, которые могут принимать регулирующие институты; и, наконец, как институциональная структура может влиять на доступ к ним бедного населения. В главе не об-

суждаются все важнейшие вопросы создания системы регулирования, но все же упоминаются те области, где опыт последних лет проливает свет на данные вопросы или же те аспекты, которые не получили достаточного освещения в *Докладе о мировом развитии 1994 г.* Вопросы управления внутри государственных фирм, занятых предоставлением услуг инфраструктуры, здесь также не затрагиваются, за исключением таких случаев, как разработка системы субсидий для бедных слоев населения.

Конкуренция в секторах инфраструктуры

Существуют различные пути внедрения конкуренции на рынке (в противоположность конкуренции *для* рынка) в отраслях инфраструктуры. Данный раздел как раз и посвящен этому вопросу.

Конкуренция и регулирование

Как указывалось в *Докладе о мировом развитии 1994 г.*, такие услуги как производство электроэнергии и междугородние и международные средства связи могут предоставляться на конкурентной основе. Некоторые отрасли услуг, которые получают экономии от масштаба производства, могут столкнуться с конкуренцией со стороны услуг, основанных на иных технологиях.

В любом из этих случаев конкуренция может выступать в качестве заместителя регулирования, защищая экономику от монополистических злоупотреблений. Это исключительно важно в развивающихся странах, где возможности исполнения правил регулирования в общем слабы. Надо иметь в виду, что регулирование это непростая задача и само правительство может стать источником произвольных решений. Это может случаться чаще всего в тех странах, где система управления слаба и где не хватает сдержек и противовесов, чтобы пресекать злоупотребления властью со стороны отдельных правительственных органов. Регулирование ведет к издержкам, что затрагивает как предприятия, подвергающиеся регулированию, так и правительства, осуществляющие регулирование⁵. Порой неэффективность деятельности правительства и коррупция на государственных предприятиях может быть просто заменена коррупцией в регулирующих органах. Более того, правительственные учреждения в развивающихся странах часто бывают неспособны добиться должного доступа к информации, необходимой для эффективного регулирования⁶. Они в равной мере могут быть незнакомы с концепцией независимого регулирующего органа и испытывать трудности при реализации регулирующих действий. Иначе говоря, конкуренция способна предотвратить многие проблемы, связанные со стимулированием, информацией и исполнением распоряжений, которые создаются системой регулирования, а там, где это возможно, может заменять собой систему регулирования.

Еще одна форма конкуренции, которая способна снизить бремя регулирования, это конкуренция на основе применения некоторых критериев. Регулирующие органы могут оценивать эффективность деятельности провайдера инфраструктурных услуг, скажем, с помощью цен и охвата потребителей, сравнивая его работу с таким же провайдером из другого региона (например, в соседней стране), и, соответственно, могут внести поправки в систему регулирования. Хотя это и не является конкуренцией на рынке страны, все же оно может иметь тот же эффект в качестве стимула для провайдеров инфраструктурных услуг.

Конкуренция между «монополистами» может снизить потребность в отраслевом регулировании, например, в сфере поставок нефтепродуктов и электроэнергии.

■ Перекачка нефти по трубопроводу между двумя пунктами на большое расстояние может рассматриваться в качестве естественной монополии. Однако производители в какой-то конкретной местности могут не требовать защиты со стороны регулирующего органа, если у них есть альтернативные потребители для конкретного нефтепровода — такие, например, как местные покупатели, или перевозка нефти по воде, или нефтепровод, берущий начало от той же самой производственной единицы и переправляющий продукт в различные направления. Точно так же потребители, находящиеся в каком-то конкретном пункте нефтепровода, который представляет собой монополию на всем пути движения продукта, могут не ощущать потребности в регуляционной защите, если у них есть альтернативный источник получения нефти, — такой, например, как местные производители, или перевозка нефти по воде, или нефтепровод, идущий в том же самом направлении и который пришел туда из другого месторождения⁷. Точно такие же условия складываются и в случае трубопровода по перекачке природного газа. Например, трубопроводы, идущие из двух различных районов по производству газа в Аргентине, компании *Gas Atacama*, совместное предприятие чилийской компании *Endesa* и компании США *CMS Energy*, и *Norandino*, Бельгийская компания *Trastebel*, только что вступили в конкурентные отношения, борясь за право поставлять природный газ через Анды в Северное Чили⁸.

■ Точно так же, даже если передача электроэнергии на дальнее расстояние от электростанции к фирмам-потребителям или к административной единице и является естественной монополией, производители электроэнергии в данном конкретном географическом пункте могут не нуждаться в регулирующей защите, если они обслуживаются различными линиями электропередач, доставляющими электроэнергию целому ряду потребителей. Потребители какого-то конкретного пункта могут и не требовать себе регулирующей защиты, если они обслуживаются различными линиями электропередач, доставляющими электроэнергию от целого ряда электростанций. Муниципальные образования и крупные промышленные потребители в настоящее время пользуются такой конкуренцией электростанций в Аргентине, Бразилии, Чили и Перу⁹.

Другие примеры могут включать в себя конкуренцию, которую создают железнодорожному транспорту операторы грузовиков и барж, или конкуренцию среди различных отраслей энергетического комплекса, таких как нефть и газ. Более свежим примером является конкуренция между телекоммуникационными сетями и системами связи провайдеров кабельного телевидения в сфере коммуникационных услуг. Кроме того, две эти естественные монополии сталкиваются с конкуренцией со стороны средств связи, использующих беспроводные технологии.

Иногда конкуренция может вызвать новые проблемы регулирования или же может попросту устранить старые. В большинстве случаев, где конкуренция признана в качестве эффективного пути организации предоставления услуг, этот вид услуг оказывается частью более крупного ин-

фраструктурного сектора, где могут сохраняться некоторые элементы естественной монополии. Если производство электроэнергии рассматривается как потенциально конкурентоспособная отрасль хозяйства, то в отношении передачи электричества на большие расстояния и распределения ее на местах это утверждение уже не столь очевидно. Средства связи, покрывающие большие расстояния, рассматриваются как потенциально конкурентоспособная отрасль, а вот в отношении местных беспроводных структур связи это утверждение тоже не столь очевидно.

Большая часть важнейших проблем, включая риски, контракты, стимулы и знания, относилась к отраслям, где «развязывание» возможно, т.е. где часть услуг, ранее оказывавшихся вертикально интегрированными монополиями, теперь открываются для конкуренции, тогда как предоставление прочих услуг продолжает оказываться на принципах монополии. Поэтому в этих более широких отраслях конкуренция и регулирование являются скорее комплементарными, дополняющими друг друга, а не субститутами, которые *заменяют* один другого.

Нижеследующий раздел концентрирует внимание на вопросе, который в настоящее время является очень важным в развивающихся странах. Вертикальное разделение способно создать дополнительные возможности для конкуренции в развивающихся странах.

Вертикальная интеграция или разделение

Почти в каждом секторе инфраструктуры имеется услуга, которая в настоящее время может быть предоставлена на основе конкуренции, тогда как остается ряд услуг, которые скорее всего станут монополистическим узким местом в производственной цепи¹⁰. Этот факт ставит вопрос о том, следует ли сохранять вертикально интегрированную модель инфраструктуры предприятия, если есть возможность внедрить здесь элементы конкуренции. Одной из проблем предпринимаемого в данной области анализа затрат и результатов состоит в том, что невозможно измерить динамическую выгоду от конкуренции, тогда как затраты на реструктуризацию и показатели экономии от масштаба производства могут быть известны.

Вполне вероятно, что в конкретных секторах инфраструктуры может иметь место экономия на разнообразии, благодаря предоставлению всех услуг, например, в сфере производства электроэнергии, передачи ее на дальние расстояния и распределения электроэнергии потребителям на местах. Однако там, где сохраняется монополистическое узкое место, к которому добиваются доступа конкурирующие между собой поставщики, у монополиста-провайдера возникает стимул оказывать поддержку собственным интегрированным структурам в ущерб конкурентам (например, в том что касается цены доступа к услуге или качества этого доступа). В этом случае может быть рассмотрено три институциональных варианта:

- Вариант А, когда собственник монополистического предприятия, представляющего собой узкое место в системе, продолжает свою деятельность в псевдоконкурентоспособном секторе, конкурируя с прочими провайдерами этого сектора (то есть, это интегрированная фирма, вынужденная конкурировать на рынке, в котором нет узких мест).
- Вариант В, когда собственник монополистического предприятия, представляющего собой узкое место в

Таблица 8.2
Стратегия вертикального разъединения или вертикальной интеграции

		Вертикальная интеграция с элементами конкуренции на рынке без узких мест (Вариант А)	Интегрированный монополист (отсутствие конкуренции) (Вариант В)	Вертикальное разъединение (с элементами конкуренции) (Вариант С)
Экономия на разнообразии	Крупные	✓	✓	
	Малые			✓
Выявление дискриминации	Простое ^а	✓		
	Сложное		✓	✓
Последствия дискриминации	Слабое влияние на конкуренцию	✓		
	Неблагоприятно для конкуренции		✓	✓
Вероятность конкуренции на рынках без узких мест	Значительные масштабы конкуренции	✓		✓
	Слабая конкуренция		✓	

а. Требуется разделение отчетности различных единиц вертикально интегрированного производителя.

системе, также действует как монополист в конкурентном секторе (то есть, это случай интегрированного монополиста).

■ **Вариант С**, когда собственник монополистического предприятия, представляющего собой узкое место в системе, лишается возможности осуществлять свою деятельность в конкурентоспособном секторе, а, скорее, оказывает услуги по установлению связей с конкурирующими фирмами, действующими в данном секторе (то есть, это случай вертикального разъединения с элементами конкуренции).

На практике могут быть использованы промежуточные формы вертикального разъединения (это находится в пределах варианта А), поскольку они способствуют раскрытию факта дискриминации. Например, отчетность, осуществляемая раздельно для каждого подразделения, или реструктуризация подразделений в отдельные корпоративные подразделения при наличии общего собственника способны выявить факт дискриминации.

Вариант, который более всего соответствует тому или иному сектору экономики в той или иной стране, зависит от четырех главных вопросов (таблица 8.2). Во-первых, это *размер экономии на разнообразии благодаря предоставлению разнообразных услуг внутри сектора*. Представляется, что экономия на разнообразии может оказаться не столь уж и значительной, исходя из того факта, что в секторах инфраструктуры в большинстве промышленно развитых стран преобладают скорее вертикальные трансакции между предприятиями, а не внутри предприятий. Например, при некоторых условиях интегрированные производители электроэнергии покупают часть энергии на независимых электростанциях, а интегрированные железные дороги позволяют некоторым другим операторам поездов эксплуатировать их линии.

Во-вторых, это *легкость выявления дискриминации со стороны интегрированного владельца узкого места в пользу своего филиала*. Трудности, не позволившие добиться ка-

чественной работы связи даже в США стало причиной распада в начале 1980-х годов AT&T, интегрированного поставщика средств связи¹¹. Независимые производители электроэнергии доказывали, что существует столь много параметров качества подключения к линиям передачи электроэнергии на большие расстояния, что контролирующему органу становится попросту не под силу предотвращение фаворитизма¹². В противовозложность этому, использование независимых железнодорожных диспетчеров как в США, так и в Чешской Республике в ряде случаев оказалось успешным в деле предупреждения дискриминации по отношению к не интегрированным операторам поездов¹³. Из-за отсутствия самостоятельной системы бухгалтерской отчетности в подразделениях интегрированного производителя факты дискриминации с трудом поддаются выявлению.

В-третьих, *последствия невыявленных неравных условий для конкуренции*. Финансовая информация по США указывает на то, что издержки передачи электроэнергии на дальние расстояния составляют менее 5% стоимости продукта, доставленного потребителям, тогда как издержки по транспортировке и структурные издержки составляют почти 20% совокупной стоимости поставленных потребителям услуг железнодорожного транспорта¹⁴. Это говорит о том, что конкурирующий оператор поездов перед лицом дискриминационного доступа на рельсовые пути, потенциально может оказаться в более невыгодном положении, чем конкурирующий производитель электроэнергии, сталкивающийся с дискриминацией при присоединении к сетям по передаче электроэнергии на дальние расстояния. Возможность дискриминационного доступа еще более остра в случае водопровода и канализации в развивающихся странах, где фиксированные сетевые затраты могут составлять порядка 75% от совокупных издержек на поставляемый продукт¹⁵.

В-четвертых, это *вероятность того, что может иметь место достаточно сильно развитая конкуренция*

на рынке, не испытывающем узких мест, что способно значительно повысить эффективность производства или доступ пользователей¹⁶. В тех случаях, когда на конкурентоспособном рынке имеет место значительная экономия от масштабов производства, как, например, в системе водного хозяйства и железных дорог, такой сектор может привлекать лишь очень незначительное число новых предпринимателей; благодаря этому большие выгоды от конкуренции маловероятны. Это скорее всего является проблемой небольших и бедных стран, поскольку величина спроса будет определять меньшее число поставщиков при данном уровне экономии от масштабов производства. Это ограничение может быть преодолено там, где международная торговля услугами вполне ощутима.

Как наличие информации, так и исполнение контрактов важны в деле сочетания конкуренции и регулирования в секторе инфраструктуры. От владельца интегрированных активов в узком месте экономики может потребоваться по условиям приватизации или при оформлении контракта на концессию предоставление недискриминационного доступа к этим активам всем желающим. Но кто-то при этом должен обеспечить исполнение этого контракта, и кто бы ни обеспечивал это, в любом случае может потребоваться большой объем сложной информации. В обоих случаях развивающиеся страны оказываются в невыгодном положении. Это означает, что в развивающейся стране часто выгоднее производить вертикальное разделение в секторе инфраструктуры, по мере того как там возникает конкуренция (вариант С), или же продолжать сохранять его в качестве интегрированного монополиста (вариант В), вместо того чтобы оставлять его в качестве интегрированной фирмы, подвергающейся воздействию конкуренции в условиях растущего рынка (вариант А). Эти вопросы привлекали внимание высших должностных лиц стран при развитии услуг Интернета (вставка 8.2).

В странах, где регулирующие органы как правило обладают опытом и знаниями, соответствующий вопрос прост: если конкурентоспособный доступ желателен, то, что лучше — вертикальная интеграция или вертикальное разделение? Однако в контексте информационных проблем и проблем с исполнением контрактов, с чем сталкивается развивающийся мир, соответствующие вопросы здесь могут звучать так: Есть ли вероятность достижения выгод от конкуренции и превысят ли они издержки, связанные исполнением контракта в этих условиях? Станут ли цена и качество товаров и услуг, поставленных конечному потребителю, действительно существенно улучшены в первом и третьем варианте по сравнению со вторым вариантом, который куда более прост в исполнении? Ниже под этим углом зрения такая ситуация анализируется в пяти секторах экономики.

Телекоммуникации. По мере того, как беспроводные средства связи продолжают развиваться, становится не столь очевидным, как это было в прошлом, что даже местная служба связи является естественной монополией¹⁷. Недискриминационный доступ кажется все более вероятным, особенно там, где конкурирующие между собой провайдеры услуг по передаче на большие расстояния и провайдеры вспомогательных услуг присутствуют и на местном рынке. Это проявилось в успешном проведении реформы системы связи в 1999 году в Марокко, которая прошла там при поддержке со стороны Всемирного банка. В Чили конкуренция при предоставлении услуг на местном уровне проявилась

Вставка 8.2

Вертикальная интеграция и дискриминация в предоставлении услуг Интернета

«Содержание» Интернета (информация, музыка и графические изображения) передается на большие расстояния главными провайдерами Интернета, а затем уже доставляется пользователям провайдерами услуг Интернета [ISPs], такими как America Online (AOL) и Mindspring, которые в свою очередь должны (по крайней мере при нынешней технологии) использовать проволочную передачу местных средств связи или провайдеров кабельного телевидения, чтобы дойти до конечных потребителей. Важное обстоятельство, которое должны иметь в виду органы регулирования и органы, поддерживающие конкуренцию, состоит в том, чтобы определить, в какой мере вертикальная интеграция между действующими на различных уровнях предприятиями, может оказаться пагубной.

Когда, например, OAL недавно пришла к соглашению о слиянии с Time Warner, крупным поставщиком программ обычного и кабельного телевидения, антitrustовские учреждения были обеспокоены тем, как бы OAL не стала проводить дискриминационную политику, стремясь продвигать собственные программы и мешая программам поставщиков, являющихся конкурентом Time Warner. Антитрестовские учреждения и участвующие в слиянии компании в конечном счете согласились с тем, что OAL будет предоставлять доступ к ее сетям на тех же условиях, на каких осуществляется доступ к сетям всех других провайдеров. В то же время Федеральная комиссия по коммуникациям, являющаяся органом регулирования в телекоммуникациях США, высказывала озабоченность тем, что кабельные операции этой объединенной компании будут направлены против соперника, необъединенной компании ISP, и поэтому настаивала на том, чтобы было заключено такое же соглашение об улаживании споров, направленное на недопущение дискриминации. Оба этих соглашения об улаживании противоречий потребуют последующей работы по регулированию и контролю для обеспечения выполнения достигнутых решений, хотя составлены они таким образом, что содержат в себе элементы, способствующие их исполнению, а потому являются до некоторой степени саморегулирующими.

Другой пример: Литовский Совет по вопросам конкуренции был обеспокоен относительно возможного дискриминационного поведения в отношении независимого ISP со стороны местного провайдера телекоммуникаций, Telecom, поскольку он располагал своей собственной компанией ISP. Совет уже оштрафовал Telecom за то, что она устанавливала своеобразные «фильтры» на своих линиях, которые снижают скорость передачи информации независимыми предпринимателями, хотя по этому поводу уже были рассмотрены апелляции в судах.

Источник: данные United States Department of Justice можно получить на сайте: www.usdoj.gov; данные United States Federal Communications Commission можно получить на сайте: www.fcc.gov.

прежде всего вследствие того, что передающие на большие расстояния фирмы стали оказывать услуги на местах¹⁸. В Гватемале (интегрированный) действующий монополист был обязан обеспечивать подключение и для новых появляющихся на рынке фирм¹⁹. Повсюду в странах с переходной экономикой отдельные лица и предприниматели старались, как правило, избегать обычно бесконечного ожидания для установления фиксированных линий связи, выступая за беспроводную систему связи²⁰. Таким образом, это тот сектор, где конкуренция нередко может сосуществовать с вертикальной интеграцией, то есть это вариант А.

Водоснабжение. Фиксированные издержки в системе водоснабжения столь высоки, что конкуренция в этой области не может предполагать больших выгод на основе повышения эффективности, так что модель регулируемой, интегрированной монополии (вариант В) может работать здесь наилучшим образом. Кажется, ни одна страна не ввела до сих пор принципы конкуренции в области водоснабжения, хотя в Чили изучали этот вариант²¹. Можно доказать, что это такой сектор, в котором легче, чем где-либо, выявить и предотвратить дискриминацию по отношению к неинтегрированным поставщикам, в результате чего, особенно когда качество услуг разных поставщиков может адекватно контролироваться, и по мере того как регулирующие возможности возрастают, *вертикальная интеграция может сосуществовать с конкуренцией по поставкам* (вариант А).

Нефть и природный газ. Как и в системе водоснабжения, нефтепроводы и газопроводы имеют в своем распоряжении дорогостоящие системы, так что относительная экономия издержек от поставки товара на конкурентной основе может оказаться меньшей, чем в других секторах, но зато здесь довольно просты как процесс выявления дискриминации, так и способы ее предотвращения. Там, где дискриминация может быть выявлена и предотвращена — а это возможно далеко не в каждой стране, — вертикальная интеграция может сочетаться с рынком поставок на конкурентной основе (вариант А). Там же, где дискриминацию не удастся предотвратить, выгоды от конкуренции не столь велики, если их сравнивать с издержками регулирования и ущербом от дискриминации, чтобы можно было применять вариант А; не столь велики они и по сравнению с издержками на вертикальное разделение, чтобы можно было оправдать вариант С; в таком случае это — интегрированная монополия, действующая на обоих рынках — то есть для этого случая вариант В — вероятно наилучший исход. *Конкурентная борьба за обладание источниками сырья между интегрированными монополистами вполне возможна в этих отраслях* в крупных странах. Как указывалось выше, газопроводы из двух газоносных районов Аргентины начинают борьбу за право поставлять природный газ потребителям Чили.

Железные дороги. Одна модель реформы железных дорог, к которой склоняются страны Европейского союза, ведет к разделению собственности и контроля за инфраструктурой («железнодорожные пути») от операций («подвижной состав»), так что конечной целью становится наличие большого числа частных операторов поездов, которые конкурируют друг с другом за перевозки на общей для всех системе железнодорожных путей. Опыт Великобритании, одной из немногих стран, которые попытались осуществить эту модель реформ в полном объеме, не стал вдохновляющим примером. Отсюда возникает вопрос, может быть *вертикальная интеграция без конкуренции на уровне поездов* (вариант В) *станет наилучшим из всех несовершенных вариантов* в данном секторе.

В средних и крупных странах вариант В может создавать возможности для конкуренции между вертикально интегрированными фирмами посредством услуг по перевозке в различные пункты назначения или же из различных пунктов отправления — каким-то конкретным клиентам (то есть это «параллельная» конкуренция или же конкурентная борьба за источники)²². Это модель, которую в конце концов выбрали для реформирования прави-

тельства Бразилии и Мексики, и такие же мероприятия проводились в течение какого-то времени в Канаде и США. Конкуренция со стороны других видов перевозчиков, например, с водителями грузовиков, это также возможный вариант.

Менее крупные страны, располагающие хорошо развитой системой регулирования, могут считать, что дискриминацию в общем настолько несложно обнаружить, что на рынок могут быть допущены новые участники бизнеса — например, это допуск крупных перевозчиков, которые могут уже располагать своими собственными вагонами, или же допуск иностранных операторов поездов из соседних стран. Европейский союз (ЕС), например, принял постановление, требующие от стран-членов позволять операторам поездов из других стран-членов ЕС пользоваться железнодорожными путями их интегрированных национальных фирм. В Чешской Республике, например, вертикально интегрированная железнодорожная компания обязана допускать на свои пути других операторов поездов.

Электроэнергетика. В энергетическом секторе трудно выявить и предотвратить дискриминацию против неинтегрированных производителей электроэнергии даже в промышленно развитых странах, где действуют располагающие богатым опытом структуры регулирования, так что проблемы, которые встают перед новыми регулирующими структурами, в обязанности которых входит контроль за поведением уже существующих монополий, прочно закрепившихся в отрасли монополистов, тем более сложны²³. И все же, за исключением разве что самых небольших по размерам экономических систем (где экономия от увеличения масштабов производства, даже при наличии самых современных технологий по производству электроэнергии, может исключать наличие более одного или двух предприятий по производству электроэнергии), выгоды от конкуренции в производстве электроэнергии потенциально столь велики, что *вертикальная дезинтеграция может стать наилучшим выходом из положения* (вариант С)²⁴.

Недавно проведенное исследование показывает, что вертикальная дезинтеграция в энергетическом секторе — это подход, чаще всего избираемый странами во все мире (при этом Малайзия и США являются здесь исключениями)²⁵. В нем делается вывод, что вертикальная дезинтеграция, состоящая в том, что интегрированные ранее электроэнергетические компании становятся отдельными компаниями, занимающимися выработкой электроэнергии, ее передачей, или же доставкой ее потребителю, способна внести конкуренцию в сектор электроэнергетики. И опыт показывает, что внедрение сюда конкуренции может сыграть положительную роль.

Например, в Аргентине переход к частной, основанной на конкуренции системе быстро разрешил острую проблему нехватки электроэнергии. В противоположность этому, опыт последнего времени дает примеры того, как политические интересы и урезанные реформы способны размыть выгоды внедрения конкуренции в энергетическом секторе. В то время как вертикальная дезинтеграция электроэнергетических компаний устраняет необходимость регулирования операций по выработке электроэнергии (так как здесь действует конкуренция), операции по доставке электроэнергии и передаче ее остаются монополиями и требуют регулирования. Можно упомянуть

в качестве предостережения, что имеются свидетельства того, что даже вертикальная дезинтеграция может не привести к повышению эффективности, пока не будет внедрена какая-то форма конкуренции среди конечных потребителей.

Структура системы регулирования

К настоящему моменту стало уже общепринятым утверждение, что в стране должны быть *независимые* регулирующие органы, руководствующиеся *прозрачными* процедурами (главы 5 и 10), а контроль за их деятельностью должен осуществляться *сильной и независимой судебной системой* (глава 6). На практике, однако, каждое из этих требований оказывается трудновыполнимым. Далее, при отсутствии надлежащей системы проверок и отчетности, на смену неэффективной бюрократической системе может прийти коррупция частного сектора. Более того, человеческий капитал во многих развивающихся странах дефицитен (глава 1). Все эти факторы как раз и вызывают к преобразованиям институциональной системы. В данном разделе рассматриваются и некоторые другие атрибуты, которые необходимы регулирующему органу для своего эффективного функционирования в развивающихся странах, с учетом прежде всего имеющихся там информационных трудностей и нехватки компетенции.

Суды против регуляционных трибуналов

Регулирующие органы могут играть далеко не единственную роль. Они способны вырабатывать нормы и правила, следить за их исполнением, а в случае необходимости и требовать исполнения таких норм и правил. И многие регулирующие органы действительно способны хорошо исполнять две первые функции, но они все же нуждаются в услугах судов, чтобы до конца обеспечивать исполнение указанных норм и правил. Даже в тех случаях, когда регулирующий орган обладает жесткими полномочиями для обеспечения исполнения своих решений, наличие судов важно для должного рассмотрения апелляций, подаваемых после административных решений регулирующего органа. Во многих развивающихся странах суды перегружены, а судьям может не доставать технических знаний. Вот почему было бы целесообразно создавать некую особую систему внутри регулирующих органов, чтобы частично разгрузить суды. Прежде всего регулирующий орган должен получить полномочия, позволяющие ему жестко приводить в исполнение свои решения. Поскольку суды в развивающихся странах отличаются большой слабостью, многие иностранные инвесторы полагаются на помощь со стороны международного арбитража.

Один из вопросов в этой связи состоит в том, осуществляют ли суды, следящие за соблюдением законодательства о конкуренции, достаточный контроль за провайдерами услуг. Опыт Новой Зеландии демонстрирует важность существования регулирующего органа, который контролирует исполнение законодательства о конкуренции. В 1990-х годах, в качестве одной из сторон своей широкой программы регулирования. Новая Зеландия отменила систему отраслевых форм регулирования и контроля и сделала упор на учреждения, контролирующие соблюдение принципов конкуренции и следящие за исполнением законов о конкуренции с привлечением судебных властей, чтобы предотвратить злоупотребления монополистического характера в

средствах связи и в электроэнергетике. Власти нашли, однако, что за отсутствием системы отраслевых форм регулирования и контроля, рассмотрение вопросов в судах проходило медленно, а результаты их работы оказывались неудовлетворительными. Суды трех инстанций затрагивали пять лет на то, чтобы попытаться определить точный размер оплаты, которую новый предприниматель должен внести, чтобы получить доступ к уже действующей местной системе. По окончании этой работы все же так и не было выработано общего правила или направления, по которому в таком случае должны действовать компании²⁶. Отчеты недавно проведенных министерских расследований в двух отраслях; в электроэнергетике и средствах связи пришли к заключению, что по крайней мере на нынешнем этапе технологического развития этих секторов экономики специализированные регуляционные трибуналы стали бы важной составной частью эффективного регуляционного режима.

Сфера деятельности регулирующих органов

Второй комплекс вопросов касается сферы деятельности каждого конкретного регулирующего органа. Надо ли, чтобы такие органы работали на национальном уровне, или же было бы более целесообразным, чтобы контрольные органы на местах осуществляли контроль за предприятиями инфраструктуры? Надо ли, чтобы отдельный самостоятельный контрольный орган существовал в каждом главном секторе инфраструктуры или же он должен создаваться для каждой конкретной функции?

Регулирование на местах против регулирования на национальном уровне. Обычно приводится ряд более или менее веских доводов в пользу приближения органов регулирования инфраструктуры к местам деятельности предприятий, и эти доводы в общем таковы: а) лучшее знание местным регулирующим органом местных условий; б) более прямая политическая подотчетность местного органа регулирования и контроля; при этом достигается и большее вовлечение заинтересованного населения в процесс принятия решений регулирующим органом (на этом настаивает в том числе и *Доклад о мировом развитии 1994 г.*); в) такая приближенность способна скорее всего обеспечить более эффективное наблюдение за подконтрольным предприятием; и д) частые проблемы, возникающие у национальных или федеральных регулирующих органов в попытке координировать свои действия с местными правительствами, особенно по таким чувствительным вопросам как доступ к инфраструктуре.

Такие доводы, однако, отвергаются другими авторами, выступающими за централизацию работы регулирующих органов и за создание их на национальном уровне по следующим соображениям: а) регулирующие органы должны отличаться высоким профессионально-техническим уровнем своих сотрудников, по крайней мере когда они заняты в ряде особых отраслей экономики, что ведет к экономии от увеличения масштабов регулирующего органа; б) нехватка специалистов на местах; в) наличие внешних влияний (например, уже упоминавшееся влияние потребителей системы, и не только такие влияния) среди пользователей в различных местностях в одной и той же стране, что может потребовать наличия единого комплекса норм и правил и единого органа; и г) чем выше возрастающая вероятность «захвата» органа регулирования, тем более узкой и ограниченной станет сфера юрисдикции данного

органа. (Высказывается также мнение в пользу централизации, основанное на предположении о меньшей в таком случае вероятности возникновения коррупции, но однако информация на сей счет неясна; см. главу 5.)

Соображения в пользу существования местных органов регулирования, возможно, более слабы, а первые три соображения в пользу национальной системы регулирования тем более весомы, чем меньше размеры страны. Для небольших развивающихся стран общенациональная система регулирующих органов может быть более предпочтительна. В этом контексте технологически менее сложные отрасли, такие как водоснабжение и ремонт дорог, могут рассматриваться как исключение. В этих двух секторах местное население всегда играло особенно большую роль в контроле за предоставлением этих услуг (см. тот же *Доклад о мировом развитии 1994 г.*). Но даже и в этих секторах существуют централизованные регулирующие учреждения и централизованные нормы, заботой которых являются установление широких взаимосвязей, ценовая политика, а также и вопросы, связанные с внешней средой (например, регулирование забора воды с данной территории); или дееспособность, которая может оказаться выигрешной от специализированной экспертизы (например, контроль за конкурсным процессом на строительные заказы по прокладке новых магистралей). Более децентрализованные участники, такие как муниципальные власти и НПО, могут отвечать за контроль над ходом работ, за установление местных норм и правил, заниматься жалобами клиентов и в целом обеспечивать отчетность перед местными гражданами²⁷.

В крупных странах может быть целесообразнее децентрализовать функции контроля. В некоторых случаях, даже если нормы и правила устанавливаются на национальном уровне, контроль за соблюдением норм и правил может осуществляться на местном уровне. Например, силами НПО или общественности. Аргументы в пользу децентрализации подвержены воздействию политических факторов. Центральные правительства в крупных странах порой не обладают властью, чтобы потребовать введения норм и правил (в том числе и требования о предоставлении информации, необходимой для осуществления регулирования и контроля) местными или региональными предприятиями без согласия на то местных или региональных властей. И все же есть области, где не имеет смысла проводить децентрализацию ответственности, например, регулирование систем связи на дальние расстояния или доставка электроэнергии или газа между штатами, просто потому что большая часть их расположена между этими территориями.

Имеется два ярких примера такого рода, взятых из опыта функционирования платных шоссе в Бразилии. Первый состоит в том, что на платной шоссе между Рио-де-Жанейро и Тересополисом мэр одного городка, стоящего близ этого шоссе, отказался сотрудничать в деле пресечения незаконного доступа на шоссе водителям, не уплатившим установленного сбора. Второй состоит в том, что губернатор штата Парана вынудил concessionера взимать лишь половину сбора на автомобильных дорогах, установленного по договору между concessionером и центральным правительством²⁸. Крупные развивающиеся страны, такие как Аргентина, Бразилия, Индия и Россия, разработали органы регулирования (в ряде случаев по полной форме, в иных случаях

лишь частично) для местных структур и региональной администрации с учетом вышеуказанных проблем, связанных с проведением этой работы на общенациональном уровне и с исполнением норм и правил.

Наконец, третья структура регулирования, которая возникла недавно, это наднациональные по своему характеру органы, подобные тем, что были созданы для небольших беднейших стран Африки. Соображения при создании этих наднациональных органов были точно такими же, что и доводы по введению централизованных структур в других странах, а именно: сложность регулирования и контроля на местах (в данном случае в отдельных странах) и нехватка квалифицированного персонала, мешающая укомплектовать штаты регулирующих органов. Еще один фактор, который может быть сыграл здесь свою роль, это куда больший авторитет, которым обладает многонациональный орган регулирования в сравнении с подобным же органом, который в состоянии выставить небольшая страна перед лицом крупных транснациональных инвесторов²⁹. Организация Восточноафриканских государств создала недавно региональный орган регулирования для средств связи, а сейчас изучает вопрос о создании подобного же органа для других секторов инфраструктуры. Подобно этому, в 1995 году страны Южноафриканского сообщества образовали Южноафриканское объединение по вопросам энергетики, чтобы координировать производство и регулирование электроэнергии.

Хотя это и веские доводы как за, так и против централизации регулирующих структур, на практике разработка эффективных регулирующих структур зависит от политических реалий. Например, Франция, которая представлена довольно централизованной политической системой, приняла по преимуществу централизованную регулируемую структуру (за исключением отраслей водоснабжения и местного транспортного хозяйства, которые широко контролируются муниципальными властями). В противоположность этому, в США штаты, будучи крупными территориальными единицами и обладая независимостью и автономией, обладают и значительной властью в области регулирования и контроля. Поскольку, как правило, с политической точки зрения непросто устранить от власти тех, кто уже стоит у кормила правления, регулирующие структуры демонстрируют большую инерцию во времени.

Все это служит хорошим уроком для стран с переходной экономикой и для развивающихся стран: именно их политические структуры будут определять типы регулирующих структур, которые удастся образовать там. Реформы или разработка схем органов регулирования и контроля скорее всего исключительно трудны для осуществления без признания этих препятствий и без усилий, направляемых на то, чтобы преодолеть их. Иногда образование нового учреждения, а не преобразование уже существующего способно принести пользу. Именно таким, скорее всего, был случай с приватизацией средств связи в Марокко.

Отраслевая специализация. Те факторы, которые важны при выборе между местной и общенациональной структурой органов регулирования и контроля, важны также и при рассмотрении отраслевой специализации органов контроля, и они привели к похожим решениям. Доводы в пользу наличия специализированного органа для каждого широкого сектора (транспорт, энергетика,

связь и т.д.) состоят в том, что различные отрасли обладают различными характеристиками, так что существует экономия от специализации, но не отсутствует экономия от агрегирования; что большее число учреждений диверсифицируют риск институциональных неудач; и что большее число органов создаст больше возможностей для политического эксперимента.

И, наоборот, без всякого сомнения, имеются некоторые вопросы, которые выходят за пределы отраслей и которые могут принести выгоды от согласованного механизма действий. Отраслевые границы не всегда достаточно ясны и, возможно, становятся все менее ясными (как это было показано выше в случае обычного и кабельного телевидения). Далее, как и в случае с дебатами по вопросам локализации и централизации, многие развивающиеся страны сталкиваются с нехваткой квалифицированного персонала, чтобы обеспечить штаты многочисленных органов контроля, а орган с более широкой юрисдикцией обладает меньшей вероятностью быть захваченным какой-либо отраслью (или отраслевым министерством).

Надо отметить еще раз, что большинство приведенных доводов связано главным образом с масштабами страны и с ее экономической мощью. Более мелкие страны, такие как Коста-Рика, Ямайка и Панама, ответили на нехватку специалистов в области регулирования созданием многоотраслевых органов регулирования (хотя нормы и правила, разумеется, привязаны к каждому сектору), и такая практика получила развитие также на уровне штатов в Австралии, Бразилии, Канаде и США. Венгрия пошла по пути Великобритании, сочетая принципы работы ее органов регулирования и контроля в электроэнергетике и газовой промышленности³⁰. В то же время, учитывая упомянутые выше доводы экономического характера, некоторые крупные развивающиеся страны, такие как Аргентина, Бразилия и Россия, создали особые регулирующие органы для каждой конкретной отрасли хозяйства.

Функциональная специализация. В некоторых странах различные органы контроля ответственны за различные функции; например, один какой-то орган может заниматься экономическим регулированием, скажем, водоснабжения, и в то же самое время не заниматься регулированием его технического состояния и экологических аспектов его деятельности. В Великобритании, например, Министерство водного хозяйства ответственно за контроль за ценами на услуги для конечного потребителя и за обеспечение эффективности деятельности поставщиков, в то время как Инспекция по питьевой воде следит за состоянием водопровода, а Экологический комитет ответственен за поддержание в надлежащем состоянии рек, каналов и грунтовых вод. Можно иметь такое же разделение ответственности в отношении, скажем, экономических, технических и экологических аспектов или аспектов безопасности выработки электроэнергии и передачи электроэнергии. Однако при этом имеют место расходы на создание множества органов и, вероятно, расходы на координацию их работ³¹. Там, где имеется очевидная потребность опираться на точное знание местных условий и рассчитывать на одобрение действий со стороны местных политических сил, там может оправдаться довод в пользу введения различных уровней контроля: скажем, разделения экономического и технического контроля. Для развивающихся стран, испытывающих нехватку человеческого капитала, функци-

ональная специализация может оказаться более трудным предприятием.

Одна из стратегий, которую пытались использовать для решения проблемы ограниченной численности персонала органов контроля, состоит в передаче для исполнения по контрактам отдельных аспектов регулирования, например разработки принципов ценообразования или же контроля за соблюдением норм, частным фирмам. Чили выдает контракты на технический контроль за состоянием воды, Аргентина и Филиппины рассматривают вопрос о том, чтобы проделать то же самое³². Орган регулирования средств связи в Аргентине нанял частных консультантов, которые оказывают помощь в пересмотре размеров абонентной платы как для обывателей, так и для коммерческих структур, а также для пересмотра ставок за местные и междугородные переговоры³³. Представляется, что для использования данного метода открываются широкие возможности.

Учреждение, занимающееся вопросами конкуренции, против органа, регулирующего инфраструктуру. Часто возникает вопрос о том, можно ли полагаться на орган, занятый исполнением законодательства о конкуренции, как на повседневный экономический регулятор. Все страны Центральной и Восточной Европы и бывший Советский Союз создали органы по защите конкуренции, до того как были созданы органы отраслевого регулирования, льстя себя надеждой (по крайней мере, вначале), что органы, контролирующие конкуренцию, будут использовать статьи, «касающиеся» злоупотреблений вследствие доминирования, содержащиеся в законе о конкуренции, направленном на предотвращение монополистических злоупотреблений³⁴. Вслед за тем они дополнили учреждения, занятые вопросами конкуренции на уровне всей экономики, органами, занятыми инфраструктурным регулированием. Однако, по мере внедрения элементов конкуренции в сферу коммунальных услуг, взаимоотношения между учреждениями, занятыми вопросами конкуренции, и органами регулирования стали привлекать все возрастающее внимание.

Учреждения, занятые вопросами конкуренции в развивающихся странах, столь различных как Венесуэла и Польша, показали, что они могут, как и их партнеры в Северной Америке и в Западной Европе, действовать как эффективные сторонники конкуренции в области регулирования, без того, чтобы брать на себя функции собственно органов регулирования. В других странах, столь различных как Австралия, Боливия и Россия, учреждение, занимающееся конкуренцией, исполняет функции по крайней мере обшего координатора и управляющего органами регулирования и контроля, хотя в этом случае некоторые детали требуется еще проработать.

Разработка инфраструктурного регулирования, с тем чтобы предоставлять услуги бедным слоям населения

Качество и охват населения услугами инфраструктуры, такими как электричество, водоснабжение, связь и транспорт, оказывают большое влияние на уровень жизни. В настоящее время большое число бедного населения по-прежнему лишено доступа к большому числу инфраструктурных услуг.

Результаты недавнего исследования о влиянии реформ инфраструктуры на бедные слои населения Латинской

Таблица 8.3

Доступ к услугам электроэнергетики, водопровода, канализации и телефонной связи в 22 латиноамериканских странах, 1986–1998 годы
(процент домохозяйств)

	Взвешенные данные				Невзвешенные данные			
	Вода	Канализация	Телефон	Электричество	Вода	Канализация	Телефон	Электричество
1986	75,99	66,99	5,46	82,19	68,34	73,63	4,58	72,16
1989	80,85	79,85	6,13	85,37	69,88	77,21	5,23	76,26
1992	81,33	79,84	7,44	87,72	70,16	77,50	6,54	80,19
1995		79,65	9,41	89,37	73,19	79,67	8,54	81,76
1996			10,30	90,10			9,42	80,91

Примечание. Взвешенные данные — то есть равные веса были даны всем странам; невзвешенные данные представляют собой уровень доступности услуги с учетом численности населения.
Источник: Estache and others 2000a, p. 16.

Америки могут послужить уроком для политических руководителей во всем мире по вопросу о том, как следует разрабатывать такие реформы, чтобы принять во внимание эффекты распределения и благосостояния³⁵. Два наиболее важных из этих результатов состоят в следующем.

Первое, услуги частного сектора имели смешанные последствия для тарифов и, следовательно, смешанные последствия для бедных. Тарифы снизились там, где конкуренция и эффективное регулирование уменьшили издержки. Например, в Чили либерализация рынка междугородных телекоммуникационных связей в 1994 году снизила расценки на переговоры на более чем 50%. Примерно на столько же упали расценки на мобильную телефонную связь, когда число компаний мобильной телефонной связи выросло с двух до четырех в 1998 году. В Аргентине оптовые цены на электроэнергию снизились на 50% за пятилетний период после приватизации, вследствие интенсивной конкуренции в сфере выработки электрической энергии, вызванной вводом в строй свыше 20 новых генераторов. Тарифы для населения снизились на 40% за эти пять лет, прошедших после приватизации (1992–1997 гг.). В противоположность этому, существуют также примеры, когда тарифы растут вследствие возникающей в таких случаях необходимости гарантировать финансовую жизнеспособность фирм, оказывающих эти услуги.

Второе, реформы принесли с собой возросшие масштабы инфраструктурных услуг со стороны частного сектора. Это улучшает доступ к ним в целом, в том числе вероятно возросший доступ бедных слоев населения, которые были в прошлом более других лишены его. Таблица 8.3 показывает прирост доступа к электроэнергетике, к услугам водоснабжения и телефонной связи в 22 латиноамериканских странах за 1986–1996 годы.

Политические проблемы, встающие перед правительствами, которые стремятся улучшить доступ самых бедных граждан к услугам инфраструктуры, сравнимы с решением проблемы квадратуры круга, поскольку с одной стороны они стимулируют предоставление таких услуг бедным, и в то же время стремятся к тому, чтобы ставки были приемлемыми для бедных, принимая во внимание их готовность и способность вносить абонентскую плату. Эта ситуация может быть проиллюстрирована на при-

мере концессии на водоснабжение в провинции Тукуман, Аргентина (вставка 8.3)³⁶. Хотя причины неудачи данной концессии на водоснабжение многочисленны и сложны, шансы на ее успех были бы куда большими, если бы заранее были учтены социальные вопросы и вопросы распределения воды; ситуацию возможно удалось бы упростить, если бы была разработана четкая программа субсидий.

Существует пять вариантов, при которых политика регулирования может способствовать достижению распределительных целей: а) при определении инвестиционных задач; б) при гибком подходе к сочетанию цены и качества услуги, когда принимается решение о регулировании; в) на основе предоставления либеральных условий для появления на рынке неформальных поставщиков услуг инфраструктуры; г) при условии привлечения общественности к процессу регулирования; и е) при использовании субсидии.

Определение инвестиционных задач

Некоторые правительства предпринимали попытки способствовать доступу к услугам инфраструктуры тем, что в момент приватизации или предоставления контрактов на концессию фиксировали в текстах документов инвестиционные цели. Боливия использовала такой подход в Ла-Пасе и в Эль-Альго, где в 1997 году фирмы, подавшие заявки на концессию на водоснабжение, должны были сообщить, сколько именно потребителей они берутся обслужить за тот или иной предлагаемый им тариф. Выигравшая концессию компания Aguas del Illimani взяла на себя обязательство достичь к декабрю 2001 года 100-процентного охвата потребителей³⁷. Подобно этому, в Монттерии, Колумбия, в текстах документов были включены конкретные контрольные цифры³⁸.

То, как происходит отбор контрактов или компаний, участвующих в тендере в процессе приватизации, и какие избраны переменные при присуждении контракта, — все это будет определять как станут распределять выгоды среди заинтересованных лиц. Если данная услуга предоставляется бедным хозяйствам, то они выигрывают больше, если тарифы избраны в качестве конкурентной переменной. Если же эта услуга им не предоставляется, тогда отбор целей инвестирования в качестве переменной тендера имеет более высокие возможности для выигрыша со стороны бедных.

Вставка 8.3**Концессия на водоснабжение в Тукумане, Аргентина**

В 1995 году в провинции Тукуман, Аргентина, компании *Compania de Aguas de Aconquija* (CAA) была предоставлена концессия на водоснабжение и канализацию сроком на 30 лет. Чтобы быть в состоянии профинансировать инвестиционную программу, концессионер запросил повышения тарифа на 68%. Повышение тарифа должно было войти в силу немедленно и одинаково затронуть все группы потребителей в населении, в котором значительную долю составляли бедные городские и сельские жители.

Повышение тарифа оказалось крайне непопулярным делом и было оценено как несправедливый шаг в отношении слоев населения с низкими стандартами потребления. Ситуация усугубилась еще и несколькими случаями обнаружения в водопроводе замутненной воды. В результате среди клиентов началась кампания за отказ от уплаты счетов за воду, что для концессионера закончилось финансовым кризисом. В результате выборов, проведенных в провинции, к власти пришла новая администрация, которая проявила куда большую враждебность по отношению к программе концессии. Поначалу власти и концессионеры начали было переговоры по изменению некоторых условий контракта. Один из его новых пунктов состоял во введении специальных тарифов для лиц с низкими доходами и системой фиксированных размеров тарифа для прочих клиентов. Однако переговоры проходили без какого-либо успеха, и все закончилось передачей дела в международный арбитраж.

Источник: Estache, Gómez-Lobo, and Leipziger 2000.

Гибкий подход к сочетанию цены и качества услуги

Если в процессе предоставления контрактов требования к нормам и стандартам слишком высоки (например, за образец берутся требования, принятые в промышленно развитых странах), то услуга может оказаться чрезмерно дорогой, чтобы она была востребована в бедных кварталах или в бедных странах. Это значит, что в условия контракта должна закладываться известная гибкость, что позволит компании, регулирующему органу и будущему потребителю соглашаться на различные сочетания цены за услугу и качество услуги, если в этом возникнет необходимость (в тех или иных территориях)³⁹. Попытки настоять на том, чтобы все провайдеры придерживались высоких стандартов качества и безопасности, способны попросту привести к тому, что небольшие местные компании будут лишены возможности предоставления хоть может быть и не самой лучшей услуги, но зато услуги, которая является самой необходимой для бедных. Органы регулирования и контроля могут ужесточать требования к качеству и безопасности услуги, оказываемой провайдерами, по мере роста их доходов.

Принципы такой многомерной регуляционной структуры, в которой различные требования предъявляются к различным технологиям или объемам услуги, уже были применены органами регулирования и контроля, правда, в иных обстоятельствах. Так, в секторе телекоммуникаций практически все страны вводят различные регуляционные требования к сотовым телефонам и к операторам обычной телефонной сети, при этом исходят из предположения, что эти последние обладают большим влиянием на рынке и, следовательно, к ним должны применяться более

жесткие меры контроля. Или, скажем, многие страны (например, Боливия) устанавливают различные требования к так называемым «закольцованным системам» (то есть, к тем, которые входят в состав общенациональной сети) и «изолированным системам», при этом первые из них требуют к себе более жесткого контроля по ряду причин, в том числе для достижения гарантии надежности системы.

Провайдером может быть разрешено предлагать набор услуг и требовать за их предоставление соответствующего набора тарифов. Пользователи при этом получают возможность делать свой выбор; этот вариант применения принципа гибкости в регулировании принесет выигрыш пользователям с низкими доходами. Это же сокращает потребность органа регулирования в информации, необходимой для определения уровня качества товара или услуги. *Aguas del Illimani*, Боливия, предлагает возможность выбора между стандартными расценками подключения к водопроводу или же более низкими расценками, если домохозяйство предоставит своих работников для осуществления такого подключения. В Бразилии в районах трущоб была внедрена система канализации на паях как средство внедрения доступной по цене канализации не самого высокого качества⁴⁰.

Регулирование продукта, или результата, а не затрат или процесса оказания услуги, может стать стимулом для провайдеров (формальных или неформальных) в поисках и в применении недорогих путей достижения искомого результата. Например, частному концессионеру на водоснабжение в Ла-Пасе и в Эль-Альто, Боливия, удалось сохранять расценки на подключение к водопроводу на низком уровне, поскольку правила регулирования контролировали результаты деятельности (тип услуги и качества услуги), а не затраты (требования к материалам и технологии строительства)⁴¹.

Либерализация доступа на рынок

Могут потребоваться новые, новаторские подходы, чтобы стимулировать предоставление услуг бедным потребителям. Такого рода подходы включают в себя, например, участие общин в создании сетей и в их эксплуатации, что способно снизить их стоимость. В качестве примера можно привести систему водоснабжения в Аргентине, где население в ряде районов предоставляет рабочую силу, необходимую для производства работ по монтажу или по эксплуатации системы. Подобные программы были применены в Мексике в начале 1990-х годов на работах по ремонту и эксплуатации дорог. Органам регулирования и контроля следует смело экспериментировать в деле выбора институциональных форм.

Во многих районах развивающегося мира мелкие частные продавцы или их объединения возникли повсеместно в ответ на потребности небогатых пользователей, которые не могут позволить себе пользоваться услугами формальных провайдеров. Например, в Парагвае от 300 до 400 частных фирм и отдельных лиц, *aguateros*, снабжают водопроводной водой дома, которые не вошли в систему муниципального водоснабжения. Эти *aguateros* (водовозы, продавцы воды — *исп.*) осуществляют самые различные операции, начиная от водоснабжения близлежащих кварталов и кончая компаниями, у которых может быть и до 800 клиентов⁴². Подобные же услуги предоставляют и водители 15-тонных грузовиков-цистерн, развозящих воду по узким улочкам бедных кварталов, окружаю-

щих трущобы *maquiladoras* на мексиканской стороне границы между Мексикой и США¹³. В Йемене небольшие предприятия оказывают услуги по обеспечению электроэнергией населения тех деревень и сельских поселков, которые не в состоянии воспользоваться электроэнергией, поставляемой официальной электрической сетью. Эти поставщики энергии могут быть весьма разнообразными, начиная от электроустановки, которая обслуживает какой-то отдельно стоящий частный дом и ряд домов, стоящих по соседству, и кончая более крупными операторами, которые располагают дизельными генераторами, снабжающими электричеством до 200 домохозяйств¹⁴. В Сенегале мелкие частные предприятия берут в аренду линии телефонных передач у государственного оператора (приватизирован в 1998 г.) и содержат телецентры для нужд местных жителей¹⁵.

Либерализация условий доступа на рынок неформальных провайдеров услуг — это первоочередная задача политики правительств, особенно в странах с низкими уровнями дохода, где инфраструктурные сети развиты слабо или попросту отсутствуют, а потенциальные формальные провайдеры не предвидятся. Органы регулирования могут ограничить применение такой либеральной политики в отношении районов или потребителей, которые не получают услуг от уже существующих провайдеров. Кажется очень маловероятным, чтобы приход на рынок таких потребителей стал бы представлять собою угрозу жизнеспособности всей системы как таковой. Предприятия, которые поставляют услуги через посредство государственных систем, должны иметь значительные преимущества в издержках по сравнению с их мелкими конкурентами (которые на деле нередко поставляют низкачественные субституты услуг) и потому должны иметь возможность завоевать потребителя, если и когда их сеть услуг возрастает.

Связь с общественностью

Чтобы обладать способностью отвечать на нужды наименее беднейших граждан в своей стране, органы регулирования и контроля должны привлекать к тендерам возможно большее число самых разнообразных групп заинтересованных лиц. Государственная система образования в такой ситуации становится важной составной частью этой особой области работы органов регулирования и контроля. В частности, органы регулирования и контроля нуждаются в том, чтобы:

- Разбираться в потребностях и приоритетах наименее беднейших слоев населения, включая и тех из них, которые не являются потребителями традиционных видов услуг.
- Разбираться в потребностях и перспективах развития (включая учет издержек) возможно большего и разнообразного числа поставщиков услуг, начиная от самых мелких или неформальных предпринимателей и кончая традиционными коммунальными услугами.
- Привлекать к своей работе представителей местных властей, НПО и иные группы общественности, которые проявляют готовность представлять и защищать интересы наименее беднейших слоев населения.

В этом контексте опоры на одни только формальные заседания и совещания, посвященные рассмотрению таких вопросов, недостаточно. Более значительные усилия,

направленные на привлечение большего круга заинтересованных лиц, позволят достичь того, что принимаемые решения будут основываться на точной информации и смогут способствовать укреплению законности деятельности органов регулирования. Ряд перспективных экспериментов в данном направлении, были предприняты в достаточно большом числе развивающихся стран. В числе таких мероприятий можно назвать следующие.

- Посещение местных общин и привлечение их к обсуждению назревших потребностей и неотложных дел или же образование специальных консультативных или совещательных учреждений, что позволит органам регулирования получать надежный доступ ко всему спектру взглядов и мнений. Органы регулирования Ямайки смогли связаться с общественностью на местах через посредство местных церквей, а органы регулирования Боливии проводили встречи и собрания в зданиях городских управ по всей стране. В Бразилии концессии в области энергетики включают в себя в обязательном порядке наличие специального комитета, который имеет в своем составе представителей местной администрации, а также представителей различных категорий потребителей, включая жителей трущоб, фермеров и деловых кругов.
- Развитие информационной стратегии, нацеленной на просвещение граждан по вопросам, связанным с органами регулирования. Органы регулирования и контроля в Перу широко используют в этих целях радиорекламу, а органы регулирования и контроля на Ямайке проводят радиошоу в форме дискуссий.
- Делегирование местной администрации или представителям НПО специальных функций по контролю за предоставляемыми услугами и проведению более интенсивных консультаций с их избирателями. В Бразилии существует общенациональная система защиты потребителей, которая делегирует местным органам управления определенные обязанности по решению проблем потребителей в пределах полномочий данной администрации¹⁶.

Субсидии

Этот раздел посвящен обсуждению того, как услуги инфраструктуры можно сделать доступными для всех бедных. Методы, используемые для субсидирования бедного населения, должны быть скоординированы с прочими решениями по структуре отрасли, со стандартами, применяемыми к оказываемым услугам, а также с регулированием ценовой политики. Ясное определение целей и тщательное определение возможных бенефициаров может помочь сократить расходы на субсидии. Конкуренция может сделать практически то же самое. Например, права (и обязанности) по оказанию субсидированных услуг могут быть размещены посредством конкурентных аукционов и передаваться заявителю, испрашивающему самую низкую субсидию, как это сделано в случае сельской электрификации и сельской телефонизации в Чили и пассажирских железных дорог в Аргентине. Настоящий раздел рассматривает пять вопросов в отношении предоставления субсидий: а) определение контингента получателей субсидий; б) товар или услуга, подлежащие субсидированию; в) источник финансирования субсидий; г) механизм поставок; д) затраты на субсидии.

Определение целей субсидирования. Существует два широких подхода к определению целей субсидирования в инфраструктуре: либо в соответствии с уровнем потребления домохозяйств «lifeline» (линия жизни), либо в соответствии с социально-экономическими или другими характеристиками (проверка нуждаемости).

Существует два пути применения принципа «lifeline», учитывающего *уровень потребления домохозяйств*. Первый состоит в создании структуры возрастающей шкалы тарифов, при которой низкая ставка назначается группе с низким уровнем потребления, а затем ставки постепенно повышаются от группы к группе по мере повышения уровня их потребления. Второй принцип основан на предоставлении субсидий, величина которых обратно пропорциональна уровню потребления, исходя из предположения, что бедные, как правило, потребляют меньше богатых. В Гондурасе ставка за единицу потребленной услуги снижается для тех клиентов, уровень потребления которых составляет менее 300 киловатт-часов в месяц, а величина скидки определяется принадлежностью домохозяйства к той или иной группе потребителей.

Оба эти подхода легки в применении и не предполагают крупных административных издержек, но результаты их применения все же остаются неясными. В Латинской Америке сочли, что они действуют неудовлетворительно с точки зрения определения целей, поскольку потребление лишь в слабой степени связано с доходом и, следовательно, с бедностью⁴⁷. Напротив, странам с переходной

экономикой, которые применяют принцип «lifeline», т.е. исходят из уровня потребления домохозяйств, удается охватить до двух третей бедных семей системой электро-снабжения и водоснабжения⁴⁸. Поскольку могут возникнуть проблемы с определением тарифов для бедных при применении принципа уровня потребления домохозяйств (даже небедные получают при этом субсидии), высшие должностные лица должны решить, хотят ли они допустить погрешность в сторону включения в данную систему дополнительных домохозяйств или же предпочитают применить принцип жестких ограничений.

При применении подхода *проверки на нуждаемость* (means-testing approach) критерии отбора домашних хозяйств основаны на проводящейся на месте характеристике домашнего хозяйства или его жилища, исходя из предположения, что эти характеристики коррелируют с доходом и, следовательно, с бедностью. Индивидуализированная целевая схема субсидий, осуществленная чилийским водным хозяйством, где домохозяйства отбирались на основе проведения социально-экономического опроса, прежде чем решался вопрос о том, подходит ли данное домохозяйство для предоставления ему льготных тарифов за воду, представляется одной из наиболее эффективных схем, разработанных до настоящего времени (вставка 8.4). В Колумбии тарифы всех коммунальных служб дифференцированы в зависимости от типа собственности этих служб и характеристики жилого фонда района и проживающего в районе населения. Но что касается принципов этой схемы субсидий, выдаваемых на основе проверки нуждаемости, то могут иметь место и нежелательные последствия, поскольку они затрагивают вопросы стимулирования активности, в особенности в том, что касается участия на рынке труда. Такая ситуация в системе социального обеспечения иногда характеризуется как проблема «ловушки бедности». Варианты подходов с применением проверки нуждаемости, описанные выше, использовались в разных странах, в том числе и в таких, которые проводят отбор населения для льготных тарифов с учетом ряда других по своей природе переменных или географических условий. Например, в Аргентине субсидии предоставляются некоторым группам населения (таким, как пенсионеры и студенты), а в Колумбии клиентам назначают размер оплаты за услугу или предоставляют льготу на основе общенациональной системы социально-экономической классификации, основанной на характеристиках места жительства. Работники платных шоссе дорог в ряде развивающихся стран получали инструкции, зарегистрированные в условиях их контракта, согласно которым они обязаны предоставлять право бесплатного доступа на такие дороги или предоставлять скидки тем транспортным средствам, которые, судя по всему, управляются бедными гражданами или принадлежат бедным гражданам, таким как сельскохозяйственные машины или небольшие грузовики, перевозящие сельскохозяйственную продукцию, или пригородные автобусы⁴⁹. В каждом из этих случаев может иметь место большое число ошибочных включений и исключений, и таким образом оба они хуже стандартного подхода, основанного на проверке нуждаемости.

Помимо указанных выше подходов правительство может достучаться до нужд самых бедных граждан просто тем, что обеспечит минимальный набор базовых услуг потребителям, таких, например, как установка телефонного

Вставка 8.4

Определение целей субсидирования: чилийский вариант

Чили заменила свою систему перекрестного субсидирования на полноценную систему субсидирования домашних хозяйств с низкими доходами, причем этим домохозяйствам оказывается помощь в приобретении набора государственных услуг. Эта программа финансируется центральным правительством, но управляется через посредство местной администрации. Субсидии выдаются государственному оператору, а не домохозяйству, при условии, что до каждого получателя субсидии она дойдет.

Что касается снабжения водой, то субсидия покрывает от 40 до 85% начислений за первые 20 кубических метров потребленной воды. Цель данного варианта состоит в том, чтобы предоставление услуг по водоснабжению и канализации не составляли более 5% дохода домохозяйства. Существуют различные критерии такого подхода к данному вопросу, в том числе с учетом характеристики региона, средней цены за воду, доходов и благосостояния домохозяйства и размера семьи. Критерии отбора домохозяйств пересматриваются каждые три года. Домашние хозяйства, которые не вносят своей доли платежа, лишаются субсидий. Поначалу обязанность подтверждения того, что данное хозяйство имеет право на субсидию, возлагалось на него самого. Но слабая готовность потребителей в этом вопросе вынудила правительство потребовать, чтобы компании по водоснабжению участвовали в определении нуждающихся клиентов путем изучения счетов на оплату тарифов. В настоящее время полагают, что имеющие право на скидки домохозяйства в городских районах (порядка 20% населения) подпадают под эту схему.

Источник: Brook and others 2001. Специальные исследования к Докладу о мировом развитии 2002 г.

аппарата общего пользования или водопроводного крана общего пользования в деревне, если таковых там до тех пор не бывало. Еще один подход может заключаться в предоставлении услуг первой необходимости, что типично для телефонной связи, и состоит в предоставлении права пользования телефоном для приема звонков, а также возможности делать самому фиксированное число звонков (или фиксировано общее число минут на такие звонки), кроме того равным образом располагать возможностью звонить при чрезвычайных обстоятельствах или же делать звонки с оплатой их принимающей стороной, и, наконец, звонить по бесплатным номерам⁵⁰.

Субсидирование потребления или субсидирование подключения? Субсидии могут распространяться или на потребление услуги, или же на подключение к услуге. В принципе субсидия должна быть нацелена на те товары и услуги, у которых очень высоки различия между готовностью заплатить за услугу и ее стоимостью. В странах, где часты крахи на рынках капиталов, большее значение имеет факт подключения к услуге (это типично для большого числа развивающихся стран); субсидиям на подключение к услуге или на расширение существующей сети скорее всего будет отдано предпочтение перед субсидиями для целей потребления, поскольку в таких странах потребители практически лишены возможности получить заем или кредит для оплаты подключения, даже если бы они и были бы готовы пойти на это.

Механизм предоставления субсидии. Прямые субсидии могут предоставляться целенаправленно, то есть непосредственно пользующимся льготами потребителям, — будь то в форме наличных денег или в форме снижения размера налогов, или же в виде ваучера, то есть денежного документа, дающего право приобретать некую конкретную услугу. Прямые денежные выплаты и льготы по уплате налогов могут оказаться эффективным средством, удовлетворяющим дистрибуторские цели, но одновременно они могут вызывать и озабоченность в том смысле, что субсидия была израсходована не на те цели, на которые первоначально была нацелена. Система ваучеров устраняет это противоречие, но зато она может сопровождаться крупными административными расходами. Еще одна форма предоставления субсидии состоит в том, что субсидия осуществляется через посредство поставщика услуги, что может потребовать от потребителя доказательств того, что он вправе претендовать на эту льготу, а само предоставление такой льготы станет возможным только после оплаты неприсубсидированной части счета. Именно такой подход принят в Чили.

Источник финансирования. Использование субсидий поднимает вопрос об источнике финансирования таких субсидий, и таковыми могут стать доходы, получаемые правительством от сбора налогов, перекрестное субсидирование или же совместные фонды, в которые делают взносы все компании. То, какой из этих видов финансирования наиболее подходит в конкретном случае, зависит отчасти от эффективности, беспристрастности и административных издержек, связанных с нарушениями, создаваемыми налоговой системой. Когда субсидии финансируются за счет сборов налогов, слишком дорого, чтобы их можно было осуществлять, а налоговая реформа остается нереалистичным вариантом, может быть, более реалистичным путем был бы сбор средств за счет самих коммунальных служб, особенно если сделать это можно за счет фик-

сированной скидки с тарифа, то есть на практике это будет реализация второго и третьего из упомянутых вариантов.

Обице налоговые поступления представляют собой типичный источник финансирования субсидий в случае городского транспорта и «отрицательных концессий», таких как концессии на платные дороги. Вопрос, который возникает в отношении данного источника финансирования, состоит в том, что в большинстве развивающихся стран налоговая система обычно весьма неэффективна и не способна собрать средства при достаточно умеренных затратах, чтобы можно было нормально финансировать систему социального обеспечения.

Перекрестное субсидирование позволяет собирать средства, устанавливая для части потребителей более высокие цены, чем реальная стоимость предоставляемой услуги. Этот способ обычно применяется в отношении коммунальных услуг в Латинской Америке, и скорее всего он останется таким же и для частных предприятий в этой отрасли, если правительства не смогут взять на себя заслуживающих доверия обязательств по финансированию субсидий. Отрицательным моментом этой системы является то, что она способна расстроить систему регулирования, стимулировать уклонение от этой системы, или же вовсе сбросить ее со счетов.

Традиционное перекрестное субсидирование требует наличия монополистической структуры рынка, без которой те, на кого приходится самые высокие расценки, перебегут к услугам других поставщиков данной услуги и тем самым подорвут основу перекрестного субсидирования. Ряд стран ввели схемы перекрестного субсидирования, более совместимые с конкурентными рынками. Например, в секторе связи Австралии и США этот тип субсидий финансируется за счет сборов, налагаемых на компоненты естественных монополий системы, то есть на подключение, а не на потребление⁵¹.

В одном из вариантов схемы перекрестного субсидирования все компании должны вносить вклад в общий фонд в соответствии с установленными нормами и правилами (например, в соответствии с числом клиентов, которых обслуживает каждая компания, или же в соответствии с доходами, получаемыми компанией). В таком случае компании включают в счета своих клиентов суммы, позволяющие им выплачивать свои взносы. Но при этом они сами решают, какую цену назначать тому или иному клиенту. Недостатком данной системы является то, что она допускает наличие менее прозрачной системы субсидирования.

Выводы

Услуги инфраструктуры исключительно важны для эффективного функционирования современной экономики. Совершенствование услуг инфраструктуры способно содействовать конкуренции на других рынках, в чем также можно видеть доказательство того, что инфраструктура оказывает положительное влияние на экономический рост и на сокращение масштабов бедности. Как это было показано в *Докладе о мировом развитии 2000/2001 г.*, доступ к инфраструктуре представляет собой ключевую проблему для бедного населения.

Неэффективность предоставляемых государственным сектором услуг инфраструктуры и финансовые проблемы вынудили правительства стран всего мира переходить на предоставление услуг инфраструктуры силами частно-

го сектора уже в конце 1980-х годов. Последовавший за этим рост частных услуг привел к расширению предоставления услуг инфраструктуры за счет более высокой эффективности ее работы и роста объема инвестиций. Но опыт последних лет высветил и те институциональные факторы, которые, если они улучшатся, смогут увеличить выгоды предоставления услуг силами частного сектора. В настоящей главе рассматриваются проблемы, которые встают перед правительствами в процессе регулирования частных провайдеров инфраструктурных услуг, в целях повышения эффективности предоставления услуг и охвата населения этими услугами.

Важный фактор, влияющий на предоставление услуг, это природа и степень конкурентоспособности рынков инфраструктуры. В том, что касается конкурентоспособности, ответственные должностные лица должны содействовать конкуренции в предоставлении услуг инфраструктуры. Конкуренция способна снять часть работы органов регулирования в деле контроля за ценами и качеством услуг. Ключевыми факторами, влияющими на предоставление инфраструктурных услуг, являются первоначальная структура контракта на момент приватизации и наличие сильного органа регулирования. Правительства, которые уделяли достаточно много внимания деталям этого вопроса на момент приватизации, оказались более способными в деле расширения предоставления услуг, в первую очередь в отношении бедных слоев населения. Неспособность создать сильный орган регулирования и контроля может привести к тому, что бюрократические издержки и государственная коррупция будут заменены коррупцией в

частном секторе или чрезмерной передачей рентных доходов частной стороне. Небольшие бедные страны могут выиграть от координации регулирования провайдеров услуг инфраструктуры на региональном уровне. Внимание к реструктуризации, предшествующей приватизации отрасли, и к контролю за ней после приватизации, например, посредством установления более совершенной системы отчетности (глава 3), представляются важными аспектами. Потоки информации между теми, кто подвержен регулированию, регулирующими органами и потребителями являются исключительно важными для создания эффективной системы предоставления услуг.

Лидеры государств могут достичь большего охвата населения путем стимулирования активности нового, менее технологичного, неформального отряда поставщиков услуг, а также путем внесения поправок в правила и нормы, что сделает возможным осуществление ими их деятельности. Органы регулирования и контроля могут также получать выгоду от гибкости в построении институциональной структуры, а именно, комбинируя разные цены и качество. Новые подходы, предлагаемые местными общинами и обмен информацией между населением и органами управления также способны расширить сферу предоставления услуг. Дистрибьюторские цели также могут быть разрешены с помощью инвестиционных установок. В тех случаях, когда субсидии нужны, они должны быть прозрачными. Целевая установка — это всегда проблема, и хотя не существует абсолютно совершенной системы, опыт стран свидетельствует, что реально работающее решение можно найти всегда.



Общество

СОЦИАЛЬНЫЕ ФАКТОРЫ ВЛИЯЮТ НА ЭФФЕКТИВНОСТЬ, РОСТ И ЛЕГИТИМНОСТЬ рыночных институтов, что в свою очередь определяет нормы и ценности, разделяемые членами общества. Главы данной части доклада посвящены исследованию различных видов взаимодействия между обществом и рыночными структурами. В главе 9 *Неформальные нормы и связи* рассматривается вопрос о влиянии неформальных структур, используемых различными социальными группами, на рыночные операции; в главе 10 *Средства массовой информации* исследуются структуры, которые отражают взгляды членов общества и распространяют их, что позволяет им совершенствовать рыночный механизм за счет существенного снижения стоимости информационных потоков.

Неформальные нормы И СВЯЗИ

В цивилизованном обществе [человек] всегда испытывает потребность в кооперации и помощи со стороны множества других людей. Почти у всех животных других видов каждая особь становится совершенно независимой, как только достигает зрелости, и в этом своем естественном состоянии никогда не испытывает потребности в содействии иных живых существ. А человек практически нуждается в помощи со стороны собратьев.

Адам Смит, 1776 г.

Иммигранты в Калифорнии добывают деньги в кредит с помощью постоянно сменяющихся одна другую кредитных ассоциаций, а не обращаются в банки. Мелкие торговцы в Мексике для разрешения споров используют неформальные механизмы, но не обращаются в суды. Японские банкиры скрепляют сделки рукопожатием, а вовсе не подписанием формального контракта¹. Все они полагаются на институты, далекие от формальных устройств, учрежденных правительствами, и современных организаций. Во всех обществах системы, основанные на общественных нормах или связях (их по-другому называют неформальными институтами, а иногда «культурой»), служат главным средством обеспечения рыночных сделок². Такие основанные на неформальных нормах институты особенно важны для бедняков, зачастую лишенных возможности пользоваться услугами официальных учреждений.

Сделки, опирающиеся на неформальные институты, регулируются определенными ожиданиями относительно поведения других людей. Такие ожидания обусловлены общепринятым пониманием правил игры и неизбежности наказания за отклонение от этих правил; они основаны на убеждениях, разделяемых всеми представителями данной сети, а также на их солидарности. Поведение, основанное на нормах, не обязательно характеризует небольшие группы — они могут проявляться в более широких масштабах. Один из примеров — поведение законопослушных налогоплательщиков: каждый член об-

щества как налогоплательщик стремится действовать честнее и порядочнее, если чувствует, что и другие ведут себя так же и если существует угроза общественного порицания за отклонение от общепринятых правил³.

У каждого члена общества, принимающего решение, заплатить ли налоги или выполнить свои контрактные обязательства, есть три причины поступить определенным образом. Первая — *индивидуальная*, или «интернализированная» норма поведения, например, честь, которая может быть элементом системы всеми разделяемых религиозных верований, или чувство долга перед согражданами. Вторая причина состоит в том, что другие члены не допустят поступка, не соответствующего нормам, а такое неприятие его выразится в той или иной форме *общественной* санкции. Третья причина — *экономическая* санкция, связанная с отклонением от нормы; она может выражаться в виде штрафа, заключения в тюрьму или отказа поддерживать с провинившимся деловые отношения; экономическое наказание часто сопровождается клеймом позора. Формальные институты чаще всего прибегают к использованию экономических побудительных мотивов и могут оказаться неэффективными, если экономическая санкция воздействует слабо.

Основанные на нормах институты могут дополнять законы и формальные правила или вытеснять их. Они могут заменять формальные институты, если последних не существует, если они недоступны или не способны содействовать деловым операциям. В таких случаях неформальные институты позволяют членам общества, придерживающимся норм или культурных традиций, вести себя предсказуемо, что снижает риски, связанные с проведением сделок (глава 1)⁴. Обстановка коррупции, например, часто служит следствием неэффективности формальных институтов, сосуществующей со слабым социальным сдерживанием; такую обстановку иногда называют «коррупционной культурой» (глава 5)⁵. В подобных случаях предпосылки коррупции растут по мере того, как граждане становятся коррумпированными, т.е. образуется порочный круг нежелательного с точки зрения общества поведения.

Для географически изолированных и бедных участников рынка формальные институты недостаточно доступны. Такие группы с большей вероятностью будут прибегать к неформальным механизмам, чтобы воспользоваться информационными потоками и обеспечить соблюдение своих договоренностей по сделке. Во всем мире для большинства бедняков неформальные институты играют первостепенную роль в их стремлении добиться того, чтобы дела шли лучше⁶.

Однако неформальными механизмами пользуются не только живущие в сравнительно бедных условиях. Социальные группы, объединяющие представителей классов, каст, племен или соседей, выпускников одной школы или членов одного клуба, могут быть важным для скрепления сделок как в узкокорпоративных объединениях, так и на сельских рынках. Дело обыкновенно продвигается лучше, если получает поддержку в виде соглашений, личных отношений и прямых контактов, дополняющих нормы и правила как в крупных корпорациях, так и в небольших фирмах⁷. На подобных рынках наблюдается тенденция к превращению неформальных институтов в *дополнение* формальных учреждений.

Для политических деятелей создание новых формальных институтов, служащих дополнением неформальных институтов, представляет собой проблему. При недостаточном внимании к устоявшимся нормам и культурным традициям внедрение формальных институтов не приносит желаемых результатов. В то же время многие успешные институциональные меры оказались очень эффективными именно потому, что служили существенным дополнением преобладающих норм или приспособились к ним.

Важный вопрос заключается в том, что появление новых законов или организаций может привести к ухудшению положения отдельных участников рынка по сравнению с положением, которое они занимали при действии институтов, основанных на принятых нормах. В крайнем случае новые институты могут и не принести пользы, но при этом разрушить старые нормы, благоприятно влиявшие на рыночную деятельность. Таким образом, в некоторых случаях замена неформальных институтов формальными может оказаться не лучшей политической акцией (как в случае упразднения общинного землевладения в ряде регионов, рассмотренном в главе 2). Такой результат еще более вероятен, если не создаются предварительные условия для деятельности производительных и эффективных формальных институтов, как это происходит во многих сравнительно бедных странах.

Установление связей между различными общественными структурами посредством торговли способно создать потребность в формальных институтах, дополняющих институты, основанные на нормах. Эффективность последних уменьшается по мере того, как число торговых партнеров возрастает, а их социально-культурные особенности становятся все более неоднородными. Более того, поскольку неформальные институты нередко действуют на основе ограничения доступа в свой круг новых членов, они могут оказаться недоступными для многих участников рынка и затруднить развитие рыночной конкуренции. Повсеместный рост доходов и снижение уровня бедности требуют создания формальных институтов, способных соединить между собой обособленные группы. Эти институты могут поддерживать осуществление

сравнительно сложных сделок, расширять возможности ведения дел, увеличивать число новых участников рынка, получающих выгоду от различных рыночных сделок.

Экспериментирование с нововведениями, соответствующими принятым нормам и эффектам их применения, позволяет создавать более эффективные формальные институты. Политика, способствующая одновременному функционированию неформальных и формальных институтов, увеличивает для участников рынка возможности выбора. Примером служит деятельность судов, действующих наряду с неформальными механизмами, исполнения договоренностей; формальные программы кредитования в сельской местности, намеренно использующие местные принципы солидарности; а также институты вроде «института обязательного действия», направленного на то, чтобы способствовать сокращению дискриминации по признаку расовой принадлежности или принадлежности к определенному полу.

Настоящая глава посвящена проведенным исследованиям, новым подходам к анализу в области общественных наук, а также изучению опыта развития; здесь выясняется роль неформальных институтов и их взаимодействие с формальными. Наконец, глава может оказаться полезной политическим деятелям, создающим новые институты, так как обсуждаются три вопроса: как неформальные институты помогают осуществлению трансакций на рынке? Почему неформальные институты способствуют заключению трансакций с одними, а не другими участниками рынка? Как можно использовать взаимодействие неформальных и формальных институтов для обеспечения динамичных и благоприятных рыночных условий?

Неформальные институты на рынках: польза и несовершенство

В настоящем разделе прежде всего показано, когда и где принятые нормы снижают трансакционные издержки, способствуя расширению активности. Далее, обсуждаются примеры, основанные на ситуациях, когда нормы, помогая совершению различных трансакций, способны носить дискриминационный характер или могут оказаться менее эффективными, чем формальные институты. Рассматриваются в связи с этим случаи, когда существование норм ограничивает доступ на рынок, тем самым уменьшая конкуренцию.

Когда нормы и связи помогают деятельности, основанной на рыночных принципах

Неформальные институты помогают распределить риски и увеличить относительную доходность рыночных операций. Это достигается за счет совершенствования информационного потока, определения прав собственности и составления контрактов, а также за счет управления конкуренцией.

Неформальные институты для распределения информации внутри групп. Хорошо отработанные неформальные механизмы для *распределения информации* используются буквально во всех странах. Армянские торговцы в 17 и 18 вв., а также китайские иммигрантские торговые сообщества вплоть до наших дней делились друг с другом ценной коммерческой информацией, чтобы облегчить для себя осуществление сделок. Менее тон-

кие инструменты используются представителями малого бизнеса и торговыми объединениями по всему миру, и уличными торговцами в Перу, и группами взаимопомощи в Бенине, и богатыми членами клубов, и ассоциациями деловых людей. В каждом таком случае неформальная группа распространяет информацию о благоприятных возможностях бизнеса, препятствиях, мешающих ему, о потенциальных партнерах среди своих членов.

Благодаря такой информации члены групп могут снизить рискованность своих сделок, поскольку она касается достоинств их будущих партнеров и условий ведения бизнеса. В развивающихся странах альтернативы формальным структурам, — таким как агентства по оценке кредитоспособности или торговые палаты, — либо отсутствуют, либо не обслуживают мелких торговцев. Без неформальных информационных каналов издержки, связанные с ведением бизнеса, стали бы запретительными. Неформальная группа позволяет снизить эти издержки и открывает для мелких предприятий доступ на рынок. Со временем группы объединяются, чтобы снизить издержки координации⁸.

Такой тип обмена неформальной информацией основан на доверии. Тесные семейные связи и дружественные отношения позволяют обеспечивать обмен информацией. Другое дело, если речь идет о больших группах. Доверие среди родственников и тесно взаимосвязанных этнических групп формируется благодаря многократным и повторяющимся случаям взаимодействия, которые позволяют каждому члену группы оценить другого с точки зрения надежности в выполнении контрактов. Например, в Гане торговцы рыбой из Аккры делятся деловой информацией даже с конкурентами. Обмену информацией помогают и различные обязательства: женщины живут по соседству, торгуют на одном рынке и принадлежат к одной этнической группе, а их мужья рыбаки также являются партнерами по бизнесу⁹.

Информацией разных видов можно обмениваться в рамках групп. Торговые агенты могут располагать *особой информацией* о своих партнерах, благодаря прежним сделкам. При отсутствии особой информации их единственный ресурс — *племенная информация*, например разделяемая данным родом система ценностей (скажем, связанная с общей этнической принадлежностью или общностью социально-экономического круга), косвенные «символические» знаки «качества» или добродетели (в зависимости от того, мужчина это или женщина, белый или черный, той или другой этнической принадлежности)¹⁰.

Группы, имеющие доступ к информации, могут формироваться самыми разными путями. Например, на рынках в Африке женщины-торговки из тесно взаимосвязанных родственных групп поддерживают друг друга, даже если непосредственно конкурируют: скажем, одна из них будет торговать вместо другой, если та заболела. Подобный союз существует, несмотря на их принадлежность к различным племенным объединениям, поскольку данная группа объединена половой принадлежностью¹¹. Другой, связывающий этих женщин элемент — повторяющиеся случаи их взаимодействия, которые позволяют им получить *особые* знания друг о друге. Это помогает укреплять доверие, позволяя группе понять, на кого можно положиться в использовании информации. Таким образом, особые знания также помогают осознать границы группы, которая обменивается информацией.

Таблица 9.1
Неформальные санкции и механизмы, обеспечивающие выполнение контрактов

Уровень	Краткосрочные санкции	Долгосрочные санкции
Индивидуумы	Личное воздействие (например, обвинение). Наказание, налагаемое партнером по сделке. Санкции, налагаемые сторонним посредником.	Утрата репутации и последующее исключение из будущих сделок, подобных той, в которой отмечено мошенничество
Сообщество	Прямая санкция со стороны сообщества	Исключение из прочих сделок сообщества

Неформальные институты для разрешения споров или обеспечения выполнения контрактов внутри групп. Некоторые неформальные институты также устанавливают права собственности и принуждают стороны к выполнению контрактов. В сельских районах современной Индонезии, например, некая неформальная система препятствует уклонению участников сделки или кредитной операции от исполнения обязательств, взятых ими на себя по отношению к другим членам сообщества. Одним из ключевых инструментов при этом служит знание, что ненадежная репутация ведет к исключению человека из участия в будущих сделках¹². Неформальные механизмы контроля за исполнением контрактов являются самопринуждающимися, поскольку издержки, связанные с отрицательным поведением, высоки даже при отсутствии формальных механизмов принуждения¹³. Системы стимулов могут быть сформированы по-разному — на индивидуальном уровне, на уровне сообщества и на уровне неформального использования внешних посредников или лиц, принуждающих к выполнению обязательств. Вообще говоря, эти механизмы стимулирования можно разделить на шесть групп, перечень которых приведен в таблице 9.1¹⁴.

В мире, где информация о партнере или о самой сделке несовершенна, должен существовать способ для дружественного разрешения трудностей с точки зрения пострадавшей стороны. В развитых странах участники рынка могут пользоваться формальными институтами, такими как система правосудия или полиция. Однако использование формальных институтов для разрешения споров может оказаться нетипичным во многих сообществах, считающих официальное отправление правосудия чрезмерно дорогим или неэффективным. Формальные институты могут быть недоступны, если, например, здания судов расположены слишком далеко от места происшествия. В промышленно развитых странах эффективная судебная система также оказывает содействие выработке решений по спорным вопросам в частном порядке — посредством как формальных (профессиональные ассоциации), так и неформальных каналов (глава 6). Исследования по Соединенным Штатам, например, показали, что в стране явно преобладают частные, неформальные способы разрешения споров. В сравнительно богатых странах формальные институты служат допол-

нением неформальных, неформальные правила могут быть очень эффективными, поскольку они опираются на официальное законодательство. В развивающихся странах участники рынка используют неформальные институты в качестве субституты.

В ряде случаев формальные механизмы используются минимально. Выборочное обследование малогазизских торговцев, например, показало, что огромное большинство из них вообще никогда не пользовались формальными механизмами¹⁵. В иных случаях неформальный механизм принуждения исполнения решений может непосредственно усиливать действие формальных учреждений. Таким, к примеру, является случай с «Грамин банком» в Бангладеш. Доля возвращенных кредитов, выданных женщинам, ведущим небольшой бизнес, здесь удерживается на относительно высоком уровне, что связано не с формальным контролем, но с четкими социальными механизмами. Члены группы подбираются по признаку возможной однородности. Вопрос о том, подходит ли каждый член группы для получения кредита, решается путем проверки кредитных историй всех прочих ее членов, что создает сильное давление со стороны окружения¹⁶.

Механизмы краткосрочных санкций (табл. 9.1) имеют альтернативы в формальной сфере. Здесь любая карательная акция исходит от государства. Обыкновенно это штраф, заключение в тюрьму или то и другое вместе; эти меры налагаются официальным решением суда. Посредничество также обычное явление, оно часто оказывается эффективным и служит альтернативой затяжному судебному процессу (глава 6). При заключении неформальных контрактов утрата репутации особенно важна, когда участником сделки является один из немногих людей, занятых определенной деятельностью. Это может быть деревенский ростовщик, единственный на всю округу в отдаленном районе, поставщик товаров для фермеров или член сообщества. На сравнительно совершенных рынках, где можно найти партнеров по бизнесу, не входящих в данную группу, неформальные механизмы становятся менее эффективными. Кроме того, польза от них снижается в периоды экономических или политических возмущений и подобных им ситуаций, когда сама структура сообщества становится неустойчивой.

Подобные многомерные и долговременные структуры для обеспечения наказания эффективны до тех пор, пока индивидум испытывает потребность оставаться частью сообщества. Их ценность, однако, уменьшается, когда определенная группа, совершающая какие-то сделки, многочисленна и разбросана по различным сообществам или регионам, а также благодаря снижению транспортных расходов или политическим изменениям, в результате которых круг торговых партнеров расширяется.

Ситуации, когда основанных на нормах и обычаях институтов может оказаться недостаточным

Опоры только на неформальные институты недостаточны для роста комплексных рынков. Некоторые группы могут лишиться права на использование этими институтами. Кроме того, последние могут ограничивать масштабы рыночных операций или преследовать множественные цели. В некоторых случаях проблемы, связанные, например, с невозможностью доступа на рынок или множественностью целей, обычны и для плохо организованных формальных институтов. Но, поскольку политики прояв-

ляют чувство меры в отношении реформирования формальных институтов, эти недостатки могут быть сравнительно легко устранены.

Ограничение доступа на рынок и лишение права пользования неформальными институтами. Многие плохо организованные формальные институты, как это обсуждалось в настоящем докладе, постоянно сталкиваются с проблемой, что ими не всегда могут воспользоваться заинтересованные стороны. Неформальные институты страдают от той же проблемы по самой своей природе. Информационные потоки, касающиеся благоприятных возможностей для бизнеса, могут быть доступны лишь членам группы, тогда как аутсайдеры остаются в стороне из-за языковых либо культурных барьеров (вставка 9.1). Кроме того, поскольку информация обычно передается членами сообщества в процессе проведения внутренних *социальных мероприятий*, доступ аутсайдеров даже и в этнически однородные деловые сообщества может быть затруднен.

Социокультурные барьеры, препятствующие использованию неформальных механизмов, могут оказаться высокими в денежном выражении в обществе со множеством культурных и этнических элементов. В некоторых местах Африки нередко можно встретить десятки, а порой и сотни сообществ, которые институционально до последнего времени были автономны¹⁷. В качестве примера можно взять Гамбию. На ее территории, превышающей 4000 квадратных миль, главные этнические сообщества включают в себя такие группы, как Мадинко, Фула, Волоф, Джола и Серанули, каждая из них характеризуется наличием в ней эндогамных профессиональных «каст». Другими показательными примерами служат мавританская группа Moorish и ливанские торговые сообщества¹⁸. В этих ситуациях формальные институты могут стать единственным способом снизить затраты ведения бизнеса для всех, вовлеченных в него. Похожие условия, в частности барьеры против использования формирующих доверие культурных традиций, существуют внутри групп меньшинств. Примером может послужить корейское меньшинство в Японии, которое и сегодня не допускается в родственные объединения *iemoto*, содействующие созданию доверия и способствующие совершению сделок¹⁹. То же происходит во многих странах мира с теми коренными жителями, жизнь которых оторвана от главных событий в стране.

Вопросы доступа на рынки могут иметь значение даже для тех жителей страны, которые при совершении некоторых сделок получают выгоду от основанной на нормах практики. Их опора лишь на собственные структуры может означать, что прочие сферы бизнеса и потенциально высокоприбыльные проекты, управляемые иными институциональными механизмами, остаются для них недоступными. Ситуация, показанная во вставке 9.2, свидетельствует о том, что опора только на эти структуры ведет к тому, что более эффективно работающие производители могут лишиться доступа к кредиту.

Следовательно, те же механизмы, которые способствуют снижению транзакционных издержек для участников данной группы, могут стать средством дискриминации тех, кто лишен доступа в нее. В таких случаях становится очевидной необходимость в надежных формальных институтах. В противном случае при отсутствии единого культурного наследия, а то и просто географической бли-

Вставка 9.1**Исключение из сферы торговли: пример из африканской истории**

Интересный пример исключения из сферы торговли из-за отсутствия доступа к неформальным институтам можно найти в торговле скотом в Нигерии 18 и 19 вв. Действовавшие там торговцы скотом из племени хауса, придерживались определенной системы ценностей, основанной на исламе и языке хауса, и требующей, как правило, доверия к партнерам. Когда французские торговцы попытались внедриться на этот рынок, они столкнулись с барьерами. Проблемы возникли в основном потому, что французы не смогли войти в доверительные отношения с представителями хауса при кредитных сделках, поскольку стороны почти не доверяли одна другой. На французов не распространились механизмы общественных санкций, использовавшихся хауса. А без участия формальных институтов для разрешения споров сделки между хауса и французами не могли осуществиться.

Источник: Austin, 1993.

зости многие люди могут лишиться возможностей увеличить свои доходы за счет участия в рыночной деятельности. Даже входящие в группу могут оказаться лишены возможности вступать в выгодные деловые операции с аутсайдерами.

Со временем естественным результатом исключения людей из сравнительно прибыльных сфер становится растущее неравенство в доходах и уровне благосостояния, а может быть, и рост социальной нестабильности, преступности и насилия. Это показывают примеры из истории, когда узкие привилегированные группы населения или колонизаторы пользовались собственными «клубами» и прочими неформальными институтами, чтобы вести бизнес успешнее, чем другие, что способствовало сохранению неравенства. Это также справедливо и для сегодняшнего мира, где результаты экономической деятельности различны в тех этнических группах, которые в бизнесе придерживаются строгих, основанных на нормах правил, и в тех, которые такой практики не придерживаются.

Более того, неформальное принуждение к выполнению условий сделки может быть основано на посредничестве третьей стороны, например такой, как сицилийская мафия, исторически развившаяся как элемент, который заполнил вакуум, образовавшийся из-за бездействия официальных институтов²⁰. Похожие явления наблюдаются и сегодня в различных районах мира. Опасность, как очевидно следует из приведенных примеров, состоит в том, что неформальные институты, возникающие, когда для них нет формальной альтернативы, могут привести к значительным негативным экстерналиям. Последние могут проявляться как в ухудшении деловой конъюнктуры (следовательно, в потере стимулов для ведения законного и честного бизнеса), так и в организации параллельной и разобщенной криминальной деятельности. Чтобы избежать этого необходимы эффективные формальные институты.

Неформальные институты и ущерб, связанный с ростом масштабов производства. По мере увеличения объема и географической широты операций на рынке появ-

Вставка 9.2**Тирипур в Тамилнаду (Индия): инсайдеры и аутсайдеры, использующие неформальные институты**

Начиная с 1985 г. Тирипур становится воистину очагом экономической активности в сфере производства трикотажа. К 1990-м годам, с быстрым ростом экспорта, Тирипур превратился в мирового лидера трикотажной промышленности. Успехи отрасли поражают. Это утверждение особенно справедливо, если учесть, что трикотажное производство капиталоемко, а государственная монополия на банковское дело не позволила тогда направлять капитальные средства эффективным предпринимателям, особенно в объемах, необходимых для поддержания высоких темпов роста.

Что стоит за этой историей бурного развития региона? Необходимые средства были собраны в общине Гаундер, касте, члены которой посвящают себя деятельности, связанной с оборотом земельной собственности, и опираются на систему отношений внутри общины и семьи. Лица, владеющие капиталами, передают их другим членам, используя давно сформировавшиеся неформальные кредитные институты, которые то занимаются сберегательным делом, то участвуют в работе ассоциаций по предоставлению кредитов. Такую сеть здесь сочли более надежной для передачи информации и принуждения к исполнению контрактов, чем банковская система или правовые учреждения, гарантирующие слабую защиту прав кредиторов. Жесткая конкуренция на предприятиях по производству готового платья была гарантией того, что деньги не пропадут и что фирмы будут уделять внимание запросам клиентов.

Но эта история не завершилась. Аутсайдеры (не члены общины) вошли в отрасль. Новые участники рынка не имели доступа к общим средствам и все-таки, вложив в дело капитал, составлявший примерно треть капитала Гаундер, сумели добиться намного больших успехов, развив крупномасштабное и лучше организованное производство, а также добившись более значительных успехов в экспорте.

Таким образом, община Гаундер стимулировала развитие торговли, но для тех, кто не является частью сети, многие благоприятные возможности остаются нереализованными, поскольку у них нет доступа к соответствующим источникам финансирования. Государственные институты, такие как закон об обеспечении кредитов (и принуждения к соблюдению условий контракта), должны надежнее защитить интересы кредитора и способствовать расширению кредитования формальными институтами, например банками, что позволит новым участникам рынка, не входящим в сложившуюся сеть, успешнее работать на нем.

Источник: Banerjee, Besley and Guinnane, 1994.

ляются две новые проблемы, касающиеся неформальных институтов: несовершенство *координации* и вероятность *выхода из институциональных структур*.

Если речь идет о несимметричности информации, несовершенство координации возникает из-за невозможности доверять деловым партнерам в отношении соблюдения ими условий сделки; и это может улучшить результат для обеих сторон. Например, если в данной экономике действует множество этнических групп и каждая придерживается собственных обычаев и норм в ведении бизнеса, сложность координационных проблем многократно возрастает. С ростом размеров группы переработка информации и принуждение к исполнению обязательств *внутри* группы также становятся трудным делом. И снова

общепринятый комплекс формальных институтов может оказаться вариантом решения проблемы.

С расширением возможностей коммерческой деятельности за пределами сообщества увеличивается число потенциальных партнеров по бизнесу и разнообразие их характеристик также возрастает, а относительная выгода от пребывания в составе группы падает. В такой ситуации коммерсант может счесть для себя менее обременительным нарушить нормы сообщества, поскольку теперь любые санкции (такие, как утрата доступа к внутренней информации), которые могут быть наложены на него членами группы, оказываются менее эффективными. С усилением конкуренции и увеличением числа новых партнеров коммерсант может предпочесть выйти из общества и безбедно существовать, не вступая в контакты с теми, кого он подвел.

Примером могут служить основанные на нормах связи, обеспечивающие взаимное страхование. Небольшие сообщества используют их, чтобы защитить своих членов от отдельных экономических потрясений, делясь с ними излишками продовольствия, рабочей силой и землей (если земли много). Такие структуры исключительно ценны как средство защиты каждого члена сообщества в случае неудачи. Но по мере разрастания сообщества координация обязательств затрудняется, а за уклонение от их выполнения становится все труднее наказывать. Более того, механизмы взаимного страхования по своей природе таковы, что уже содержат набор стимулов, способных препятствовать сообществу в его экономическом экспериментировании, предпринимательстве и процессах, где индивидуумы конкурируют между собой. Обычно это связано с опасением, что чрезмерно богатые члены сообщества позволят кому-то из его членов выйти из системы взаимной поддержки, служащей важнейшим фактором выживания сообщества²¹. Таким образом в более сложных экономиках подобные системы взаимной поддержки формализованы за счет использования более эффективных систем, подразумевающих прямые налоги и трансферты.

Множественные цели неформальных институтов. Успешно функционирующие формальные институты задуманы как средство решения главных экономических проблем самым эффективным способом. Но деятельность, основанная на нормах, почти всегда имеет множество целей. Возьмите, например, кредитную сделку. Институты, предназначенные для решения двух ключевых вопросов, связанных с неопределенностью (способность заемщика вернуть кредит и его склонность к нарушению своих обязательств), уменьшают рискованность подобных сделок. Различные формальные институты могли бы по отдельности пригодиться для уменьшения рисков; например, официальные данные о предыдущих заимствованиях индивида позволяют судить о его кредитоспособности, а кредитор имеет доступ к особым судам, чтобы заставить заемщика выполнить условия формального контракта.

В отличие от этого сделки по займам внутри сообщества проводятся посредством единственного института — неформальной сети, созданной сообществом для поощрения различных видов экономической активности. Здесь учитываются: информация о кредитоспособности будущего клиента, а также возможные общественные санкции, налагаемые в случае нарушения им своих обязательств. Однако система включает в себя также структуры взаим-

ного страхования, предполагающие, что нынешний заемщик когда-нибудь сам может кредитовать нынешнего заимодавца, поможет ему информацией или предоставит связи в совершенно иной сфере бизнеса. В таком случае плохую кредитную историю ему могут простить или за нарушение обязательств назначить менее суровое наказание, чем оно могло бы быть при обращении в официальные учреждения.

Правда, возникает проблема, состоящая в том, что сравнительно бедные заемщики могут и не ощущать обязанности возвращать долг более богатым членам сообщества; вместо этого они воспринимают свою несостоятельность как часть неявно выраженного механизма, выравнивающего благосостояние среди членов рода, семьи или сообщества²². Исследование 58 фирм в Гане показало, что потенциальные кредиторы ни разу не продали товары в кредит сородичам, опасаясь, что впоследствии не сумеют заставить их выплатить долг²³.

Подобные трудности, усиленные существованием культурных ценностей, связанных с эгалитаризмом и справедливостью, также способны препятствовать процессу развития, хотя они служат общественным целям. Так, исследование в Камеруне, обнаружили, что комитеты по делам развития деревни в северных районах страны функционировали неэффективно, поскольку были озабочены тем, чтобы ни один член общины не получал большие выгоды от развития, чем остальные²⁴. Другое исследование, проведенное в одной деревне Республики Конго, показало, что рыбаки, получившие новую технологию при реализации проекта по рыболовству, перестали пользоваться новыми сетями, потому что члены их общины не имели равной возможности повышать свои доходы²⁵.

Теперь политики создают официальные и более специализированные институты, но функции, которые выполняли неформальные институты в обеспечении справедливости и равенства, формальные учреждения выполнять не могут. В таких случаях политический выбор затрудняется, поскольку создание более эффективного формального учреждения способно подрывать функционирование формировавшихся долгое время структур, основанных на нормах и позволяющих снижать риски, а также поддерживать распределительные принципы.

Создание формальных институтов и их адаптация

Формальные институты в одних случаях оказываются излишними, в других — препятствуют росту производительности, если сделки совершаются внутри небольших сообществ или в рамках более крупных образований, с разделенной сетью эффективных неформальных институтов. Однако по мере развития экономики прежде удаленные от центра экономической активности сообщества все более интегрируются. Изменения индивидуального поведения и правительственная политика формируют новые правила игры, которые прямо либо косвенно затрагивают даже самые обособленные сообщества. Такие силы растущей урбанизации и глобализации подрывают давно устоявшиеся правила, традиционные для сообществ (вставка 9.3)²⁶. С усилением конкуренции и формированием более благоприятных условий для торговли выход людей из сообществ с их своеобразными, основанными на нормах институтами ослабляет эффективность

этих традиционных механизмов. В подобных случаях рыночная активность стимулирует спрос на формальные институты, замещающие нормы, принятые ранее в сообществе. Рассказы о средневековых генуэзских купцах и о тайских фермерах, производивших рис в 19 в. (глава 1), показывают, как в процессе исторического развития торговли и открытость способствовали созданию формальных институтов.

Если возникает сильная и широкая потребность в институтах, работа политиков, намеренных создать учреждения, которые способны улучшить рыночную конъюнктуру, довольно проста. Но во многих случаях потребность в новых, современных институтах может не быть столь явной. Тогда в качестве первого шага следует определить, в какой мере существующие неформальные институты содействуют рыночным операциям. Второй шаг, совершаемый после учреждения формальных институтов, состоит в том, чтобы решить, эффективны ли они в достижении первоначальных целей, а если нет, следует решить, демонтировать их либо реформировать.

Открытые обсуждения и споры с теми, кто пользуется этими институтами в экономической сфере, позволяют понять, как процветающие институты, основанные на нормах, помогают им решать свои проблемы. Такие дискуссии должны касаться вопроса о расходах на создание или реформирование формальных институтов, поскольку они могут оказаться значительными. А возможно, что и неформальные институты функционируют достаточно хорошо, поддерживая данный уровень рыночной конъюнктуры (как это наблюдается в сфере прав собственности на землю в некоторых частях Африки).

И наоборот, существующие неформальные институты могут не соответствовать потребностям экономики, тогда подобные институты можно разделить на две различные группы.

- Институты, готовые распространить свою деятельность за пределы сообщества и вести торговлю вне рамок своего непосредственного окружения, семейной группы или страны.
- Институты, основанные на неудовлетворительных социоэкономических нормах, допускающих исключение из сообщества некоторые группы населения (таких как бедняки, изолированные группы и меньшинства), или явления, с которыми данные группы не согласны (такие, как ксенофобия, сегрегация или даже чрезмерный эгалитаризм).

При возникновении потребности в разделяемых всеми нормах для содействия транзакциям в масштабах нескольких сообществ необходимы простые и ясные решения. Во многих районах развивающегося мира язык колонизаторов и оккупантов (английский — в Индии и Уганде, испанский — в Латинской Америке, русский — в Восточной Европе и в Центральной Азии) служил общим языком для народов, принадлежавших к разным культурам. Сегодня английский стал языком Интернета, создав общую платформу для тех, кто им пользуется, чтобы общаться и обмениваться информацией.

Но в условиях дискриминационной практики есть явная необходимость в замене соответствующих общественных норм, а не в простых поправках. Во многих обществах подобная практика запрещена либо вводится формальный

Вставка 9.3

Влияние формальных институтов на нормы в колониальной Уганде

В тех местах колониальной Уганды, которые были известны как земли Маило, вожди в условиях общинного строя, основанного на взаимных обязательствах членов общины, обладали традиционными феодальными правами и выступали в качестве лиц, которым поручено управлять делами общины от имени народа, племени или клана. Когда колониальное правительство превратило этот неформальный институт в некое подобие западного частнособственнического владения, вожди получили право личной собственности на землю, тогда как обрабатывавшие землю члены общины превратились в законных арендаторов. Это, по свидетельству некоторых историков, привело к тому, что некоторые из новых землевладельцев стали взysкивать баснословно высокую плату за землю и сгонять с земли тех, кто отказывался платить. Вследствие этого, ситуацию, сложившуюся с введением новых формальных институтов, необходимо было отразить в новом официальном законодательстве, фиксирующем ренту и ограничивающем изгнание людей с земли; в таком законодательстве не было бы необходимости при действии традиционных норм, определяющих обязанности членов общины перед ней и обязанности общины перед ее членами.

Источник: Firth, 1963.

институт «подтверждающего действия», чтобы способствовать справедливости и обеспечению равных прав для всех. Иногда экономическое давление, например напряжение на рынке труда, может преодолеть глубоко укоренившуюся дискриминацию. Женщины, например, в странах, где наблюдался стремительный экономический рост, получили доступ к высокопроизводительному труду²⁷. И все же для уничтожения дискриминационной практики на более постоянной основе могут потребоваться конкретные формальные институты, такие как антидискриминационное законодательство²⁸. Например, в Индии программы, направленные на распространение практики «подтверждающего действия», не всегда способствуют повышению эффективности использования рабочей силы, но они позволили достичь важной цели — предоставления членам некоторых каст и племен таких возможностей (среди них политическое представительство и рабочие места в государственном секторе), которых в ином случае они не получили бы никогда. Таким образом, подобные законы способны обеспечить группам меньшинств как определенный вес в обществе, так и право на участие в создании и перестройке рыночных институтов.

Интеграция формальных и неформальных институтов

Наведение мостов между формальными и неформальными институтами служит эффективным средством достижения успеха официальными институтами²⁹. Один из путей добиться этого — использовать механизм принуждения к исполнению контрактов и механизм передачи информации, которые уже существуют внутри тесных сообществ. Развитие кредитных механизмов в различных странах служит хорошим примером этого. Кредитные кооперативы в Германии 19 в. играли роль эффективных посредников между

Вставка 9.4**Банковское дело в исламском мире: неформальный и формальный подходы**

Коран категорически запрещает ростовщичество, или *riba*. Поэтому некоторые мусульманские сообщества попытались разработать способы проведения кредитных сделок при отказе от взимания процентов. В сельских районах Гамбии, например, сделки заключаются на возможно более краткие сроки (как правило, на срок не более семи месяцев, чтобы процент по займу не вырастал до крупных «ростовщических» сумм). В этих условиях продажа в кредит крупной сельскохозяйственной техники обычно невозможна.

Хотя разные страны исламского мира, от Малайзии до Ирана, пытались ввести в той или иной форме банковское дело, одной из самых амбициозных попыток внедрить пригодную для широкого распространения систему официальных исламских финансовых предприятий является деятельность Пакистана. Правительство, в соответствии с постановлением Верховного Суда в декабре 1999 г., получило право на осуществление мер по «исламизации» финансовой системы страны, хотя для реализации этой идеи требуется больше времени. Нынешний переходный период предполагает опытное внедрение целого комплекса формальных институтов, которые должны соответствовать социорелигиозным нормам, принятым преобладающей частью пакистанского общества. Правительство первоначально предпринимало усилия в различных направлениях; их формы также неоднократно менялись. Один из банков внедрил депозитный план, гарантирующий не фиксированный процент, а долю убытков и прибыли банка, которую получал бы вкладчик. Другой вариант — ротационные сберегательно-инвестиционные ассоциации, услугами которых поочередно пользуются предприниматели. Лизинг или соглашение о покупке в рассрочку, при заключении которых ежемесячные выплаты, например, арендатора, рассматриваются не как форма процента, а как вознаграждение за услуги, стали еще одним вариантом. По мере введения новых и подобных схем в процессе конкуренции основной станет та, которая со временем позволит обеспечить кредитование с соблюдением установленных общественных норм.

Источник: Bokhari, 2000; Shipton, 1994.

банками и фермерами; они дополняли их неформальные механизмы сбора информации и принуждения к исполнению обязательств среди членов кооператива формальными схемами банковских контрактов³⁰. Скупщики сельскохозяйственной продукции, разъезжавшие по деревням, выполняли такие же связующие функции в сельских районах Индонезии в конце 1980-х годов. Эти посредники накапливали капитал на формальном кредитном рынке, а затем ссужали мелких скупщиков, опираясь при заключении кредитных контрактов и обеспечении их выполнения на неформальные механизмы³¹. В 1990-х годах при поддержке Всемирного банка в сельском хозяйстве Албании был осуществлен ряд последовательных проектов, опиравшихся на принятые в деревне нормы, которые предполагали поддержание репутации сельских жителей, чтобы обеспечить возврат средств.

Внедрение стандартов на продукцию — еще один способ связать формальные и неформальные системы. Историческим примером служит деятельность в последние годы существования китайской империи региональных ассоциаций ремесленников, которые утверждали стандарты на продукцию и контролировали ее качество, тем са-

Вставка 9.5**Образование в кенийском племени орма: адаптация установившихся норм**

Впервые введенная в 1950-х годах система формального образования среди скотоводов племени орма в Кении отличалась противоречивостью, она продолжала оставаться такой до 1970-х годов, когда начальное образование стало обязательным. Причина заключалась в том, что эта система противоречила долговременным нормам и практической жизни сообщества, в котором дети мужского пола были нужнее всего в скотоводстве. Многие старейшины были решительно против введения новой системы, полагая, что она несет в себе угрозу существованию народа. Кенийское правительство, вместо того чтобы своей властью ввести обязательное образование, прибегло к помощи вождя, чтобы тот постепенно и постоянно воздействовал сначала на те домохозяйства, которые могли позволить себе посылать детей в школу без ущерба для дела. Этот постепенный процесс стал хорошей демонстрацией благоприятных последствий образования и в то же время предотвратил крепнущую оппозицию обучению детей в школе со стороны старейшин. К концу 1980-х годов численность обучающихся значительно возросла, а сопротивление формальному образованию сошло на нет.

Источник: Ensminger, 1994.

мым служили связующим звеном с покупателями формального сектора. В наше время стандарты утверждают индийские ремесленники в Гуджарате, где система стандартов НПО (SEWA) — помогла деревенским жителям оценивать качество продукции для продажи ее за пределы деревни. (В главах 2 и 7 стандарты на продукцию обсуждаются более подробно.)

В более широком плане, предпринимаются определенные усилия, чтобы приблизить формальные институты к нормам, преобладающим в обществе. В бывших колониях, например, колониальные институты были преобразованы с целью их соответствия местным условиям; лучший пример в этом случае — распространение деятельности государственных исламских банков на Азию и Африку (вставка 9.4).

Следует иметь в виду еще один момент. Многие формальные институты, стремящиеся заменить неформальные или даже сосуществовать с ними, поначалу могут недооцениваться клиентами, иначе говоря, потребуются время, чтобы они добились успеха. Социальноэкономические нормы развиваются в процессе общественного обучения и подражания, они изменяют свою природу медленно (куда медленнее, чем формальные институты, которые могут изменяться за счет совместного движения рыночного спроса, политической воли и административных возможностей). Может оказаться целесообразным постепенно внедрять формальные схемы, прибегая к некоторым экспериментам, чтобы выявить самую эффективную институциональную форму (вставка 9.5 приводит пример Кении).

Выводы

Рыночная активность поддерживается благодаря сложному объединению неформальных и формальных институтов. Для многих бедных регионов, особенно для бедняков из этих регионов, важны именно неформальные институты, такие как связи внутри сообществ, поскольку фор-

мальные институты здесь малодоступны. Более того, во многих случаях, даже если бы правительства были способны учредить формальные институты, соответствующие затраты по сравнению с возможными выгодами могут оказаться высокими. Неформальные институты могут быть предпочтительнее формальных либо за счет своей более высокой эффективности в достижении поставленных целей, либо за счет того, что им присущи свойства, которых нет у формальных институтов. Однако в других случаях неформальные институты могут препятствовать развитию рыночных отношений, например, когда замкнутые сети ограничивают размеры и территориальные рамки возможных сделок. В развивающихся странах обнаруживается тенденция к выполнению неформальными институтами функций формальных институтов, тогда как в развитых странах неформальные и формальные институты стремятся дополнять друг друга.

Хотя неформальные институты предоставляют населению способ выйти на рынок, позволяют получить выгоду от использования рыночных возможностей, а также помогают управлять рыночными рисками, они могут в то же время ограничивать доступ на рынок новым потенциальным участникам и их партнерам. Формальные институты важны потому, что они способны охватить сравнительно большие группы участников рынка, а также (если они организованы должным образом) могут скорее привлекать на рынок людей, чем препятствовать их доступу.

Внедрение официальной законодательной системы в среду, где неформальные методы принуждения выполнения контрактов были нормой, может либо существенно повысить транзакционные издержки, связанные с разрешением споров (официальные процедуры разбирательств

ва, как правило, требуют больших затрат), либо смягчить условия неформальных контрактов, управлявших данными отношениями (без заметного повышения эффективности альтернативных учреждений). Подобные соображения необходимо иметь в виду при рассмотрении вопроса о развитии формальных систем. Когда формальные институты начинают выполнять ту или иную функцию вместо неформальных институтов (скажем, повышают эффективность определенной операции), но не выполняют другие функции (такие, как распределение рисков), политическим деятелям следует иметь в виду последствия сделанного выбора с точки зрения как экономических, так и политических и социальных результатов. В этом случае им придется либо замедлить темпы намеченных перемен, либо планировать создание каких-то дополнительных институтов. Возьмите, к примеру, любое мероприятие, направленное на ослабление связей внутри сообщества, скажем поощрение отъезда людей из мест постоянного проживания или постепенное разложение жизненного уклада, чтобы переселить их в более пригодные для проживания места. Такие акции способны ослабить неформальное принуждение к выполнению контрактов, и может возникнуть потребность в альтернативных формальных институтах.

Наконец, более широкое использование формальных институтов требует устранения чрезмерно обременительных барьеров, что ведет к расширению неформальной экономической деятельности (главы 1 и 7). Второй, исключительно важный вид соответствующих мероприятий связан с распространением грамотности и образования; без этого даже самые совершенные формальные институты рискуют остаться невостребованными.



Средства массовой информации

Первая цель газеты — понимать чувства людей и уметь выразить их; вторая — возбуждать среди людей определенные чувства; третья — бесстрашно изобличать человеческие пороки.

Махатма Ганди

Первые свидетельства о письменных новостях уходят в глубь веков, больше чем на два тысячелетия, и относятся к царствованию Ханьской династии в Китае и правлению Юлия Цезаря в Древнем Риме. Ежедневные написанные от руки листы, выпускаемые правительством, сообщали населению новости о заседаниях судов, военных кампаниях и политических событиях. После изобретения печатного станка, использующего наборный шрифт, в середине 15 века главной движущей силой развития газетного дела в Европе стала международная торговля. Газеты с международными коммерческими новостями и рекламой появились в Германии в 1609 году, а затем стремительно распространились по всей Европе¹. (Жесткий правительственный контроль над информацией привел к тому, что местные политические новости стали предметом газетных публикаций только в середине 19 века.)

Пресса, в свою очередь, превратилась в движущую силу развития торговли. Газеты публиковали отчеты о коммерческих экспедициях, а также о тех рисках и возможностях, которые открывали новые торговые пути. Реклама стимулировала спрос на товары. Помещение в газетах финансовых отчетов, материалов судебных слушаний о несостоятельности, репортажей о судах над купцами и фабрикантами помогали деловым людям в выборе торговых партнеров. Вся эта информация расширяла торговые связи, выводя их за жесткие рамки торговых ассоциаций и общин, стимулируя конкуренцию среди торговцев и промышленников из разных стран.

В настоящее время, при сравнительно высоком уровне образованности и низких затратах на печатные процессы, а также при существовании новых технологий передачи информации (и наличии Интернета), средства массо-

вой информации (СМИ) стали еще более важным способом информирования торговцев, потребителей и инвесторов. Местные СМИ, особенно радио, обеспечивают информацией географически изолированные рынки и стимулируют торговлю. В Индонезии, например, радиопередачи на местном языке, посвященные ценам сельскохозяйственной продукции, помогли малообразованным фермерам расширить рынки овощной продукции². На другом конце спектра СМИ все больше глобальных и иностранных источников сообщают о международных экономических проблемах, движении на валютных рынках и о международной торговле. СМИ предоставляют также информацию о политических рынках, обличая коррумпированных и нарушающих этические нормы политиков (вставка 10.1) и давая людям трибуну для высказывания различных мнений об управлении страной и о реформах (главы 5 и 6).

Благодаря способности доходить до каждого человека, СМИ могут информировать бедняков и представителей маргинальных слоев, предоставляя им также право голоса. Особенно эффективны в этом смысле радиопередачи, которые слушают в бедных районах с невысоким уровнем грамотности. А поскольку иначе передавать в эти районы информацию невозможно, она способна стать дополнением к традиционному школьному образованию (вставка 10.2). В Никарагуа, например, благодаря новой радиопрограмме, предназначенной для обучения школьников начальных классов математике, результаты их тестирования улучшились, особенно, живущих в сельской местности, где меньше возможностей попасть в школу с высоким качеством обучения³. Делая информацию всеобщим достоянием, СМИ заставили государственную систему услуг больше ориентироваться на нужды бедняков. Так, в Бразилии школьные завтраки в одном из штатов стоили в восемь раз дороже, чем в другом. Вмешательство прессы привело к тому, что через две недели завтраки стали одинаково дешевы в обоих штатах.

СМИ способны также улучшить состояние здравоохранения, что проявилось в успешных просветительских кампаниях против СПИДа в Таиланде и Уганде. Эмпирические исследования показывают, что доступ женщин к

Вставка 10.1**Роль средств массовой информации в снижении уровня коррупции в Перу**

Даже в стране, где действует система государственного регулирования и неформального контроля над прессой, СМИ способны выявлять факты коррупции и усиливать давление на правящие круги для совершенствования системы правления. В сентябре 2000 года местная телевизионная станция передала видеозапись, в которой был показан глава ведомства безопасности страны, который давал взятку находящемуся в оппозиции члену Конгресса, чтобы тот голосовал за находящееся у власти правительство. История быстро распространилась другими СМИ вместе с сообщением о том, что глава госбезопасности контрабандой поставлял оружие колумбийским партизанам. Эти разоблачения привели к его увольнению, а в ноябре 2000 года сам президент подал в отставку. После этих событий вновь избранный президент страны объявил о своем намерении бороться с коррупцией.

Все это показывает, как СМИ способны влиять на отношение государственных служащих к коррупции. Предоставляя информацию общественности, СМИ делают более прозрачной работу правительства. *Риск выявления фактов коррупции* повышается с улучшением качества СМИ. Они помогают также формировать общественное согласие, необходимое для борьбы с коррупцией, создавая атмосферу общественной нетерпимости, что заставляет выявленных коррупционеров уходить со своих постов, тем самым повышая меру наказания за коррупцию.

СМИ связан с улучшением их здоровья и повышением уровня рождаемости, даже если учесть различие в уровне доходов и образования⁴. СМИ участвуют и в гражданском воспитании населения. Так, исследование, проведенное в Ботсване, показало, что медиа-программы, посвященные правительству страны, его деятельности и гражданским правам повысили осведомленность о способах участия населения в работе правительства⁵.

Кроме того, СМИ могут влиять на политику и культуру страны, поддерживая институциональные изменения и развитие рынка. Открытые информационные потоки способны содействовать проведению институциональных реформ, так как стимулируют участие в них населения, обеспечивают обмен идеями и знаниями. Новая информация может изменить людей и их культурный уровень, тем самым создавая потребность в новых институтах. Информация о том, как работают различные институты, может способствовать развитию общественных дебатов и вести к коллективным действиям. Наконец, растущий доступ ко всем видам массовой информации, от международных до местных, способен помочь различным социальным группам выступать за изменения институтов и принятых норм поведения.

Чтобы достичь этих целей, а именно совершенствования государственного управления и поддержки существующих рынков, СМИ должны быть независимыми, быть подотчетными, способными предоставлять необходимую информацию, равно как отражать взгляды различных социальных групп. Слишком часто, однако, им не хватает именно этих важных качеств. Сосредоточение в одних руках прав собственности на СМИ, ограниченность конкуренции, финансовая зависимость и обременительное ограничение свободы прессы мешают нормальным потокам

Вставка 10.2**Совершенствование системы образования в Панаме с помощью СМИ**

Газета деловых кругов Панамы *Ла-Пренса* в мае-июне 2000 года шесть недель печатала учебные приложения к своему воскресному изданию, предназначенные учащимся первых и вторых классов. Поскольку школьные учебники в Панаме переиздавались редко, издатели *Ла-Пренса* почувствовали, что учащиеся не получают элементарной информации о своей стране. Представляя собой курс по истории, географии и политическим проблемам Панамы, сброшюрованные приложения доставлялись заинтересованным читателям в виде альбома по почте. Приложения содержали новую информацию, прежде недоступную учащимся, например, в них была помещена обновленная политическая карта Панамы. Многие школы включали эти пособия в учебные программы, и тогда газета бесплатно направила их в 140 начальных школ.

Стоимость альбома из шести приложений составила три доллара США (подписчикам газеты материалы высылались бесплатно). Тираж газеты возрос с 35 000 до 42 000 экземпляров в течение первых же недель после выпуска приложений, а размещение дополнительной рекламы с лихвой покрыло расходы на изготовление учебных материалов.

Источник: La Prensa: www.prensa.com

информации и способны уменьшить их независимость. Недостаточный доступ к информации и низкая квалификация журналистов также ухудшают качество информации. Наконец, недостаточная конкуренция, равно как и бедность, низкий уровень грамотности населения, особенности человеческого капитала и низкий технологический уровень могут ограничивать влияние СМИ.

Но и СМИ должны иметь систему сдержек и противовесов. Именно отраслевая конкуренция, как и некоторые другие виды регулирования, дают возможность держать СМИ под контролем.

Главные факторы, обеспечивающие эффективность СМИ в достижении больших успехов в социальной, экономической и политической областях, а именно, независимость (в том числе и финансовая), высокое качество и доступность, обсуждаются в настоящей главе. Во-первых, эффективные СМИ, независимы. Более высокий уровень ощущения свободы или независимости ассоциируется с ощущением сравнительно низкого уровня коррупции, независимо от различий в уровне доходов той или иной страны, а также с более активной реакцией государственных деятелей на выступления прессы⁶. Во-вторых, эффективные СМИ обеспечивают более качественное освещение событий, что можно оценить с точки зрения их способности предоставлять информацию, в которой нуждаются различные участники рынка в обществе. Конкуренция медиа-фирм, открытый доступ к государственным и частным источникам информации, а также профессиональный уровень журналистов являются ключевыми элементами, влияющими на качество работы СМИ. И, в третьих, эффективные СМИ характеризуются широкой сферой охвата общества. Грамотность населения, доступ к коммуникационным технологиям — все это расширяет доступность СМИ.

Дополнительные учреждения способны усилить роль СМИ. Например, появление определенной информации

способно повлиять на поведение того или иного лица путем подрыва его репутации, однако, этого может оказаться недостаточно для изменения ситуации. Эффективная судебная система и независимые институты регулирования и контроля могут укрепить воздействие СМИ на последствия их выступлений.

Независимость

Собственность — главный детерминант независимости

Что предопределяет независимость СМИ? Собственность служит основным фактором, поскольку именно владельцы СМИ контролируют информационные потоки, оказывают влияние на их экономические, политические и социальные последствия. Вот почему контроль над медиа-компаниями, скорее всего, сосредоточен в руках немногих частных лиц либо политиков⁷.

Некоторые специалисты высказывались за государственную собственность на СМИ, на том основании, что информация является общественным благом. Как только информация передается одним потребителям, становится экономически невыгодным держать ее в тайне от других потребителей, не заплативших за нее. Вот почему коммерческие СМИ стремятся предоставлять информации по возможности меньше, чем это желательно, поскольку увеличение объема предоставляемой информации не ведет к увеличению их прибыли. Кроме того, само предоставление и распространение информации в этом случае подчинено ожиданию увеличения дохода. Постоянные издержки, связанные со сбором информации и созданием сети распространения, значительны, но, при условии их осуществления, предельные издержки доведения информации до потребителей, оказываются сравнительно низкими. Именно по этим причинам многие страны для организации медиа-индустрии избрали вариант государственной монополии.

Вставка 10.3

Измерение степени независимости медиа-компаний с помощью данных о собственности на СМИ

Данные о степени независимости СМИ основаны, как многие институциональные показатели, на оценках специалистов. Было построено несколько показателей; самый всеобъемлющий из них предоставляется «Фридом Хаус» в ежегодном обзоре свободы прессы. Он оценивает законодательство, касающееся СМИ, репрессии в отношении журналистов, а также экономическое и политическое давление, оказываемое на СМИ.

Эти данные дают ценную информацию о свободе СМИ, хотя им свойственны недостатки. Соответствующие показатели по сути субъективны, построены так, что их трудно перепроверить, а полученные оценки могут быть оспорены: к примеру, почему та или иная страна по некоторому критерию получает оценку 3, а не 2. Что касается данных об управлении СМИ, то они позволяют выделить лишь крайние случаи свободы печати, но не дают более точных оценок о сравнительно небольших различиях между странами. Оценочные критерии в данном случае основаны на общих факторах, поэтому можно получить лишь незначительную информацию об особых политических мерах, которые и определяют свободу СМИ.

Из-за недостатка информации о собственности на СМИ, служащей важным фактором их независимости, для настоящего доклада было проведено специальное исследование, посвященное вопросу о том, кто контролирует СМИ в 97 странах. Были выделены структуры собственности по пяти крупнейшим телекомпаниям

и пяти крупнейшим газетам; отбор производился с точки зрения доли в зрительской аудитории и доли в совокупном тираже прессы соответственно. Так анализировались главные радиостанции, отобранные по наибольшей аудитории. Исследование охватило только предприятия, работавшие с местными новостями. Лиц, реально, контролирующих эти фирмы, выявляли путем идентификации держателей контрольного пакета, владеющих ими напрямую, или через холдинговые компании, или через посредников. Медиа-компании разных видов были классифицированы с точки зрения того, кто был контролирующим собственником — государство, частное лицо, семья, служащие, политическая партия или корпорация, принадлежащая многим собственникам (ни один из которых не контролирует более 20% капитала). Исследование также позволило вывести количественный показатель, характеризующий преследование журналистов в каждой из 97 стран; он основан на отчетах Комитета защиты журналистов и Репортеров без границ. Хотя информация о собственности и не позволяет измерить все факторы, действие которых влияет на независимость СМИ, особенно регулирование и финансирование их деятельности, с ее помощью можно измерить один из наиболее важных факторов, определяющих их дельность.

Другим аргументом в пользу государственной собственности на СМИ является идея защиты потребителя. В крайней форме частная собственность рассматривается как средство подкупить медиа-индустрию, заставив ее служить интересам узкой социальной группы. Более умеренным представляется взгляд, согласно которому государственная собственность на некоторую часть СМИ оправдана, поскольку обществу необходима информация образовательного и культурного характера, или касающаяся общественных ценностей, тогда как частные фирмы такую информацию могут и не предоставлять. Например, одна из целей принадлежащего государству телевидения во многих европейских странах состоит в обеспечении вещания о событиях на определенных территориях и с использованием местных языков.

Критики подобных взглядов заявляют, что государственный контроль над СМИ способен привести к искажению информации и манипулированию ею в пользу правящих кругов, подрывая тем самым рынок, а также лишая избирателей и потребителей возможности принимать решения на основе надежной информации. Они полагают, что подобная ситуация менее вероятна, если средствами массовой информации управляют частные предприятия, которые могут предоставлять необходимую потребителям информацию сравнительно высокого качества.

Структура собственности на средства массовой информации в мире. Проект, выполненный для настоящего издания, собрал новые данные по структуре собственности пяти крупнейших газет и пяти крупнейших телевизионных станций в каждой из 97 стран, охваченных исследованием (вставка 10.3)⁸. Обнаружилось, что государство имеет долю во всех видах СМИ (рис. 10.1). В среднем оно контролирует порядка 30% собственности пяти важнейших газет и 60% — пяти важнейших телевизионных станций в указанных странах. Государству также принадлежит огромная доля собственности — 72% — крупнейших радиостанций. Более того, собственниками СМИ являются

и пять крупнейшим газетам; отбор производился с точки зрения доли в зрительской аудитории и доли в совокупном тираже прессы соответственно. Так анализировались главные радиостанции, отобранные по наибольшей аудитории. Исследование охватило только предприятия, работавшие с местными новостями. Лиц, реально, контролирующих эти фирмы, выявляли путем идентификации держателей контрольного пакета, владеющих ими напрямую, или через холдинговые компании, или через посредников. Медиа-компании разных видов были классифицированы с точки зрения того, кто был контролирующим собственником — государство, частное лицо, семья, служащие, политическая партия или корпорация, принадлежащая многим собственникам (ни один из которых не контролирует более 20% капитала). Исследование также позволило вывести количественный показатель, характеризующий преследование журналистов в каждой из 97 стран; он основан на отчетах Комитета защиты журналистов и Репортеров без границ. Хотя информация о собственности и не позволяет измерить все факторы, действие которых влияет на независимость СМИ, особенно регулирование и финансирование их деятельности, с ее помощью можно измерить один из наиболее важных факторов, определяющих их дельность.

Источник: Djankov, McLiesh and others 2001. Специальные исследования к Докладу о мировом развитии 2002 г.

Рисунок 10.1
Кто владеет средствами массовой информации?



Примечание. Средние данные по собственности пяти главных ежедневных газет и пяти главных телецентров в 97 странах.
Источник. Djankov, McLiesh and others, 2001, Специальные исследования к Докладу о мировом развитии 2002 г.

преимущественно отдельные семьи, а не широкий круг владельцев акций. Некоторые частные СМИ тесно связаны с государством посредством деловых, семейных или личных связей, так что контроль с его стороны оказывается даже больше. Размеры государственной собственности также различны в разных регионах. Вероятно в среднем в африканских и ближневосточных странах средствами массовой информации владеют правительства, тогда как в Северной и Южной Америке они являются почти исключительно семейной собственностью. Хотя большинство из исследованных стран допускает иностранную собственность на СМИ, только 10% пяти важнейших газет и 14% пяти важнейших телекомпаний контролируются иностранным капиталом.

Почему же государственная собственность явно преобладает на телевидении, а не в прессе? Возможно, потому, что телевидение предполагает более высокие текущие издержки и большую экономию за счет эффекта масштаба. А также потому, что, с точки зрения правительства, коммерческие медиа-компании не готовы вкладывать средства в рынки с незначительной аудиторией, например, предоставлять услуги меньшинствам, участникам отдаленных рынков или рынков в сельских районах, или заниматься образовательными программами. Однако факты не подтверждают справедливость сказанного. Доля фирм, находящихся в государственной собственности, остается высокой, даже если собственность оценивается в соответствии с рыночной долей аудитории. Если находящиеся в государственной собственности медиа-компании обслуживают преимущественно меньшинства, их доля на рынке должна быть низкой. Но правительства (скорее используя обычные средства регулирования, чем изменяя форму собственности) могут потребовать от частных радиостанций обслуживать сельские рынки и насыщать передачу культурной и образовательной информацией.

Второй аргумент состоит в том, что доля государственной собственности в телевидении выше, потому что спектр частот в эфире ограничен и государство может эффективнее напрямую контролировать телевизионные станции, чем регулировать распределение частот и сле-

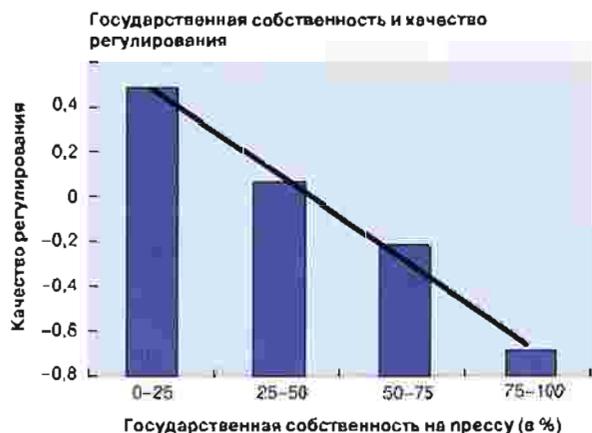
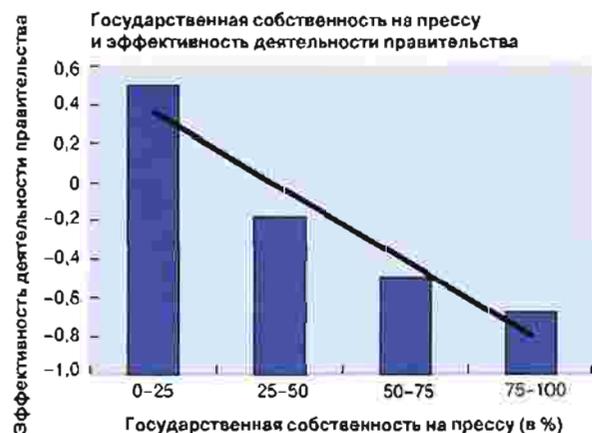
дить за согласованностью деятельности компаний. Этот довод оспаривался на том основании, что и простой системы прав собственности вполне достаточно для пресечения вмешательства компаний в сигналы друг друга¹⁴. Применение новых кабельных и спутниковых технологий, предполагающих использование широкополосного спектра частот, делают этот довод менее весомым.

Монополия означают худшие результаты. Опыт показывает, что монополичный контроль над информацией или высокий уровень государственной собственности на СМИ снижает их эффективность как средства для обеспечения сдержек и противовесов в государственном секторе. Анализ 97 стран, содержащийся в том же исследовании, привел к выводу, что СМИ в странах с высокой долей государственной собственности намного менее свободны с точки зрения показателей свободы для СМИ; они, кроме того, передают значительно меньше информации для населения об экономических и политических рынках. В дополнение к этому обнаружено, что государственная собственность на СМИ отрицательно коррелирует с итогами экономического, политического и социального развития. Вообще говоря, это превращается в расширение коррупции, снижение уровня управления экономикой, недостаточно развитые финансовые рынки, сужение политических прав для граждан и ухудшение результатов в сфере народного образования и здравоохранения (рис. 10.2).

Для всех регионов мира такой характер связи между типом собственности и итогами развития оказывается одинаковым, даже с учетом различий в уровнях дохода, общей величины государственной собственности в экономике и показателя политических свобод. Это важный вывод, поскольку в сравнительно бедных странах, а также странах с высокой долей государственной собственности в экономике и сравнительно авторитарными правительствами, можно было с большей вероятностью наблюдать высокую долю государственной собственности в СМИ.

Приватизация может способствовать уменьшению влияния монополий. Отрицательные последствия государственного контроля над информацией посредством владения медиа-компаниями, продемонстрированные

Рисунок 10.2
Государственная собственность на СМИ и низкий уровень конкуренции связаны с посредственными результатами



Примечание Приводятся данные о государственной собственности на пять важнейших газет, с поправкой на их долю в совокупном тираже.

Источник: Djankov, McLiesh, and others 2001, Специальные исследования к Докладу о мировом развитии 2002 г.

опытом ряда стран, подчеркивают значение собственности в деле улучшения государственного правления. В Мексике, например, приватизация радиовещания в 1989 году привела к существенному увеличению информации о скандалах, связанных с коррупцией в правительстве, и выпуску в эфир материалов, прежде не предоставляемых государственными радиостанциями. Это расширение тематики способствовало 20-процентному увеличению доли частных радиостанций в эфире, вынудив и правительственные радиостанции вести передачи о коррупции¹⁰. Частная телевизионная компания в Гане в 1997 году тоже дала больше информации о деятельности правительства и более откровенно оценивала эффективность его работы¹¹.

Приватизация государственных СМИ в странах с переходной экономикой, проходившая в условиях сравнительно широкой либерализации рынка, благодаря передаче им

знаний владельцами зарубежных медиа-компаний с известным опытом в журналистике, привела к огромному расширению освещения, среди прочего, экономических и финансовых тем¹². Но частная собственность может и ограничивать свободу СМИ. Например, частные владельцы, связанные с государственными учреждениями или политическими партиями, или защищающие свои деловые интересы, могут контролировать информационные потоки. На Украине, например, частные телевизионные каналы, имеющие связи с государственными структурами, выпускали в эфир более благоприятную по тону информацию о находящемся у власти правительстве, чем менее зависимые частные (вставка 10.4). В ряде латиноамериканских стран приватизация вела к росту концентрации рынка и снижению конкуренции среди частных медиа-компаний (эта тема рассматривается в следующем разделе). Итак, существование монополий или концентрация собственности на СМИ, ведущие к контролю над предоставлением информации частным лицам либо организациям, как государственным, так и частным, должны означать умень-

Вставка 10.4
Характер собственности на СМИ влияет на содержание предоставляемой ими информации (пример Украины)

Наблюдатели, следившие за ходом выборов, отметили значительный уровень пристрастия и необъективности средств массовой информации, освещавших ход президентских выборов 1999 года на Украине. И хотя все телевизионные станции больше времени уделяли находящимся у власти кандидатам в президенты страны, чем шести оппозиционерам, государственный телевизионный канал выделялся особой несбалансированностью в характере материалов, освещавших программы кандидатов, а также пристрастностью материалов: все это наблюдалось при существовании четко установленных законом требований к государственным СМИ обеспечивать сбалансированное и нейтральное по содержанию освещение кампании. Доля материалов, посвященных находящимся у власти кандидатам, как и доля соответствующих позитивных по тону материалов, были непосредственно и пропорционально связаны с размерами собственности государства в той или иной телевизионной станции (таблица вставки).

Канал	Собственник канала	Доля (в %)	
		Освещение находящегося у власти кандидата	Положительное освещение находящегося у власти кандидата
УТИ	Государство	51	75
«Интер»	Семья (вице-спикер парламента)	48,5	73
1+1	Семья (* доля в 49%, принадлежащая государству, без права голоса)	34	50
СТВ «Интер»	Семья	23	40

Примечание. Держатели акций компании «Интер» распределены практически в равных долях: 33, 33 и 34% — между тремя лицами, причем вице-спикеру принадлежит одна из долей в 33%.
Источник: European Institute for the Media 2000.

шение эффективности СМИ в деле улучшения экономических, политических и социальных результатов в стране.

Независимые государственные организации в системе СМИ. Чтобы снизить уровень государственного контроля над СМИ некоторые страны создали у себя соответствующие независимые государственные учреждения, новые институциональные структуры, обеспечивающие осуществление учета и контроля. Их цель — реализация программ, отвечающих общественным интересам, (частный сектор не готов это делать) и свободных от такого недостатка, как политическое вмешательство. Например, Британская радиовещательная корпорация (БиБиСи) принадлежит государству, совет управляющих корпорации, назначаемый правительственными чиновниками, подотчетен правительству. В то же время устав определяет корпорацию как независимую. В уставе корпорации и соответствующем соглашении прямо определяются гарантии свободы от вмешательства правительства в содержание и расписание передач, а также во внутреннее управление. Что касается финансирования, то оно производится почти целиком за счет регулируемых государством лицензионных пошлин, а не напрямую из государственного бюджета.

Другие страны также экспериментировали с более широкими соглашениями, чтобы гарантировать независимость СМИ от государства. В совет директоров австрийского государственного телевидения, получившего такие же гарантии независимости, как и БиБиСи, входят представители ряда групп держателей акций, только треть членов совета назначаются федеральным правительством¹³.

Некоторые развивающиеся страны, например, Эфиопия в середине 1990-х годов реализовали подобную модель, чтобы государственное телевидение получило самостоятельность. А в Бенине с этой целью был образован специальный наблюдательный совет, включающий как представителей правительства, так и независимых членов, чтобы защитить находящуюся в собственности правительства газету от вмешательств извне.

Резко отличается от сказанного, пример Мьянмы. Крупнейшая телевизионная станция напрямую контролируется Министерством информации и культуры, а вторая по величине — военными, причем те и другие наделены всеми полномочиями управлять содержанием передач, а также назначать и снимать служащих. Точно так же в Туркменистане государство осуществляет прямой контроль над прессой, а президент страны официально возглавляет крупнейшие газеты.

Проблемы автономных государственных СМИ состоят в том, что их независимость может быть подорвана¹⁴. В 1981 году правительство Зимбабве образовало независимый Трест средств массовой информации для управления изданиями *Zimbabwe Herald*, единственного в стране национального объединения газет. Трест поначалу возник как инновационное решение, предполагающее сочетание государственной собственности и политически независимого управления. И все же в июне 1985 года и еще раз в сентябре 2000 года правительство сместило совет директоров в полном составе в качестве наказания за неблагоприятные для правительства материалы, и с тех пор правительство постоянно вмешивается в решения о содержании публикаций.

Развивающиеся страны — далеко не единственный пример правительственного вмешательства в якобы независимые СМИ. Но именно в этих странах, с их менее

развитой системой учета и контроля, сохранение независимости СМИ может оказаться сравнительно труднее. Опыт показывает, что без определенных политических обязательств и институтов, поддерживающих независимость, обеспечение независимого содержания публикации маловероятно.

Формы регулирования СМИ

Во всем мире различные формы правительственного регулирования, начиная от конституционных положений, допускающих свободное выражение мнений, и заканчивая налоговым и торговым законодательством, затрагивают интересы медиа-компаний. Многие виды регулирования направлены на то, чтобы уравновесить свободу слова и защиту государственных интересов. В данном разделе рассматриваются три формы регулирования СМИ: лицензирование, законодательство, регулирующее содержание материалов, и законодательство в отношении диффамации и оскорбления личности.

Лицензирование. Лицензирование медиа-компаний может служить способом установления контроля над содержанием выпускаемых материалов. Правда, телевизионным каналам некоторые формы лицензирования нужны для защиты прав собственности на ограниченные частоты. И все же многие правительства расширяют действие системы лицензирования за пределы технических требований, устанавливая ограничения на содержание передач. Некоторые такие ограничения недвусмысленны, как, например, лицензии в Зимбабве, запрещающие передавать местные новости. В других случаях ограничения не носят явного характера, например, лицензию могут не возобновить, если содержание передач не оценивается как доброжелательное по отношению к правительству.

Не существует технических причин для лицензирования газет, в отличие от лицензирования теле- и радиостанций; здесь прямая цель лицензирования — позволить правительству влиять на информационные потоки. В некоторых странах газеты обязаны возобновлять лицензии ежегодно. И издатель, высказывания которого содержат критику правительства, оказывается вынужденным оставить свой пост до возобновления лицензии. В таких условиях, чтобы избежать приостановки издания, СМИ применяют самоцензуру.

Устранение ограничений, связанных с лицензированием газет, может, таким образом, во многом способствовать развитию конкуренции и улучшению качества публикаций. Правительство Кореи в 1987 году заменило лицензирование газет более либеральными требованиями, так что теперь издатели должны просто уведомлять власти о своих намерениях издавать газету. В результате только в Сеуле число ежедневных газет увеличилось с 6 до 17, а в других частях страны появились десятки новых изданий. Кроме того, газеты стали более разнообразными: оппозиционные издания, проправительственные газеты, газеты деловых кругов, спортивные и религиозные издания конкурируют между собой¹⁵.

Лицензирование журналистов также способно влиять на содержание. Сторонники лицензирования высказываются в том смысле, что оно служит общественным интересам, способствуя повышению ответственности журналистов и более высокому качеству их репортажей. Противники лицензирования напоминают, что лицензии как таковые дают контролирующим органам возмож-

ность не допускать привлечения журналистов, которые могут опубликовать неблагоприятную для правительства информацию. Международные суды поддержали этот аргумент. В 1985 году при рассмотрении нашедшего дела журналиста из Коста-Рики, не имевшего лицензии, Межамериканский суд по правам человека определил, что лицензирование журналистов противоречит Американской конвенции по правам человека. И все же до сих пор более трети латиноамериканских стран регулируют деятельность журналистов посредством лицензирования или процедур аккредитации¹⁶.

Законодательство, регулирующее содержание материалов. Цензура служит другим прямым способом, позволяющим правительствам исказить предоставляемую информацию, зачастую посредством юридических требований, касающихся предварительной публикации материалов правительственными агентствами. Нередко можно встретить стремление оправдать такие ограничения тем, что они защищают культурные интересы. Но ведь возможно такое регулирование содержания материалов, которое, отражая культурные предпочтения, допускает существование различных мнений. В Нидерландах, по закону 1998 года, программы государственного телевидения как минимум на 25% должны быть представлены новостями, не менее чем на 20% — отражением событий культуры и не менее чем на 5% — образовательными передачами. В Италии закон требует, чтобы 50% радиопередач имели европейское происхождение¹⁷. Но в наше время контроль за информацией, публикуемой в Интернете, ставит серьезные проблемы перед всеми, кто стремится регулировать содержание материалов (вставка 10.5).

Законодательство о диффамации и оскорблении достоинства личности. Ограничения, содержащиеся в законодательстве, могут воспрепятствовать журналистским расследованиям¹⁸. Такое законодательство, конечно, необходимо для защиты репутации личности и гарантии точности сообщаемых сведений. Но в то же время во многих странах оно оправдывает практику преследования журналистов, ведя их к вынужденной самоцензуре¹⁹.

Существует три главных аспекта при решении вопроса в том, как обеспечить защиту личности от угрозы диффамации и в то же время стимулировать журналистские расследования. Во-первых, важно определить, считается ли данное обвинение поводом для уголовного, а не просто гражданского преследования. Если журналистские обвинения рассматриваются как повод для уголовного преследования, журналисты будут стремиться к самоцензуре.

Во-вторых, вопрос в том, служит ли объективная истина, изложенная в публикации, аргументом защиты в деле о диффамации. В Германии и Соединенных Штатах истина в публикации рассматривается в качестве оправдания, но в таком случае именно истцу предстоит доказать, что обвинения в его адрес несправедливы; это дает журналистам достаточную свободу для ведения репортажей. В Турции же, напротив, истина не служит защитой от диффамации, если только обвиняемый не правительственный чиновник, и предполагаемое обвинение не относится к исполнению им своих обязанностей. Если ответчик не докажет своей правоты в таком деле, наказание ему увеличивается наполовину. Такое положение создает условия, при которых у журналистов появляются веские основания ограничивать свои расследования²⁰.

Вставка 10.5

Контроль информации в Интернете

Интернет вызвал к жизни беспрецедентный рост доступности новостей и информации. Таким образом возникла значительная проблема для правительств, желающих контролировать информационные потоки. В Федеративной Республике Югославии, например, радиостанция В92 начала помещать информацию в сети, и правительство пыталось было закрыть радиостанцию, которая тем самым завоевала еще более широкую аудиторию, чем прежде. В Малайзии в Интернете можно получить информацию о внутренних и международных событиях, которая не появляется в традиционных СМИ.

Согласно исследованию 107 стран, проведенном Комитетом по защите журналистов, 17 из них установили достаточно сильный контроль над сетью, используя ограничения двух видов. Некоторые страны, такие как Корейская Народно-Демократическая Республика, Ирак, Мьянма и Сирия, ограничивают доступ в Интернет под угрозой уголовного преследования. В качестве более мягкой запретительной меры выступает установление государственной монополии на услуги сети Интернет; тем самым граждане страны лишаются доступа к отдельным сайтам, а информация, поступающая из-за рубежа, контролируется.

Источник: Committee to Protect Journalists 2000; Robertson, 2000.

В-третьих, неясно, обеспечивает ли закон защиту от заявлений, оскорбляющих честь и достоинство личности, применительно к вопросам, которые представляют общественный интерес. Если да, то журналисты могли бы заняться расследованием произвола со стороны правительственных чиновников и порочной практики ведения бизнеса. Индия и Корея — примеры стран, где защититься от информации можно путем установления истины, если соответствующие заявления представляют общественный интерес. Требования доказать, что подобные заявления являются заведомо и вызывающе ложными или сделаны предумышленно, также способствуют свободе журналистской деятельности.

Особенно жестким является законодательство в отношении оскорбления личности, если оно защищает от критики избранных, например, членов королевских семей, политических деятелей и высокопоставленных государственных чиновников. Как правило, в таких случаях уголовным преступлением считается подрыв «честь и достоинства» или репутации избранной публики и учреждений, независимо от истины. Исследование 87 стран показало, что такое законодательство, как ни удивительно, чрезвычайно распространено, особенно в развивающихся странах²¹. В большинстве индустриальных стран законодательство, касающееся оскорбления личности, если и применяется, то крайне редко. А в развивающихся странах оно служит первейшим средством преследования журналистов. В Арабской Республике Египет 99 журналистов и писателей были казнены на основании подобных законов в течение 12 месяцев после их принятия в мае 1995 года. Такое законодательство является в лучшем случае анахронизмом, в худшем — жестким ограничением свободы СМИ. Именно поэтому ряд правительств, например правительства Аргентины и Ганы, предприняли первые шаги для его отмены.

Финансирование и иные формы оказания давления

Экономическое давление также может быть фактором, определяющим возможности независимого предоставления информации. Если правительство владеет печатными станками или ограничивает импорт и продажу печатного оборудования, оно может влиять и на содержание публикуемой информации. Преференциальные субсидии и реклама — еще один способ повлиять на содержание материалов в СМИ. Правительство Камеруна отказалось размещать рекламу в частных газетах, после того, как в них появилось несколько критических материалов. В 1993 году правительство Уганды запретило своим департаментам публиковать рекламу в единственной частной газете страны; поскольку за счет государства эта газета получала 70% доходов от рекламы, такое решение для нее имело значительные негативные последствия.

Эта мощная государственная поддержка дает отдельным медиа-компаниям стимулы для благоприятного освещения деятельности правительства и приуменьшает роль СМИ как сторожевого пса. Чтобы предотвратить появление пристрастных публикаций, мексиканское правительство приняло недавно решение о прекращении субсидирования прессы. Ряд европейских правительств, например, германское, законодательно запрещает прямое субсидирование медиа-компаний, чтобы государство не имело возможности подвергать опасности независимость прессы²². Однако в некоторых западноевропейских странах различные СМИ по-прежнему получают прямые субсидии. Во Франции субсидируют радиостанции, если их доходы от рекламы меньше 20% общих поступлений. Поскольку критерии предоставления субсидий в таких случаях не связаны с содержанием публикаций, высказывается мнение, что подобная государственная поддержка не компрометирует независимость СМИ²³.

Поступления от рекламы за счет централизованных частных источников также могут влиять на содержание публикаций. Согласно недавнему обследованию, более трети опрошенных журналистов, издателей и управляющих медиа-компаниями в США заявили, что информация не публикуется, если она может уменьшить совокупные доходы от рекламы и тем самым ухудшить финансовое состояние компании. Поступление рекламы из различных источников, скорее всего, будет способствовать уменьшению пристрастности публикаций. В России Институт развития прессы при поддержке Всемирного банка обучает управляющих газетами создавать независимые источники финансирования за счет рекламы и заказных изданий, тем самым уменьшая их зависимость от государственной поддержки и таким образом повышая независимость издателей.

Качество СМИ

СМИ много делают для поддержки интегрированных и разнообразных рынков, если имеют возможность предоставлять высококачественную информацию, пользующуюся спросом на этих рынках, тем самым отражая разнообразие мнений. В настоящем разделе обсуждаются три фактора, влияющие на качество СМИ, среди них: конкуренция между СМИ, доступ к государственной и частной информации, а также деловые качества работников.

Конкуренция

Конкуренция среди СМИ позволяет избирателям и потребителям высказывать альтернативные точки зрения, не давая какой-либо одной фирме чрезмерно искажать информацию, которую она предоставляет. Есть мнение, что конкуренция со стороны государственных СМИ стимулирует частные медиа-компании вести более разнообразные передачи в области образования и культуры²⁴. Конкуренция различных видов СМИ тесно связана с вопросами собственности. Единственным негативным следствием конкуренции между государственными и частными СМИ может быть создание правительством более благоприятных условий для работы своих фирм.

Практически вопрос о монополии относится только к государственной собственности на СМИ, поскольку ни в одной стране мира нет монополии частной собственности на газеты или телевидение. Что же касается распространения государственной монополии на газеты и телевидение, оно невероятно велико. Обзор, проведенный по 97 странам для настоящего доклада, показал, что в 21 стране (все — развивающиеся) существует государственная монополия на ежедневные газеты, а в 43 других странах (40 — развивающиеся) существует государственная монополия на телевизионные каналы, передающие внутреннюю информацию²⁵.

Практика подтверждает, что конкуренция среди СМИ очень важна для них (рис. 10.2). В странах, где действует монополия на СМИ, политические, экономические и социальные результаты их деятельности хуже, чем в странах, где медиа-компании конкурируют друг с другом; отчасти это связано с менее высокой эффективностью первых с точки зрения институционального качества (управления). Данные также показывают, что господство государственных СМИ, даже при существовании частных медиа-компаний, может сказываться на связи информационных потоков и результатов деятельности СМИ. Например, при условии, что 75% СМИ находится в собственности государства, результаты их деятельности сравнимы с результатами деятельности СМИ в странах, где государственная собственность на них достигает 100%. Что касается газет, находящихся в государственной собственности, они в целом убыточны, независимо от того существует государственная монополия или нет. Однако доля государственной собственности на газеты значительна только в тех странах, где действуют также иные причины низкого институционального качества СМИ. Похоже, на телевидении существование монополии обусловлена в основном взаимосвязь государственной собственности и низкой эффективности СМИ.

Конкуренция частных медиа-компаний также очень важна для эффективной деятельности СМИ. При слабой конкуренции информационные потоки отражают взгляды только элиты делового мира или правительства, а частные фирмы на основе сговора могут искажать информационные потоки. Благодаря соперничеству, медиа-компаниям обеспечивают предоставление более широкого спектра социальных и политических взглядов, а также получают больше стимулов для публикации репортажей, определяемых спросом. Такая информация понижает вероятность того, что избиратели, потребители и инвесторы станут объектами злоупотреблений на экономическом и политическом рынках, тогда как точки зрения меньшинств, в том числе, бедняков, будут представлены более широко.

Эти соображения приобрели важное значение вследствие возрастающей концентрации медиа-рынка в течение последнего десятилетия, особенно в Европе, что было вызвано внедрением новых технологий и ослаблением регулирования²⁶. Во всех странах концентрация СМИ высока. В упомянутом обзоре по 97 странам, проведенном для данного Доклада, в среднем на пять главных газет приходится две трети тиража, а на пять главных телекомпаний — до девяти десятых зрителей.

Многие страны пытаются стимулировать конкуренцию в СМИ путем регулирования процессов, связанных с концентрацией рынка. В большинстве стран Европы государство ограничивает долю слушателей и зрителей, а также тиражи, которые отдельные виды СМИ (и их владельцы) имеют право контролировать. В Германии каждая радиостанция ограничена 30% слушателей, а в Великобритании — 15%. Сколь успешно такие законы работают на практике, в большой мере зависит от их конкретных положений. Так, в Италии медиа-компании могут располагать аудиторией, соответствующей 25% национального рынка коммуникаций, но из-за трудностей определения этого ограничения такой закон так и не был введен в действие²⁷.

Доступ к официальной информации

Доступ к официальной информации очень важен для СМИ, поскольку это позволяет им эффективно анализировать события и передавать новости. А поскольку совершенствование информационных потоков способно улучшить распределение ресурсов, появляется возможность смягчать глобальные финансовые возмущения и кризисы. Поэтому сегодня больше внимания уделяется созданию институтов, гарантирующих доступ к информации. Чтобы понимать и предвидеть рыночные тенденции, инвесторам нужна своевременная и точная информация о показателях финансового состояния компании, а также данные макроэкономического характера. Точно так же информация о собственности на активы, о правительственных контрактах и расходах государственных учреждений помогает общественности контролировать работу государственных деятелей. Информация о ценах и продуктовых стандартах помогает потребителям выбирать нужные товары. Сведения о контроле за уровнем здоровья населения, о работе школ, как и данные об экологической обстановке, помогают гражданам принимать решения, основанные на надежной информации. Сведения о голосовании за тех или иных политиков дают возможность делать более правильный выбор среди кандидатов. Таким образом, СМИ способны донести до общественности большую часть такой информации, если конечно имеют к ней доступ.

Недавнее исследование по Юго-Восточной Азии показало, что лишь немногие страны близки к тому, чтобы открыть полный доступ к информации, представляющей интерес для СМИ и простых граждан²⁸. В нем был проанализирован доступ к 40 видам общественных сведений, включая экономические показатели, показатели, характеризующие состояние образования и здравоохранения, информацию о работе правительства и судебной системы, характерные сообщения о финансовой деятельности фирм и правительственных чиновников, данные, касающиеся государственного бюджета и контрактов. В этом исследовании Филиппины заняли первое место, а на по-

следнем оказалась Мьянма, где даже основные макроэкономические показатели (ВВП и уровень инфляции) не всегда доступны. Исследование показало, что не вполне ясная процедура доступа к информации и неадекватная информационная структура — типичная проблема всех указанных стран.

Юридические системы, обеспечивающие доступ к информации, в разных странах чрезвычайно различны. В Великобритании традиционно охраняют информацию, что зафиксировано Законом о государственной тайне, предоставляющим широкие полномочия правительству и делающим доступ к информации выборочным и ограниченным. До 1989 года даже сорт печенья, подававшегося премьер-министру, составлял государственную тайну. Многие страны, перенявшие черты британской законодательной системы, также ввели законы о государственной тайне. Некоторые из них, например Фиджи, приняли сравнительно либеральный подход к получению информации. Другие же, например Кения, Малайзия и Сингапур, сохраняют свое законодательство о государственной тайне в неприкосновенности.

Прочие страны используют законодательные акты, чтобы гарантировать, а не ограничивать доступ к информации. Во многих случаях правительства вводят положения о свободе информации в конституцию, а также в различные правительственные указы или законодательство о СМИ. Другой вариант решения этого вопроса, приобретающий растущую популярность, состоит в принятии закона о свободе информации (ОСИ), который накладывает обязательство раскрывать информацию, касающуюся правительственных учреждений, судов, органов регулирования, военных и частных организаций, которые выполняют установленные законом функции. Закон ОСИ также открывает доступ к определенной информации по заявлению, например, если это частная информация о гражданах страны, которую хранит правительство. Поскольку законодательство о СМИ становится более детальным и действенным, чем соответствующие положения конституции, оно способно обеспечить строгие гарантии медиа-компаниям с точки зрения их доступа к информации. В Непале, например, даже при существовании заложеного в конституции права на доступ к информации, он остается затрудненным из-за отсутствия законодательства о СМИ или какого-то иного механизма, позволяющего реализовать положения конституции.

После принятия в Швеции в 1766 году закона ОСИ 4 промышленно развитых и развивающихся стран также ввели подобное законодательство. Две трети из них приняли такой закон в течение последних 10 лет; в их числе были и многие страны с переходной экономикой, где доступ к информации был жестко ограничен²⁹. Еще больше стран, например, Фиджи, Индия и Непал, рассматривают вопрос принятия закона ОСИ, чтобы улучшить информационные потоки.

Как показывает опыт, закон ОСИ может содержать и некоторые ограничения, поскольку свобода информации должна сочетаться с действием положений о праве на частную жизнь, а также с законодательной необходимостью держать в секрете некоторые сведения в интересах национальной безопасности. Но законодательство о свободе информации в определенной части жестко ограничено широко интерпретируемыми исключениями и разнообразными лазейками, которые не соответствуют интересам

общества. Например, закон ОСИ, предложенный в Великобритании в 1999 году, давал правительству право утаивать информацию, если ее разглашение могло повлечь за собой наказание упоминаемых должностных лиц. Очевидно, такой шаг ограничил бы возможности журналистских расследований, связанных с обвинениями в коррупции. Кодекс, регулирующий доступ к информации в Гонконге (Китай), также считается неэффективным, поскольку позволяет государственным учреждениям закрывать информацию по 16 категориям.

Ограниченность ОСИ заключается также в том, что его успех в обеспечении доступа к информации зависит от способности правительства собирать, обрабатывать и хранить информацию, а также управлять ею. Связанные с этим затраты могут стать значительными, например, в Соединенных Штатах они оцениваются в 282 млн долл. ежегодно. А без соответствующей информационной инфраструктуры издержки, затраты времени и сложности, связанные с добыванием информации, могут достичь запретительного уровня. Отсутствие возможностей работы с информацией становится преградой на пути реализации законов о свободе информации, особенно в развивающихся странах. Кроме того важна возможность своевременной публикации статистической информации. Информация по государственному финансам и состоянию платежного баланса должна быть надежной и своевременной, если иметь в виду, что она предназначена для улучшения функционирования рынков.

Как свидетельствует ситуация в Таиланде, требуется время, чтобы законы начали исполняться, так как может отсутствовать понимание их целесообразности (вставка 10.6). Именно улучшение управления в сфере коммуникаций способно помочь преодолению подобных трудностей. Усилия румынского правительства, направленные на повышение уровня управления информацией и ее эффективной передачи, улучшили способности СМИ освещать экономические реформы, обеспечивая их общественную поддержку⁵⁰.

Даже принятие законов о свободе информации не означает, что журналисты обладают достаточно высокими профессиональными навыками, чтобы рассматривать такие вопросы как приватизация, экономические реформы или проблемы охраны окружающей среды. В некоторых странах стараются справиться с этой проблемой, готовя кадры журналистов, специализирующихся на вопросах бизнеса или техники журналистских расследований. По оценкам Всемирного банка, такая подготовка в Уганде и Танзании подняла уровень газетных репортажей, посвященных коррупции⁵¹.

Расширение доступности СМИ

Доступ к СМИ, как и их способность предоставлять разнообразные точки зрения, содержат в себе огромный потенциал поддержки интегрированных и эксклюзивных рынков. Однако доступность СМИ, т.е. газет, теле- и радиовещания различается исключительно сильно; в среднем жители промышленно развитых стран получают, вероятно, ежедневных газет в 25 раз больше, чем жители африканских стран, если учесть реальные тиражи газет (рисунок 10.3). в то же время в африканских странах, по данным Всемирной ассоциации газет, каждый экземпляр

Вставка 10.6

Улучшение доступа к информации в Таиланде

Таиландское правительство, отчасти подталкиваемое финансовым кризисом в Азии, в 1997 году приняло Закон о государственной информации. Если не считать некоторых исключений, в том числе информации о королевской семье и о проблемах национальной безопасности, закон гарантирует гражданам право на доступ ко всей информации, которой располагает правительство. Правительство обязано публиковать официальную информацию в «Правительственной газете», открыть доступ гражданам к прочим стандартным документам, таким как планы учреждений и ежегодники, а также предоставлять информацию по персональным запросам. Эти инициативы в корне расходятся с прежней политической практикой и поведением властей в отношении прозрачности их деятельности. Однако наблюдались некоторые трудности с реализацией законодательства, в том числе вмешательство политических интересов и недопонимание со стороны государственных чиновников и журналистов в отношении использования положений закона.

Несмотря на эти проблемы, закон получил широкую поддержку, что стало важным шагом на пути совершенствования информационных потоков. Запросы на получение правительственной информации растут. Закон даже способствовал новым усилиям в достижении прозрачности в деятельности правительства. В октябре 2000 года Банк Таиланда образовал специальное бюро для обеспечения доступа общественности к финансовой и общеэкономической информации. В настоящее время правительство концентрирует усилия на более эффективной реализации положений закона, проводя кампании по привлечению общественности к этим вопросам, а также принимая программы подготовки журналистов и правительственных чиновников к реализации закона.

Источник: Chongkittavorn, 2001.

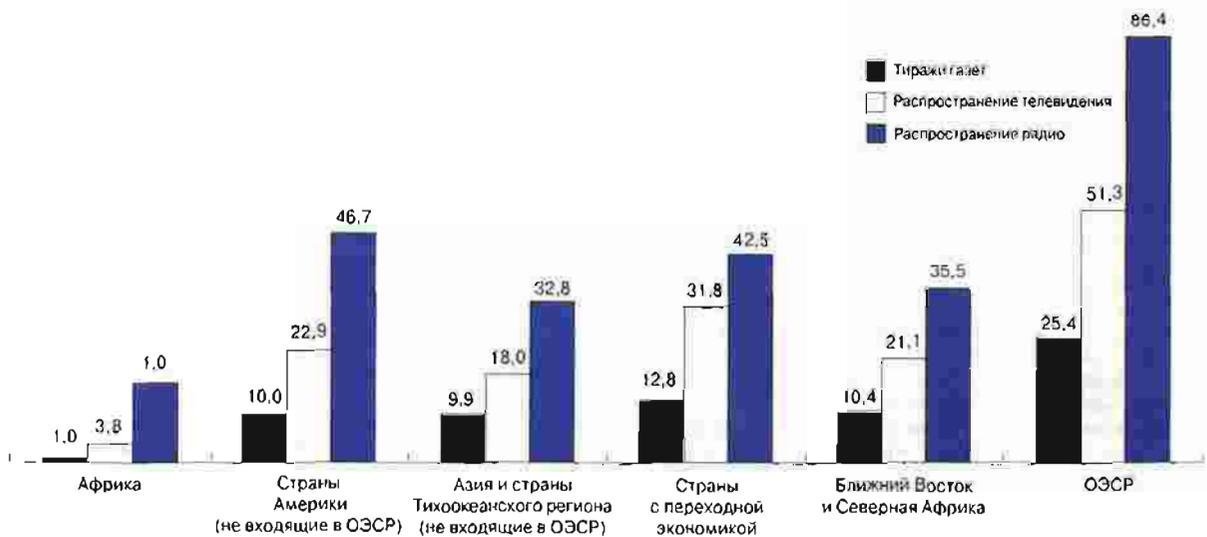
газеты читают в среднем примерно десять человек. Здесь, конечно, играет роль и уровень грамотности населения, но, даже принимая это во внимание, следует отметить, что большие различия в объемах тиражей все-таки остаются. И величина ВВП на душу населения, и уровень грамотности в Эквадоре ниже, чем в Бывшей Югославской Республике Македония, однако, тиражи газет в Эквадоре в три с лишним раза выше.

От телезрителей не требуется быть грамотными, но им нужна все-таки дорогая аппаратура, технические знания и электрические розетки. Радиовещание в этом смысле дешевле, поскольку не требует электросети, тогда как информация может передаваться в отдаленные уголки страны, где люди не умеют читать. И не удивительно, что во всех районах мира радио распространено значительно больше, чем другие СМИ; поэтому радио стало первейшим средством контактов с населением многих развивающихся стран. Различия в доступности радио и других СМИ в развивающихся странах выше, чем в промышленно развитых.

Даже в странах с низким уровнем распространения СМИ, последние все же способны влиять на массовое поведение и приводить к определенным результатам. Местная пресса в Кении, несмотря на низкий уровень распространения газет (9 экземпляров на 1000 человек), развернула журналистское расследование коррупции, которое привело к отставке министра здравоохранения (глава 1).

Рисунок 10.3

Уровень проникновения средств массовой информации по регионам мира и по ОЭСР в сравнении со странами, не принадлежащими к ОЭСР



Примечание. В данном случае тиражом газеты считается количество газет на 100 человек; показателем распространения телевидения служит число телеприемников на 100 человек, показателем распространения радио — число радиоприемников на 100 человек
Источник: World Development Indicators 2000

Расширение распространения СМИ вызывает более широкий отклик как государственных структур, так и частного сектора. Это можно показать лучше всего путем сравнения уровня распространения СМИ в различных странах, поскольку такие сравнения во многом отражают различия политических и экономических систем. Так, в исследовании по Индии сравнивались объемы государственных средств, направляемых на оказание помощи населению, и объемы бесплатно распределяемого продовольствия во время природных катаклизмов, таких как наводнения и засухи. С учетом размеров несчастия, объем чрезвычайной помощи оказался значительно выше там, где газет распространялось больше. Доступность СМИ позволила гражданам выработать коллективное мнение, при этом газеты, выходящие на местных языках, воздействовали на формирование этого мнения значительно больше, чем газеты на английском или хинди¹².

Доступ к зарубежным СМИ может, кроме того, привести к требованию институциональных перемен. Иностранцы или всемирные СМИ обеспечивают доступ к информации по темам, которые не освещаются местными медиа-компаниями, это прослеживается на многочисленных примерах, когда, скажем, граждане получают сообщения о политическом кризисе в своей стране из сообщений зарубежных СМИ. Последние своей деятельностью задают своего рода критерии как местным СМИ, так и самим правительствам.

Три главных направления работы доказали свою эффективность в расширении доступа к СМИ. Первое — углубление барьеров для создания новых медиа-компаний. Речь идет об устранении ограничений при получении ли-

цензий и отмене требований, связанных с регистрацией. Важно также формирование конкуренции, в отрасли, где действуют монополии. Все эти факторы тесно связаны с независимостью СМИ (см. выше).

Второе направление выражается в том, что частные предприятия и спонсоры проявили инициативу, стремясь расширить распространение СМИ, особенно в бедных и удаленных районах. В Нигерии и Демократической Республике Конго газеты продаются по определенной цене, но можно заплатить меньше, если просто почитать их на стенде. А зарубежные спонсоры оказали поддержку телецентрам, которые способствовали доступу общественности к различным СМИ и средствам связи в отдаленных районах.

Благодаря усилиям местных общин и некоммерческих организаций, немало сделано для расширения доступности СМИ в сравнительно бедных странах, что можно видеть на примере распространения газет в Непале (вставка 10.7). Некоммерческие фонды существенно расширили доступность местного радиовещания в развивающихся странах посредством беспроводной и спутниковой связи. Такие системы оказались особенно важными для распространения срочной информации по вопросам здравоохранения, образования, экологии и малого предпринимательства. Они также предоставили жителям отдаленных районов каналы, чтобы высказывать свои проблемы, а также обмениваться информацией с соседними поселениями.

Третье направление предполагает создание более широкой системы учреждений, осуществляющих цели политики развития; она способна расширить доступ к СМИ.

Вставка 10.7**Расширение доступа к средствам массовой информации: стенные газеты в Непале**

Начиная с 1901 года, когда вышла в свет первая непальская газета, доступ к печатному слову оставался ограниченным вследствие бедности и низкого уровня грамотности населения, а также транспортных проблем. Ежедневная газета печатается лишь в 11 экземплярах на 1 000 человек, также жители, особенно в сельской местности, с большим трудом могут получать информацию из СМИ. В 1984 году группа специалистов основала некоммерческий Институт непальской прессы, чтобы расширить эту отрасль. Институт осуществляет профессиональную подготовку журналистов и предоставляет организационные услуги для медиа-компаний.

Одним из наиболее успешных его проектов стала стенная газета *Gaon Ghar*, начавшая выходить в 1987 году в качестве эксперимента, направленного на расширение потоков информации в сельской местности. Газета печатается крупным шрифтом и приклеивается на стены домов в общественных местах, чтобы ее могли одновременно читать многие. Содержание материалов ориентировано на проблемы развития, причем рассматривается состояние общественного здравоохранения, окружающей среды, водоснабжения и канализации, а также гендерные проблемы. Эта исключительно популярная газета ныне распространяется в деревнях во всех 75 районах Непала, а само ее появление привело к попыткам начать подобные издания в Бангладеш, в Индии и Пакистане.

Источник: Nepal Press Institute 2000.

Растущий уровень грамотности населения увеличивает спрос на газеты. Создание или расширение учебных заведений, готовящих кадры журналистов, расширяет предложение услуг СМИ. Развитие же технологической инфраструктуры для медиа-компаний, начиная с установки систем телефонной и кабельной сети для Интернета и до продажи радиоприемников, также расширяет доступ к СМИ. В Корее, например, в 1960-х годах централизованное распределение радиоприемников как части программы ликвидации неграмотности существенно расширило доступ к СМИ и стимулировало создание радиостанций на местах. А конкуренция медиа-компаний способна расширить доступ к СМИ за счет увеличения объема предлагаемой информации.

Институты, дополняющие СМИ

СМИ могут стать более эффективными, если их независимость и высокое качество подкреплены дополняющими их институтами, действующими в сфере информационного обеспечения. Однако независимость, выражающаяся в свободном предоставлении информации, должна предполагать системы, обеспечивающие ответственность и подотчетность СМИ. В связи с этим необходимо определенное государственное регулирование (см. выше). Саморегулирование СМИ является еще одним институтом, поддерживающим их эффективное функционирование.

Структуры саморегулирования СМИ уже созданы в некоторых промышленно развитых странах, но только начинают появляться в развивающихся странах. Гайана, Танзания, а также Тринидад и Тобаго создают советы по саморегулированию прессы, формулирующие кодексы чести, добропорядочности, уважения частной жизни и

общие требования к чувству меры. Советы используют такие кодексы при вынесении решений по жалобам, поступающим в адрес журналистов.

Во многих случаях советы по саморегулированию прессы заменяют традиционные судебные органы. В Австралии от жалобщика они требуют подписать обещание не обращаться в гражданский суд, если он не будет удовлетворен решением совета. Что же определяет успех работы советов? Руководящие этические принципы должны уравнивать свободу печати и ответственность журналистов, а применение на практике выработанных стандартов должно быть последовательным. А медиа-компании обязаны подчиняться решениям советов³³. Организации гражданского общества, занимающиеся вопросами свободы печати и ответственности СМИ, могут усилить работу этих советов.

Эффективные судебные системы и другие механизмы, наказывающие за нежелательное поведение, также способны дополнять СМИ в совершенствовании государственного управления в стране (см. главу 6). Разоблачение филиппинскими СМИ факта сброса токсичных отходов иностранными воинскими подразделениями привело сначала к парламентскому расследованию, затем — к официальному правительственному расследованию и, наконец, к принятию правительством принудительных мер по прекращению подобной практики. Напротив, материалы СМИ о коррупции на Украине практически не стимулировали дальнейшего расследования, как не последовало и снятия с постов лиц, которым приписывалось участие в коррупции³⁴. Так что даже замечательные журналистские расследования не в состоянии усилить способность СМИ к эффективным изменениям, если судебная система или органы принуждения не действуют должным образом.

СМИ также более влиятельны, когда политические партии, процедуры демократических выборов, а также организации гражданского общества становятся средствами контроля правительства. Чем глубже проникают СМИ в жизнь общества, тем выше ответственность правительства. Доступность газет, телевидения и радио особенно важна, когда граждане получают возможность делать политический выбор, основываясь на получаемой информации. Ответственность повышается, если они подотчетны хорошо информированным гражданам.

Выводы

СМИ могут играть важную роль в социально-экономическом развитии, побуждая к действиям всех участников рынка — деловые круги, частных лиц или политических деятелей, — а также вызывая потребность в институциональных переменах. Информационные потоки, проходящие через СМИ, способны менять представления людей, управлять их поступками и, таким образом, формировать политические силы, выступающие за изменения и институциональные реформы. Как в развивающихся, так в промышленно развитых странах, газеты, радио и новые СМИ, такие как Интернет, сформировали условия конкуренции на экономическом и политическом рынках, а также способствовали усилению подотчетности представителей государственного и частного секторов. Кроме того, СМИ способны придать людям, в том числе бедным, новые силы, предоставляя им трибуны для выражения раз-

личных мнений, участия в управлении страной и включения в рыночные структуры.

Для достижения подобных результатов СМИ должны быть независимы, доступны для населения, работать на высоком профессиональном уровне, иначе говоря, должны обладать способностью отражать различные взгляды и вместе с тем освещать различные темы, но оставаться подотчетными аудитории. Контроль над СМИ, устанавливаемый одной заинтересованной группой или централизованной структурой, может подорвать их способность улучшать управление страной, быть силой, способствующей изменениям и поддерживающей информированность людей. Нередко частные или государственные структуры стремятся установить контроль над СМИ, чтобы влиять на содержание их информации. Политические деятели многих стран предприняли попытку установить контроль над содержанием СМИ путем приобретения их в единоличную или концентрированную собственность. Приватизация и ослабление контроля над СМИ (напри-

мер, открытие доступа на медиа-рынок новым частным компаниям) способны во многих случаях позволить СМИ лучше обеспечивать функционирование рынков. Хотя на этом рынке нет частных монополий, в ряде стран ограниченное число частных предприятий добилось установления значительного контроля над всей отраслью. И регулирование процессов концентрации оказывается в этом смысле полезным. Поощрение конкуренции в отрасли позволяет контролировать СМИ и обеспечивает различие точек зрения. Другой дополнительный путь реформирования — устранение запретительного регулирования СМИ и запретительных финансовых соглашений, что гарантирует открытый доступ к информации и способствует развитию журналистики. Широкая доступность СМИ и вспомогательных институтов, таких как эффективная судебная система или органы регулирования, еще больше укрепляют роль СМИ в поддержке рыночного развития и в предоставлении людям доступа к возможностям рынка.



Библиографические примечания

Настоящий доклад был подготовлен на основе широкого ряда документов Всемирного банка и многочисленных внешних источников. Специальные исследования для настоящего доклада провели и примечания подготовили: Иштван Абель, Сесиль Оберт, Аруп Банерджи, Эрик Берглеф, Лайза Бернштейн, Тимоти Бесли, Джон П. Бонин, Хуан-Карлос Ботеро, Пенелопа Брук, Венди Кэрлин, Назмул Чодхьюри, Клаус Дайнингер, Симеон Дьянков, Кристиан Поп-Элеш, Дэвид Финнеган, Хейвод Флейсиг, Тим Хэнстед, Бернард Хекман, Карен Хьюд, Тимоти Ирвин, Румин Ислам, Санжай Джайн, Хью Луи Ки, Йорам Кейнан, Леора Клаппер, Ян Кляйнхайстеркэмп, Жан-Жак Лафон, Рафаэль Ла-Порта, Цви Лерман, Маргарет Левенштейн, Флоренсио Лопес-де-Силанес, Кейт Маскус, Карали Маклиш, Клаудио Монтенегро, Татьяна Ненова, Марчело Оларреага, Ровена Олгардио, Катарина Пистор, Рой Простерман, Рагурам Дж. Раджан, Хауард Розенталь, Брайан Шварцвальдер, Пол Сибрайт, Андрей Шляйфер, Уоррик Смит, Чарльз Солюдо, Валери Саслоу, Никола Тайнан, Эрнст-Людвиг фон Тадден, Александр Волл, Марк Уэст и Луиджи Зингалес.

Со специальными исследованиями, использованными при подготовке настоящего доклада, можно ознакомиться в режиме он-лайн на web-сайте: www.worldbank.org/wdr. Высказываемые в специальных исследованиях точки зрения не всегда совпадают с позицией Всемирного банка или данного доклада.

Группа по подготовке данного доклада получала советы и рекомендации от многих специалистов, работающих как во Всемирном банке, так и вне Банка. Ценные замечания и предложения внесли: Альберто Агбонайтор, Садик Ахмед, Зафар Ахмед, Эммануэль Акра, Харольд Ольдерман, Мирна Александер, Нагавалли Аннамалаи, Листра Антуан, Исмаил Арслан, Ян Бэннон, Каушик Басу, Абиджит Банаржи, Лука Барбон, Мария Бениго-Спинетто, Тим Бесли, Дипак Баттасали, Виней Баргава, Доминик Бичара, Милан Бурунсуик, Жерар Биам, Дерек Байерли, Роберт Калдеризи, Энтони Чолст, Поль Колье, Нэнси Кук, Чаба Чаки, Мария Дакольяс, Клаус Дайнингер, Шанта Девараян, Кристиан Делвуа, Уильям Истерли, Дэвид Эллерман, Петер Фоллон, Гершон Федер, Дж. Майкл Фингер, Алан Гелб, Хафиз Ганем, Даниэль

Джиованнучи, Ян Гольдин, Роджер Грейве, Авнер Грейф, Кристофер Холл, Петер Харрольд, Рональд Худ, Ингрид Ивинс, Стивен Джефри, Колли Йордан, Сату Кахконен, Мэтс Карлссон, Фил Кифер, Али Кадр, Хоми Харас, Милен Кераллах, Майкл Клейн, Стив Нок, Анджали Кумар, Виктория Кваква, Питер Киль, Патрик Лабаст, Жан-Жак Лафон, Дональд Ларсон, Роберт Либенталь, Нора Люстиг, Черил Мартин, Рикардо Мартин, Кейт Маскус, Бонавентюр Мбида-Ессама, Джон Макинтайр, Ойи Астра Мисоок, Ричард Мессик, Николас Минот, Пол Митчелл, Питер Молл, Целесин Монга, Поль Морено-Лопес, Ияз Наби, Мустафа Кэмел Набли, Джон Нэш, Викрам Неру, Бенно Ндуло, Марк Нельсон, Питер Николас, Лукас Оджиамбо, Нванзе Окидегбе, Файез Омар, Гильермо Перри, Ги Пфефферман, Роберт Пичотто, Вийендра Рао, Мартин Равалльон, Томас Рирдон, Дире Рейнерманн, Ритва Рейникка, Эллиот Риордан, Ричард Роджерс, Антуанетт Сайех, Джулиан Швейтцер, Марчело Селовски, Мэри Шихан, Андрей Шляйфер, Йен Шукер, Уоррик Смит, Чарльз Солюдо, Джон Стаатц, Роджер Салливан, Фредерик Томас Темпл, Винод Томас, Элейн Тинсли, М. Виллем ван Иген, Тара Вишванат, Эрих Воит, Майкл Вулкок, Йоахим фон Амсберг, Эндрю Воркинг, Элайза Винтерс, Паоло Закчия и Роберто Зага.

Группа выражает благодарность специалистам, которые принимали участие в следующих мероприятиях во время планирования и подготовки данного доклада: в **Берлинском семинаре по институциональным структурам рыночной экономики** (он состоялся 23–25 февраля 2000 г. в Берлине, Германия) — это Масахико Аоки, Кристофер Марк Армстронг, Будан Байра Байрачариа, Пранаб Бардхан, Жан-Кристоф Бас, Роберт Х. Бейтс, Андреас Бекерман, Эрик Берглеф, Тимоти Дж. Бесли, Ханс-Герт Браун, Хайнц Биюлер, Поль Колье, Дитер Дювендаг, Томас Элхот, Джулиан Франк, Томас Ф. Хеллман, Мартин Хеллман, Майкл Хоффман, Симон Джонсон, Даниэль Кауфманн, Яннис Кессидес, Гудрун Кохендерфер-Люциус, Жан-Жак Лафон, Рольф Дж. Лэнгхаммер, Колин П. Майер, Клаус Оффе, Кристоф Дж. Паулус, Катарина Пистор, Жан-Филипп Платто, Борис Плескович, Рудольф Рихтер, Джозеф М. Ритцен, Ганс-Бернд Шефер, Вольфганг Шмитт, Кеннет Соколофф, Джозеф Е. Стиглиц, Тьерри Вер-

дье, Роберт Уейд, Ральф Вегенер, Дженнифер Уайднер, Уилльям Уитерелл, Томас Уоллензин, Луиджи Дж. Зингалес и Микаэла Зинтл; в **Летнем семинаре исследователей** (он был проведен 17–19 июля 2000 г. в Вашингтоне, Округ Колумбия) — это Жан-Поль Азам, Тимоти Дж. Бесли, Жерар Каприо, Николас Р. Крафтс, Дэвид Доллар, Уилльям Истерли, Марсел Фафчампс, Алан Гелб, Черил Грей, Хосе-Луис Гваш, Джон Холтивангер, Даниэль Кауфман, Тарун Ханна, Хоми Харес, Ян Кляйнхейстеркэмп, Жан-Жак Лафон, Джанет Т. Ланда, Рафаэль Ла-Порта, Росс Левайн, Флоренсио Лопес-де-Силанес, Кейт Е. Маскус, Уго Маттей, Джон Макмиллан, Кэртис Дж. Милхаупт, Пол Миранти, Прадип Митра, Роджер Нолл, Ровена Олегарио, Сантос Пастор, Ги Пфедферманн, Ричард Х. Пилдос, Борис Плескович, Джозеф М. Ритцен, Жан-Лоран Розенталь, Дженнифер Пра Руджер, Фридрих Шнайдер, Немат Шафик, Андрей Шляйфер, Тимоти Синклер, Уоррик Смит, Кеннет Соколофф, Чарльз Солудо, Пабло Спиллер, Николас Стерн, Джозеф Стиглиц, Ричард Силла, Шанг-Жин Вей, Дженнифер Уиднер; в **Консультативной встрече по роли средств массовой информации в развитии** (которая прошла 12 апреля 2001 г. в Вашингтоне, Округ Колумбия) — это Мафуз Анам, Стюарт Ауэрбах, Ана-Элайза Луна-Баррос, Кеннет Бест, Дэвид Блек, Робин Бургесс, Тим Каррингтон, М. Дж. Чандрасекар, Лаксон Чайпер, Кави Чонгкиттаворн, Дайана Даниэльс, Сунил Дасгупта, Арасели Де-Леон-Херли, Стивен Фидлер, Кристен Гуида, Гэри Хансен, Крис Хоз, Ненси Хедин, Грация Хиллмэн, Крейг Хоббс, Энн Хадок, Мэтс Карлссон, Хишам Кассим, Аристидес Каттопо, Даниэль Кауфманн, Тим Кенни, Рейнхард Койне, Татьяна Хаборова, Марк Кениг, Рональд Ковен, Дейл Лотенбах, Жорж Леклер Хесус Меса Луэса, Род Макдонелл, Сокол Мици, Тахир Мирза, Гумисай Мутум, Ребекка Нелемс, Дженни Нг, Пиппа Норрис, Альфред Огбами, Дапо Олорунмио, Мануэль Орозко, Анил Падманабхан, Роб Пол, Шармини Перис, Ги Пфедферманн, Робан Пири, Ниолина Сайн, Денни Шехтер, Петко Шишков, Андрей Шляйфер, Фрэнк Смит, Рик Стэпенхарст, Николас Стерн, Леонард Зусмэн, Геннадий Чернов, Фиссехойе Тесфайндрис, Рич Томас, Рикардо Тротти, К. Вишванат, Фрэнк Вогл, Эрих Вогт, Руг Вальден, Тинг Вонг, Мэгтью Уайт и Иван Зассурский; в **Консультативной встрече по юридическим системам** (которая прошла 18 мая 2001 г. в Вашингтоне, Округ Колумбия) — это Элизабет Аду, Нагавалли Аннамалай, Ферид Белхай, Сандра Блемеэкэмп, Хуан Ботеро, Час Кадуелл, Мария Даколиас, Альфредо Даммерт, Дэвид Финнеган, Ксавьер Форнерис, Богдан Фугей, Хейке Грамскоу, Черил Грей, Линн Хаммерген, Ирина Кичигина, Берт Критцер, Альфредо Ларреа-Фалкони, Гей М. Лессе, Флоренсио Лопес-де-Силанес, Валид Малик, Ричард Мессик, Питер Месситт, Изабель Моиссет, Питер Маррелл, Джо Онск, Брайан Остром, Фридрих Пелошек, Рэнди Ритерман, Андрей Шляйфер, Нэн Шукер, Визу Синнадурай, Стефка Славова, Лорен Смит, Донна Стиенстра, Мелисса Томас, Ко-Юнг Тунг, Донна Валдес, Русс Уилер и Стивен Уильямс.

Кроме указанных мероприятий группа проводила консультативные видеоконференции с телезрителями в Бангладеш, Бразилии, Японии, Мексике, Марокко, в Южной Африке и Таиланде. Они хотят поблагодарить следующих людей: в **Бангладеш** — это Абу Абдулла, Абу Ахмед, Фахрул Ахсан, Дебаприя Бхаттасарая, Абул Байес, Тауфик-е-Элахи Чоудхури, Шамсул Хак, Юссуф Абдулла Харун, Акмаль Хуссейн, Хуши Кабир, Закир Ахмед Хан, Акбар Али Хан,

Дж. А. Маас, Саттар Мандал, Вахиуддин Махмуд, Джон Мур, Хоссейн Зиллур Рахман, Масихур Рахман, Рокиа А. Рахман, Сайед Абдус Самад, Фифит Суфафифат и Айрин Уилсон; в **Бразилии** — это Мурильо де Араган, Реджинальдо-Оскар де-Кастро, Дэвид Флейшер, Рауло Спрингер де-Фрейтас, Амаро-Луис де-Оливейра-Гомес, Кэтрин Хеннингс, Роберто Шой-Огасавара, Адриано Перейра, Рубин Силва, Сергей Соарес и Сильвия Валадарес; в **Египте** — это Моатаз Эль-Алфи Рашед, Ханаа Хейр Эль Дин, Реда Эль Эдель, Нагуи Эль Файюми, Надир Эль Фрегани, Хуссейн Эль Гаммаль, Лайла Эль-Хавага, Алия Эль Махди, Файка Эль-Рифей, Хала Эль-Саид, Ганаг Эль Самалуги, Набил Эль Шами, Амин Эль Шаркави, Нермин Эль Шами, Амин Эль Шаркави, Нермин Эль Шейми, Махмуд Абул Эйюн, Ахмед Эзз, Махмуд Абдель Фадил, Самиха Фаузи, Лайла Гад, Ахмед Галал, Немат Дженена, Амина Ганим, Хеба Хандусса, Азиза Хелми, Тарек Кэмел, Сара Луза, Ибрахим Мохарам, Махмуд Мохильдин, Хеба Нассар, Осман Осман, Мохамед Рагаб, Хорхе Рашад, Даррен Шеммер, Камел Ахмед Сед-Ахмед и Магда Тантави; в **Японии** — это Коджи Фуджимото, Юкико Фукагава, Тетсуйя Фукунага, Юджиро Хайями, Каору Хайяши, Кеничи Ишида, Шигеру Ишикава, Масахиро Каваи, Фукунари Кимура, Наонобу Минато, Морио Миязаки, Мегуми Муго, Такакиюки Накая, Наояи Очи, Тосио Огата, Кеничи Оно, Кан Саго, Хироко Шимицу, Тойомитсу Тамао, Иппеи Ямазава и Тору Янагихара; в **Мексике** — это Исмаэль Диас Агилера, Сантьяго Леви Альгаси, Эверардо Элизондо Альмагер, Джонатан Дэвис Арсарк, Сальвадор Калифа Ассад, Энрике Давила Капальеха, Фернандо Клавино, Роберто дель-Куэто, Рафаэль дель-Вилья, Карлос Элизондо-Майер, Хорхе Николлин Фишер, Маурисио Гонсалес-Гомес, Хосе-Габриэль Мартинес-Гонсалес, Мануэль-Санчес Гонсалес, Герардо Хакобс, Адриан Тен Катэ, Луис Ланда, Лоренса Мартинес, Хорхе Майер, Педро Нойола, Рикардо Очоа, Артуро Фернандес-Перес, Дионисио Перес-Хаком, Сесилия Рамос, Федерико Рейес-Херолес, Луис Рубио, Хулио Сантелла, Мойсес Шварц, Хайме Серра, Мануэль Суарес-Майер, Люси Тачер, Франсиско Барриос-Террасас, Гильермо Прието-Тревиньо, Фернандо-Санчес Угарте, Анхель Виллалобос, Ариэль Епес и Алехандро Вернер; в **Марокко** — это Абдельазиз Аль Мечатт, Моуатассим Бельгази, Дрисс Бенхима, Аззеддин Бенмусса, Мохамед Брахими, Идрис Чатер, Хассан Чами, Омар Дерраджи, Шон Дойл, Абдесадек Эль Глауи, Ахмед Газали, Аджиб Гуэдира, Незха Хайят, Саид Ибрахими, Абдельхаким Каммоу, Карим Мансури Абдеррахман Сааиди, Мостафа Терраб и Абделла Зухир; в **Южной Африке** — это Андре Дональдсон, Джонатан Катценелленбоген, Даниэль Кекана, Ричард Гербер, Мэгтью Глассер, Мервин Гумед, Крис Хейманс, Думисани Хлофе, Том Леберг, Лот Млати, Чарльз Невхутанда, Чарльз Океахалам, Рэнди Рэндал и Мфанама Тшивангавхо; в **Таиланде** — это Супой Арвас, Питер Браймбл, Пичарт Гезаруанг, Эйяз Гани, Сомчай Джитсучон, Сувани Хамман, Пратит Ковилайкол, Ангкани Луангпентхонг, Сомнук Фимолсатиан, Прианут Пибулстраву; Полдэй Пинпрагеп, Нипон Поапонгсакорн, Истра Сарнисарт, Орапин Сопчоччай, Сугират Ванасрисавасд и Порамети Вимолсири.

Мы сотрудничали также с адвокатами фирм, связанных с Lex Mundi.

При составлении данного списка мы постарались упомянуть всех, кто участвовал и помогал в работе над настоящим докладом, но, возможно, кого-то упустили. Группа приносит свои извинения и еще раз благодарит всех, кто внес свой вклад в эту работу.

Примечания

Глава 1

1. North 1994; Coase 1937, 1959; Williamson 1985.
2. Ученые дают разные определения понятию «институт». Наиболее широко используются следующие: «Институты... состоят из официальных правил, неофициальных ограничений — норм поведения, договоренностей и самостоятельно налагаемых на себя кодексов поведения и характеристик, связанных с их реализацией» (North 1991). Набли и Нуджент (Nabli and Nugent 1989) применяют принципы, приведенные в литературе о новой институциональной экономике, к развивающимся странам, в частности, анализируя ситуацию в Тунисе. В своем определении они обсуждают, каким образом институты могут отличаться по своей организационной сущности, то есть по тому, в какой степени организации и институты соответствуют друг другу. Многие институты, указанные в этом докладе, занимаются видами деятельности, не связанными с оказанием поддержки рынкам, например, функциями, относящимися к судебной системе.
3. Термин «эффективный» в этом докладе означает эффективность с точки зрения достижения поставленных целей.
4. Неофициальные институты могут также создаваться для достижения более чем одной цели: в ряде случаев они часто направлены на распределение рисков и выигрышей, а также для того, чтобы способствовать производству или обмену. Например, исследование восьми африканских стран, где анализируются методы, при помощи которых структуры бизнеса Африки получают информацию и занимаются реализацией условий заключенных контрактов с фирмами в обрабатывающей промышленности, выявило, что в общем случае нарушения договора наказываются разрывом деловых отношений. Однако отказ платить из-за возникновения обстоятельств, выходящих за пределы контроля того торгового партнера, который нарушает условия, приводит к повторным переговорам и к продолжению отношений. Другими словами, такая система является гибкой, и в этом случае риску подвергаются обе стороны. Способ этого распределения далеко не всегда точно определяется заранее, однако на конечный результат влияют действующие нормы. В официальных системах контракты между заемщиками и кредиторами часто заключаются в письменном виде, в результате чего сторона, не выполняющая своих обязательств, должна платить независимо от источника риска (хотя в контрактах также могут уточняться типы рисков, за которые каждая сторона в данной транзакции несет ответственность).
5. Разумеется, также организации, занятые в производственной деятельности. В настоящем докладе рассматриваются функции организаций, связанных с поддержкой рынка.
6. Важность информационных институтов обсуждается в *Докладе о мировом развитии 1998/1999 гг. Знания на службе развития*.
7. Большие затраты на получение информации и реализацию прав могут препятствовать как отдельным, так и коллективным действиям, результатом чего становится неиспользование возможностей по повышению благосостояния. Например, попытки развития общей собственности или заботы о сохранении окружающей среды могут оказаться тщетными из-за высоких затрат на получение нужной информации или на реализацию этих попыток, а также потому, что люди могут не соглашаться с тем, как следует сбалансировать степень соперничества и сотрудничества при осуществлении своей экономической деятельности.
8. Acemoglu, Johnson, and Robinson 2000.
9. Rodrik 1999.
10. Исследования по отдельным странам также позволяют сделать предположение, что страны, которые адаптировали перене-

сенные законы к местным условиям или в которых население уже было знакомо с основными правовыми принципами перенесенного закона, имеют более высокую вероятность создания эффективной правовой основы. Например, в Эквадор в период с 1831 по 1881 год французские законы были перенесены. Однако, поскольку население Эквадора плохо понимало их сущность, они не были ни адаптированы, ни развиты дальше. В самой Франции, где правовые институты широко применяются и являются понятными для населения, развитие этих институтов происходило и происходит.

11. Djankov and others (готовится к печати).
12. World Bank 2000a, 2000b.
13. World Bank 2000a.
14. Trujillo and Nombela 2000.
15. Baker and Tremolet 2000c.
16. Родрик (Rodrik, 2000) рассматривает, как демократические институты позволяют хорошим идеям шире распространяться и поощряют дебаты по поводу приоритетов.
17. Ряд ученых, включая Норта и Вайнгаста (North and Weingast, 1989), писали о важности торговли в целом с точки зрения стимулирования институциональных перемен.
18. Feder and Feeny 1991.
19. Islam and Montenegro 2001.
20. Rajan and Zingales 2001, специальные исследования к *Докладу о мировом развитии 2002 г.*
21. Besley and Burgess 2000.
22. Caldwell, цитируется в предисловии к работе Olson (2000).
23. Noll, готовится к печати.
24. North 1993.
25. Andre and Platteau 1998.
26. Israel 1987.
27. Aubert and Laffont 2000, специальные исследования к *Докладу о мировом развитии 2002 г.*
28. Beck, Levine, and Loayza 2000; Rajan and Zingales 2001. Специальные исследования к *Докладу о мировом развитии 2002 г.*
29. Rajan and Zingales 2001, специальные исследования к *Докладу о мировом развитии 2002 г.*
30. Svensson 1998.
31. Easterly 2000; Alesina and others 1999.
32. Eagerman and Sokoloff (1994); Sokoloff (2000).
33. Неофициальные трансферты имеют два преимущества над публично предоставляемой социальной помощью. Во-первых, в этом случае более вероятно, что семьи или сообщества имеют больше возможностей, чем властные органы, получить информацию о тех людях, которые живут среди них и страдают от бедности. Если наступление нищеты у кого-то происходит внезапно, семьи или сообщества обычно могут более оперативно прореагировать, чтобы помочь нуждающимся. Во-вторых, во многих случаях семьи или сообщества также могут лучше реализовать саму процедуру оказания помощи. Так, они могут учесть случаи, когда люди перестают быть нуждающимися, и поэтому предоставление им помощи можно прекратить.
34. Rajan and Zingales 2001, специальные исследования к *Докладу о мировом развитии 2002 г.*
35. Pistor 1999.
36. Pistor 1999.

Глава 2

1. За период с 1965 по 1988 г. рост производительности в сельскохозяйственном секторе был явно связан с сокращением доли сельского хозяйства в общем объеме производства, а также с более быстрым темпом общего экономического роста. Снижение доли сельского хозяйства, как и рост объема, особенно проявилось в странах Восточной Азии, за которыми следовали Латинская Аме-

рика, Южная Азия и страны Африки к югу от Сахары в (Turnham 1993).

2. Об этом аспекте говорят странствующие судьи во многих странах, для которых характерен такой феномен, однако временной разрыв между посещениями таких судей может оказаться слишком дорогостоящим также и для фермера, чье производство в значительной степени связано с временными ограничениями.

3. Powelson 1998.

4. Как показывает исторический опыт, воздействие повышенной производительности на снижение бедности проявляется не только непосредственно через повышающиеся доходы фермеров, но и косвенно — через более высокие доходы в сельской местности, которые трансформируются в более высокий спрос на местные продукты и тем самым повышают доходы местных ремесленников, торговцев и лиц, занимающихся предоставлением услуг. И наконец, повышенная производительность в сельскохозяйственном труде означает, что семьям больше не нужно иметь очень много членов, чтобы обрабатывать свою землю, что детям можно больше заниматься образованием, а другим членам семьи — искать более производительные виды работ.

5. Вопросы, связанные с ценами на товары и с торговлей в целом, обсуждались в World Bank 2000h, а некоторые из этих аспектов, связанные с рынком труда в сельском хозяйстве, рассматривались в World Bank 2000f. Недавние обсуждения институциональных аспектов, связанных с водой, приведены в работе Saleth and Dinar (1999). Вопросами ирригации недавно также занимался Hillel (1987), а в странах Восточной Европы — Branscheid (1998).

6. Prosterman and others 2001; Lerman 2000.

7. Soludo 2001, специальные исследования к Докладу о мировом развитии 2002 г.

8. См., например, Prosterman and others (2001) и Carter and Yao (1999), а также литературу, которая указывается в этих работах.

9. См. de Soto 2000.

10. Доклад О мировом развитии 2000/2001 г. указывает, что учет точек зрения различных заинтересованных лиц может повысить качество и устойчивость земельных реформ.

11. В отношении других примеров в бассейне реки Амазонка см. Alston, Libecap, and Schneider (1995, 1996).

12. World Bank 1999d.

13. Platteau 1992.

14. Soludo 2001, специальные исследования к Докладу о мировом развитии 2002 г.

15. Bruce, Migot-Adholla, and Atherton, 1994.

16. См. Carter, Wiebe, and Barel 1994; Migot-Adholla, Place, and Oluoch-Kosura 1994; Pinckney and Kimuyu 1994.

17. Alston, Libecap, and Schneider 1995, 1996.

18. Siamwalla and others 1990; Feder and others 1986; World Bank 1999d.

19. Pender and Kerr 1994.

20. Carter, Fletschner, and Olinto 1996.

21. Ensminger 1997.

22. См., например, подобное обсуждение по странам с переходной экономикой в работе Dale and Baldwin (2000).

23. Deininger 2001, специальные исследования к Докладу о мировом развитии 2002 г.

24. Deininger 2001, специальные исследования к Докладу о мировом развитии 2002 г.

25. Deininger 2001, специальные исследования к Докладу о мировом развитии 2002 г.

26. Deininger 2001, готовится к печати.

27. Gabriel Kirkpatrick, «Rural Credit in North Carolina», работа доступна на сайте: http://www.cuna.org/data/cu/research/irc/archive_4_1.html.

28. Во многих странах, однако, неофициальное финансирование все еще используется самыми разными классами с различными уровнями доходов, несмотря на доступность официальных институтов. Это было, например, установлено в исследовании микрофинансирования в Камеруне в начале 1990-х годов (Heidhues 1994).

29. Такие стимулы и механизмы для предоставления услуг по кредитованию, сбережениям и страхованию скорее всего будут связаны друг с другом. Например, в отсутствие официальных рынков страхования мотив предосторожности с точки зрения сбережений может быть особенно важным. И наоборот, кредитные рынки могут служить в качестве страховой цели, в некоторой мере выравнивая потребление. Исследования северных нигерийских деревень, например, показали, что контракты на выдачу кредита зависели от характера и числа кризисных ситуаций, в которых оказывался заемщик; и действительно условия контракта связывали размер кредита со страхованием (Udry 1990). Таким образом, в этой главе понятие кредита относится к услугам более общего характера, за исключением тех случаев, когда из контекста ясно, что материал относится непосредственно к сбережениям или страхованию.

30. Adams 1995.

31. Besley, Jain, and Tsangarides 2001, специальные исследования к Докладу о мировом развитии 2002 г., Ijere 1986 (цитируется по работе Adegbite 1997).

32. Besley, Jain, and Tsangarides 2001, специальные исследования к Докладу о мировом развитии 2002 г.

33. В ходе исследования деревень в Южной Индии было установлено, что по мере того как размер фермы растет, для фермеров банки становятся все более важными механизмами вместо частных источников кредита — деревенских кредиторов, ростовщиков, друзей и родственников (Chinnappa 1977). Обзор деятельности фермеров в провинциях Синдх и Пенджаб, Пакистан, в 1990-ые годы выявил, что владельцы земли и крупнейшие домохозяйства в основном занимали у официальных институциональных кредиторов и у торговцев, в то время как более бедные жители и жители-арендаторы занимали исключительно у неофициальных кредиторов, таких, как торговцы, владельцы земли и владельцы магазинов (Mansuri 1998).

34. Siamwalla and others 1990.

35. Норт (North 1991) утверждает, что развитие масштабной торговли подстегнуло развитие механизмов для реализации условий контрактов. В свою очередь, за счет понижения транзакционных издержек, связанных с торговлей, сама реализация стала более рентабельной и тем самым способствовала своему росту.

36. Для обсуждения см. работы Meyer and Nagarajan (2000) и Swaminathan (1991). Bell, Srinivasan, and Udry (1997), которые описывают аналогичную ситуацию для провинции Пенджаб. Существует интересная параллель с поясом южных штатов США, когда аграрные отношения с появлением нового класса издольщиков, чьи потребности в исходных материалах финансировались торговцами, меняются (Ransom and Sutch 1977). По Пакистану см. Mansuri (1998). По Филиппинам — Floro and Ray (1997) и Fuenres (1998).

37. В Северном Судане купец-кредитор расширял кредитные возможности, давая деньги авансом под новый урожай, используя древнюю систему, которая называлась *шейя*. Древнейшей формой *шейя* было предоставление зерна или семян, цены на которые устанавливались на основе оценок цен для будущего урожая. Заемщик должен был закрыть долг, вернув во время урожая достаточно зерна, эквивалентно взятому займу. Если после плохого урожая следовал хороший, результатом было падение рыночных цен, и в этих условиях кредитор мог получить в пять-шесть раз больше товара, чем он дал займы.

38. Siamwalla and others 1990.

39. Также иногда срабатывает вариант создания вокруг стороны, не выполняющей свои обязательства, соответствующей социальной атмосферы. В работе Fleisig and la Pena (1996), цитируемой в Yaron and Piprek (1997), приводится пример этого рода из Коста-Рики, где так называемые *канарейки*, люди, одетые в одежду желтого цвета, ходят по пятам за людьми, которые не платят по долгам, и всенародно их стыдят.

40. Как в финансовых организациях с распределением риска, так и в Ассоциациях сбережений и кредитов ротационного типа (ROSCA) и Ассоциациях аккумулированных сбережений и кредита (ASCRA), а также при применении программ кредитования группового типа (где на кредитоспособность группы в целом влияют дефолты отдельных участников), при которых отслеживание платежей происходит другими участниками, это является основой для того, чтобы такие схемы работали успешно (см. главу 9).

41. С другой стороны, Банк для сельского хозяйства и сельскохозяйственных кооперативов (Bank for Agriculture and Agricultural cooperatives) в Таиланде оценивает штраф в 3% (Yaron and Piprek 1997).

42. Руководство по практическому микрофинансированию доступно на сайте <http://fpsicd01.worldbank.org/root/public/990124_1.613/deb/fipsi/web/guide.htm>.

43. Yunus 1994.

44. Jain and Mansuri 2000.

45. Schreiner 2000, pp. 22-23.

46. *MicroBanking Bulletin*, разные выпуски. Программа микрофинансирования. The Economics Institute, Boulder, Colo.

47. Farrington 2000.

48. Waterfield 1999.

49. GTZ 1997.

50. Майер и Нагараджан (Meyer and Nagarajan 2000) проанализировали финансирование сельскохозяйственных видов деятельности в азиатских странах; работа Ярона и Пипрека (Yaron and Piprek 1997) не ограничивалась странами Азии.

51. Например, ВААС проводила эксперименты с займами кооперативам, группам и отдельным лицам с различными требованиями по обеспечению и условиям. В банке Grameen исследовались другие коммерческие проекты, такие как создание дочерних структур для предоставления услуг Интернета (Morduch 1999).

52. Webster and Fidler 1996.

53. Поучительно также отметить, что сфера успешно действующего банка в Латинской Америке BancoSol of Bolivia, история которого цитируется наиболее широко, в основном ограничена городскими районами.

54. Мордух (Morduch 1999), наоборот, цитирует исследования, в которых высказывается предположение, что ставки платежей в банковских схемах, действующих в деревнях в Коста-Рике и в сельской местности Бангладеш, выше в более отдаленных сообществах, поскольку там для заемщиков, которые отказываются выполнять свои обязательства, альтернатив получить деньги где-то, еще меньше. Отсутствие доступных альтернатив может также объяснить наблюдаемые высокие ставки платежей по таким программам, которые предлагает банк Grameen, который выдает кредиты предпочтительно женщинам (Morduch 1999).

55. Одним из недавних исключений является финансовая структура SafeSave в Бангладеш, в которой основной акцент делается на сбережения.

56. Seibel 2000.

57. Barnen and Coble 1999; Hazell 1992.

58. Moseley and Krishnamurthy 1995.

59. Для теоретического обсуждения основ взаимного страхования см. работу Coate and Ravallion (1993). Гримар (Grimard 1997)

нашел свидетельства распределения рисков среди этнических сетей в Кот-д'Ивуаре. В целом тесты на неофициальное распределение рисков среди деревень обнаружили предоставление некоторой квалифицированной помощи, хотя совершенного распределения рисков, как создается впечатление, не происходит. Для обсуждения см. обзор в работе Morduch (1995).

60. Udry 1990.

61. Важно понять, что та же самая социальная связь, которая способствует информационной передаче, может также исключить необходимость в некоторых механизмах реализации (см. главу 9).

62. За период с 1973 по 1994 г. небольшие фермеры увеличили в среднем свой доход на 90%, а средний доход у безземельных вырос на 125%. Число потребляемых калорий и протеина возросло соответственно на 58–81% и 103–115% соответственно (Roscnzweg 1998).

63. К зерновым в данном случае относятся пшеница, кукуруза и рис (Pardey and Beintema 2001).

64. Показатели мирового развития 2001 г. (*World Development Indicators 2001*).

65. Alston and others 2000. Поступления социального характера, как правило, превышают частные поступления на инвестиции.

66. Fuglie and others 1996.

67. Gautam 2000.

68. При увеличении в шесть раз в Латинской Америке, в три — в Азии и более чем в два в Африке за период 1959-1980 гг. (Feder, Willett, and Zijp 1999).

69. Swanson, Farmer, and Bahal 1990. Расходы на расширение служб внедрения существенно различаются в развивающихся и промышленно развитых странах. Такие расходы на фермера составляют в среднем 2–3 долл. в развивающихся странах и 65 долл. — в странах с высокими доходами, хотя в среднем развивающиеся страны выделяют на услуги служб внедрения в своем бюджете больше средств (Feder, Willett, and Zijp 1999).

70. Alston and others 2000.

71. Эти исследования обобщены в работе Evenson (1997).

72. Gautam 2000.

73. Purcell and Anderson 1997.

74. Feder, Willett, and Zijp 1999.

75. Участие фермеров в разработке и реализации программ расширения экономики, начиная от Франции до Тайваня, Китая, повысило подотчетность, интеграцию служб внедрения в полный комплекс услуг и эффективность с точки зрения затрат. С точки зрения эффективности затрат в деле повышения знаний о новых технологиях самым лучшим оказалось активное использование средств массовой информации (Feder, Willett, and Zijp 1999).

76. World Bank 2000a.

77. World Bank 2000a.

78. Feder, Willett, and Zijp 1999.

79. Из-за почти полного коллапса правительственной системы животноводческого рынка в 1973 г. фермеры несколько смягчили ситуацию, создав ассоциацию, в основе которой лежало личное членство фермеров, для распространения препаратов ветеринарного назначения. Впоследствии ее роль была расширена и добавлены услуги служб внедрения и программы образовательного характера (Umali-Deiningner 1997).

80. Как это произошло в Чили в 1970-х годах (Umali-Deiningner 1997).

81. Dinar and Keynan 1998.

82. Feder, Willett, and Zijp 1999.

83. Gisselquist and Grether 2000.

84. Tripp and Byerlee 2000.

85. Если не указано иное, все долларové суммы — суммы в американских долларах.

86. Gisselquist and Grether 2000; Cortes 1997.

87. Значительные вариации наблюдаются и среди развивающихся стран. В некоторых странах Латинской Америки, где крупные коммерческие фермы производят зерновые на экспорт, на долю частного сектора приходится до 40% всех расходов на НИОКР (Alston, Pardey, and Roseboom 1998; Pardey and Beintema 2001).

88. UNDP 1999.

89. Pray and Umali-Deininger 1998.

90. Общественная поддержка частным исследованиям также предоставляется через системы стимулирования, которые варьируют от субсидий наличными денежными средствами до пониженных процентных ставок и налоговых стимулов для НИОКР в частном секторе. Оценка налоговых стимулов для НИОКР не дала определенного результата. Полученные данные в ходе нескольких эмпирических исследований позволяют сделать предположение, что стимулирование НИОКР не является эффективным с точки зрения затрат. В 1995 г. исследование, проведенное комиссией Australian Government Industry Commission, показало, что на каждый 1 долл. налоговых скидок непосредственно на исследование дошло всего от 0,60 до 1 долл. Более того, было выяснено, что от 83 до 90% исследований были проведены без предоставления каких бы то ни было налоговых скидок. В Канаде, однако, налоговые схемы в значительной степени стимулировали более высокие инвестиции в исследования и разработки: на каждый 1 долл. налоговых скидок было получено 1,80 долл. дополнительных инвестиций на исследования (Pray and Umali-Deininger 1998).

91. Richer 2000.

92. Влияние на доступ зависит от степени, в которой пользователи могут распределить доли дохода от новых технологий, а также от эффективного функционирования рынков информации, кредита и товаров с точки зрения обеспечения доступа к новым технологиям (Leic, Lesser, and Horstkone-Wessefer 1999).

93. Два других условия Соглашения по вопросам применения в торговле прав на интеллектуальную собственность (ТРИПС) относятся непосредственно к растениям. Во-первых, ТРИПС позволяет странам исключить из патентной защиты растения и животных, которые не имеют отношения к микроорганизмам и биологические процессы, используемым в растениеводстве и животноводстве. Во-вторых, продукты могут исключаться из патентов, чтобы «защитить общественный порядок (*ordre public* — лат.) или моральные аспекты, в том числе защищать жизнь людей, животных или растения, их здоровье или избежать серьезного влияния на окружающую среду». Однако большинству развивающихся стран придется сильно модернизировать свои системы интеллектуальной собственности, чтобы удовлетворить требованиям ТРИПС. В 1988 году 53 страны однозначно исключили разновидности растений из системы патентной защиты (WIPO 1990).

94. Qaim 1999.

95. Byerlee and Alex 1998.

96. Pardey and Beintema 2001.

97. Mudahar, Jolly, and Srivastava 1998.

98. Tripp and Byerlee 2000.

99. Purcell and Anderson 1997; Rukuni, Blackie, and Eichler 1998.

100. Rozelle, Pray, and Huang 1997.

101. World Bank 2000a.

102. Purcell and Anderson 1997.

103. World Bank 2000a.

104. World Bank 1998.

105. World Bank 1998.

106. Byerlee and Maredia 1999.

107. Pardey and others 1996.

108. Материал этого раздела в значительной степени основывается на работе Byerlee (2000).

109. Rockey 2000.

110. Echeverria 1998.

111. Теоретически, сумеют ли долгосрочные контракты частного характера, условия которых достигаются в ходе переговоров, заменить общественные исследовательские институты, в значительной степени зависит от проблем отношений между принципалом и агентом, возникающих при отслеживании таких долгосрочных контрактов.

112. Alston, Pardey, and Roseboom 1998.

Глава 3

1. Wurgler, 2000.

2. Nugent and Nabli, 1992.

3. Rajan and Zingales, 1998.

4. Klapper, 2001. «Worldscope», главная международная база данных об официально зарегистрированных компаниях, имеет сведения по 59 странам на декабрь 2000 г. Из них в 14 странах имеется менее 10 официально зарегистрированных компаний.

5. Demirgüç-Kunt and Maksimovic, 2001.

6. Demirgüç-Kunt and Maksimovic, 2001.

7. Miranti, 2000.

8. La Porta, Lopez-de-Silanes and Shleifer, 1999.

9. La Porta, Lopez-de-Silanes and Shleifer, 1999.

10. Claessens, Djankov and Lang 2000.

11. La Porta, 1999.

12. Megginson, Nash, Netter and Poulsen, в печати.

13. Megginson and Boutchkova, 2000.

14. Claessens, Djankov and Klingbiel, 2000.

15. Djankov and Murrell, в печати.

16. Определение от Leff (1978).

17. Khanna and Rivkin, 2000.

18. Claessens, Djankov and Lang (2000, p. 108).

19. Характеристики измерялись по рыночной стоимости активов в рамках фирмы, связанной с возмещением их издержек (Tobin's Q). Khanna and Palepu, 2000a.

20. Claessens, Djankov and Lang, 2000.

21. Morck, Strangeland and Yeung, 2000.

22. Об изучении стран, в которых принято обязательное членство, см.: Djankov and others (2000). Авторы сообщают в своем исследовании об обязательном членстве в деловых ассоциациях лишь в 13 из 75 стран.

23. См.: Schneider, 1997a, 1997b.

24. Doner and Schneider, 2000a, 2000b; Johnson and others, 2000; Nadvi, 1999a.

25. См.: Doner and Schneider (2000b) о более детальной дискуссии.

26. О более общей дискуссии о роли «в обмене информацией» и «сотрудничестве», которую играют эти организации, см.: Johnson and others (2000).

27. Оказалось, что более эффективно действуют те из рассмотренных ассоциаций, которые приняли промежуточную систему, она характеризуется прозрачностью процесса принятия решений, голосованием в соответствии с размером, гибкостью регулирования системы при изменении членства и возможностями для широкого обсуждения.

28. Kumar, Rajan and Zingales, 2000.

29. Pistor Raiser and Gelfer, 2000.

30. Bebhuk, 1999; Claessens, Djankov and Lang, 2000; La Porta and others, 1999.

31. Grossman and Hart, 1980.

32. Эта работа была построена на предыдущих, таких как Knack and Keefer, 1995, и расширена другими авторами, такими как Pistor, Raiser and Gelfer, 2000, с включением дополнительных стран и более широких показателей.

33. Nenova, 2001a.
 34. Lambert-Mogiliansky, Sonin and Zhuravskaya, 2000.
 35. Foley, 2000.
 36. Berkowitz and White, 2000.
 37. Hart, 2000.
 38. Foley, 2000.
 39. La Porta and others, 1998.
 40. Chaudhuri, 2000.
 41. Hart and others, 1997.
 42. Gilson, 2000.
 43. См.: Bhagar and Black, 1999; Weisbach and Hermalin, 2000.
 44. Wurgler, 2000.
 45. La Porta and others, 1999.
 46. Khanna and Palepu, 2000b.
 47. IMF, 2000 (p. 73).

Глава 4

1. Hicks (1969); Bagehot (1873); Schumpeter (1934).
 2. Эти результаты следует рассматривать с учетом возможной эндогенности. Сопоставленные данные по странам см. в работах King and Levine (1993a, 1993b) and Levine and Zervos (1998). Данные на уровне отдельных отраслей приведены в работах Rajan and Zingales (1998) and Wurgler (2000). Исследования на уровне фирм см. в Demirgüç-Kunt and Maksimovic (1998, 1999). Обобщенные результаты по сравниваемым странам в виде временных серий приведены в работах Beck, Levine, and Loayza (2000) и Rousseau and Wachtel (2000).
 3. Li, Squire, and Zhou 1997.
 4. Dollar and Kraay 2000.
 5. Sylla 2000.
 6. Neal 1990.
 7. Easterly, Islam, and Stiglitz 2001; Denizer, Iyigun, and Owen 2000.
 8. Имеются свидетельства, что финансовое развитие способствует росту выхода конечного продукта даже при торговых потрясениях, однако в странах с низким и средним уровнями доходов оно фактически, как создается впечатление, увеличивает воздействие инфляционных шоков на чувствительность выхода конечного продукта.
 9. Levine 1997; Merton and Bodie 1995.
 10. World Bank 2001a.
 11. Gurley and Shaw (1955, 1960); Goldsmith 1969.
 12. Набор данных, приведенный во вставке 4.2, также включает небанковские финансовые институты — страховые компании, финансовые компании, схемы обобщенного инвестирования (взаимные фонды), сберегательные банки и частные пенсионные фонды. Именно на основе этих данных разрабатываются индикаторы. Для краткости здесь мы ограничим наше обсуждение только банками и рынками, поскольку развитие небанковских посредников отражает развитие рынков.
 13. Mayer 1988.
 14. Например, Vogel 1994; Porter 1992.
 15. Gerschenkron 1962.
 16. Rajan and Zingales 1999.
 17. Stiglitz 1985; Boot, Greenbaum, and Thakor 1993.
 18. Bhide 1993.
 19. Demirgüç-Kunt and Levine, готовится к печати в 2001 году. Другими словами, в уравнении регрессии показатели финансовой структуры почти никогда не оказывают значительного влияния, хотя общие показатели финансового развития, как установлено, влияют сильно.
 20. Результаты по отдельным странам см. в работах Chui, Tianan, and Wei 2000 (Индонезия); Denizer, Gultekin, and Gultekin 2000 (Турция); Chang 2000 (Корея); Gallego and Loayza 2000 (Чили).

21. Beck, Demirgüç-Kunt, and Levine 2000b.
 22. Kane 1989; Demirgüç-Kunt and Detragiache 1998, 2000.
 23. Stiglitz 1972.
 24. Barth, Caprio, and Levine 2000.
 25. Barth, Caprio, and Levine 2000.
 26. Routledge 1998.
 27. World Bank 2001a.
 28. Caprio and Honohan, 1999.
 29. Caprio and Honohan, 1999.
 30. Рис. 4.2 и связанные с ним результаты взяты из работы World Bank 2001a.
 31. Барт, Каприо и Левин (Barth, Caprio, and Levine 2000) обнаружили, что государственная собственность отрицательно связана с банковской эффективностью и финансовым развитием, если учесть реальный ВВП на душу населения и общие (то есть нефинансовые) показатели институционального развития. Используя данные 10 крупнейших коммерческих банков и банков развития в каждой из 92 стран, Ла Порты, Лопес-де-Силанес и Шляйфер (La Porta, Lopez-de-Silanes, and Shieifer, готовится к печати) показали, что чем больше государственная собственность (данные по 1970-м годам), тем ниже экономический рост и ниже производительность (все измерения осуществлялись в 1995 г.) и что эти эффекты сильнее проявляются при более низких уровнях дохода, при меньшем развитии финансового сектора и при более слабой защите прав собственности. Эти результаты подтверждают связь между государственной собственностью и низкими результатами деятельности банков.
 32. Сравнение между промышленно развитыми и развивающимися странами проведено по результатам работы La Porta, Lopez-de-Silanes, and Shieifer (готовится к печати). Барт, Каприо и Левин (Barth, Caprio, and Levine 2000) представили эконометрические данные, свидетельствующие, что более высокая государственная собственность не снижает вероятность системных банковских кризисов. Ла Порты, Лопес-де-Силанес и Шляйфер (La Porta, Lopez-de-Silanes, and Shieifer, готовится к печати) показали, что большая доля государственной собственности в начале периода 1980–1997 гг. была связана с использованием разных показателей финансовой нестабильности. Используя модель Логит, Каприо и Мартинес-Периа (Caprio and Martinez-Peria 2000) показали, что большая доля государственной собственности в начале периода 1980–1970 гг. сопровождалась более высокой вероятностью банковского кризиса и более высокими фискальными издержками кризиса (хотя их данные по издержкам охватывали гораздо меньше стран). Эти результаты заставляют сомневаться, что государственная собственность является более стабилизирующей силой, чем частная собственность.
 33. Это также делает более легким получение финансовых поступлений через непосредственное налогообложение финансового сектора.
 34. Clarke and Cull 1999a, 1999b; World Bank 2001a. В Венгрии, где государственные банки были проданы иностранным акционерам, после приватизации наблюдался значительный рост объема банковских услуг, предоставляемых розничным клиентам и связанных как с приемом депозитов, так и с выдачей потребительских кредитов. Существуют свидетельства, что иностранные конкуренты побудили некоторые национальные банки отыскивать новые рыночные ниши, что также повлияло на распространение кредита. Данные по Венгрии более подробно представлены в разделе о выходе на рынок иностранных банков, который приводится ниже.
 35. См. Barth, Caprio, and Levine (2000) и La Porta, Lopez-de-Silanes, and Shieifer (готовится к печати). Ла Порты, Лопес-де-Силанес и Шляйфер (La Porta, Lopez-de-Silanes, and Shieifer, готовится к

печати) также выяснили, что при относительно высоких уровнях дохода на душу населения отрицательные эффекты государственной собственности снижаются и в конце концов становятся незначительными. Это особенно характерно для таких европейских стран, как Германия, Франция и Италия, у которых высокие уровни государственной собственности. Поскольку в этих государствах также общее институциональное развитие является высоким, практически маловероятно, что их результаты можно перевести на развивающиеся страны. Обратите также внимание, что результаты не показывают, что государственные банки действуют в странах с очень высоким уровнем доходов лучше частных банков, но с точки зрения статистики они и не среди худших.

36. Описание опыта банковской приватизации в Чешской Республике, Венгрии и Польше взято из работы Bonin and Wachtel (1999).

37. Barth, Caprio, and Levine 2001 (готовится к печати).

38. Tello 1984.

39. World Bank 1999a.

40. Обзор литературы по вопросам концентрации см. Berger, Demsetz, and Strahan (1999); Boyd and Graham (1991, 1998); and Demirgüç-Kunt and Levine (2000).

41. Shaffer 1993.

42. Demirgüç-Kunt and Levine 2000.

43. Demirgüç-Kunt and Huizinga 1999.

44. Barth, Caprio, and Levine 2001 (готовится к печати). Их показатель ограничений на появление на рынке новых участников определяется тем, сколько действий требуется для получения банковской лицензии: составление проекта с юридической проработкой; разработка предполагаемой организационной структуры; финансовые проекты на первые три года деятельности; данные финансового характера об акционерах; информация о подготовке и прошлом опыте работы будущих директоров; информация о подготовке и прошлом опыте работы будущих менеджеров; источники финансирования, к которым прибегнет новый банк; планируемые отличия в деятельности нового банка от деятельности других банков.

45. Barth, Caprio, and Levine 2001 (готовится к печати). Их показатель по ограничениям для иностранных участников составлен на основании ответов на два вопроса, предоставленных регулирующими органами. Существуют ли какие-то ограничения для иностранных банков на владение национальными в прошлом банками? Установлены ли какие-то ограничения для иностранных банков выходить на рынок национальных банковских услуг?

46. Claessens and Klingebiel 2000b.

47. Claessens and Klingebiel 2000b.

48. IMF 2000.

49. Связи в бизнесе между анализируемой страной (где действует иностранный банк) и страной, где этот иностранный банк учрежден, обычно измеряются объемом двусторонней торговли между этими двумя странами или потоком прямых инвестиций из второй из упоминаемых стран в первую. Материалы по этому аспекту см., например, в Goldberg and Saunders (1981); Grosse and Goldberg (1991); Hultman and McGee (1989).

50. Результаты исследований крупных рынков банковских услуг и о некоторых ограничениях на выход иностранных банков на национальные рынки банковских услуг взяты из работы Голдберга и Гросса (Goldberg and Grosse 1994), которые изучали расположение иностранных банков на территории США. Фокарелли и Поццоло (Focarelli and Pozzolo 2000) представили свидетельства по отдельным странам, что выход иностранных банков происходит там, где ожидаемая прибыль выше из-за более высокого ожидаемого экономического роста и где высоки перспективы увеличения эффективности местных банков.

51. Miller and Parkhe 1998; Focarelli and Pozzolo 2000.

52. Властям в стране может оказаться легче вести надзор за иностранным банком, если он выходит на рынок как полностью дочерняя структура родительского банка, чем как его филиал. Дочерним структурам обычно разрешается заниматься более широким диапазоном финансовых услуг, но они должны заниматься кредитованием на основе собственных капиталов. И наоборот, филиалы, как правило, ограничены в своих услугах такими видами, как прием депозитов и кредитование, однако они могут привлекать капитал родительской структуры. В развивающихся странах надзорные органы за деятельностью банков, вероятно, столкнутся с трудностями при отслеживании базы капитала родительской структуры и тем самым вынуждены будут полагаться на надзорные органы той страны, где учрежден этот иностранный банк.

53. Claessens, Demirgüç-Kunt, and Huizinga 2001.

54. Как показали Кларк и его коллеги (Clarke and others 2000), применительно к 1997 г. накладные расходы, рентабельность и процентная маржа в меньшей степени подвергались воздействию в тех национальных банках, которые основной акцент в своей деятельности делают на потребительском кредите, т.е. той сфере, где иностранным банкам еще активно включиться не удалось.

55. Barth, Caprio, and Levine 2000.

56. В США иностранные банки показывают тенденцию к меньшей эффективности, чем национальные банки. См. работы DeYoung and Nolle (1996) and Hasan and Hunter (1996). DeYoung and Nolle (1996) and Demirgüç-Kunt and Huizinga (1999) на основе сопоставления отдельных стран они доказали, что в промышленно развитых странах иностранные банки вообще менее эффективны, чем национальные. Однако некоторые исследования, особенно те, в которых не использовались данные по США, установили, что иностранные банки имеют практически ту же самую эффективность в работе, как и национальные. См. например, работу Vander Venet (1996) о приходе иностранных банков на рынки стран Европейского сообщества.

57. Demirgüç-Kunt and Huizinga 1999.

58. По Аргентине см. Clarke and others (2000); по Колумбии — Barajas, Salazar, and Seiner (2000); по Венгрии — Kiraly and others (2000), по Греции и Португалии — Honohan (2000). Все остальные документы приводятся в работе Claessens and Jansen (2000).

59. Demirgüç-Kunt and Huizinga 1999; Claessens, Demirgüç-Kunt, and Huizinga 2000.

60. Demirgüç-Kunt, Levine, and Min 1998.

61. Goldberg, Dages, and Kinney 2000.

62. Пик и Розенгрэн (Peek and Rosengren 2000) показали, что японские банки сократили свою деятельность в США в результате экономического спада в Японии.

63. Clarke and others 2000.

64. World Bank 2001a.

65. World Bank 2001a.

66. См. например, World Bank 2001b.

67. Fleisig 1996; Bogetic and Fleisig 1997.

68. Fleisig 1996.

69. Fleisig and de la Pena 2001.

70. Bogetic and Fleisig 1997.

71. Однако технологический прорыв может значительно ослабить установление прав на земельную собственность. Как заметил Де Сото (De Soto 1990), установление бесспорного правового титула — это не технический, а правовой вопрос, решение которого может быть осуществлено при наличии дорогостоящих карт местности и через реализацию специальных проектов по созданию кадастров земли. Пограничные конфликты в Перу в значительной степени разрешились, когда была использована систе-

ма параллельного титула (см. гл. 2), в которой соглашение между соседями достигается на основе естественных границ между участками. После достижения такого неформального согласия следует официальное наделение собственников титулами на участки.

72. Миллер (Miller 2000) предупреждает, что не следует рассчитывать, что публичные регистры кредитов в полной мере заменят частные. Оледжарио (Olegario 2000), например, отмечает, что в отличие от частных регистров кредитов, государственные не собирают данных о торговых кредитах.

73. Olegario 2000.

74. Это взаимосвязано. Необходимость в наличии регистров является самой высокой в гетерогенных, мобильных обществах, а их наличие, в свою очередь, способствует их большей мобильности.

75. Olegario 2000

76. Miller 2000.

77. Miller 2000.

78. Miller 2000.

79. Olegario 2000

80. National Association of Credit Managers (U.S.), информационный бюллетень, который можно посмотреть на сайте: www.nacm.org; Olegario 2000.

Глава 5

1. Существует много разных определений управления. Следующее определение появилось в работе *Управление: опыт Всемирного банка (Governance: The World Bank's Experience)*: «Хорошее управление характеризуется предсказуемым, открытым и вооруженным знаниями проведением политики; при этом деятельность бюрократии происходит в профессиональном режиме, исполнительная ветвь власти отвечает за свои действия; сильное гражданское общество принимает активное участие в общественных делах; и все действует в соответствии с законом (World Bank, 1994a).

2. По аспектам прав собственности и экономического роста см. работу Кнак и Кефер (1995), по коррупции и экономическому росту — Мауро (1995). Среди недавних работ, в которых делаются попытки выявить причинно-следственные связи между управлением и доходами на душу населения, см. Асемоглу, Джонстон, и Робинсон (2000), Халл и Джонс (1999) и Кауфманн, Краау, и Зойдо-Лобатон (1999).

3. См. об инфляции и экономическом росте работы Бруно и Эстерли (1998) и Варго (1997), о бюджетном дефиците и экономическом росте — Эстерли и Ребело (1993). В работе Франкел и Ромер (1999) представлены свидетельства об открытости и экономическом росте; обсуждение связей между политикой в области торговли и экономическим ростом см. в работе Доллар и Краау (2000), а обзор по вопросам методологии — в Сринивасан и Бхаджари (1999).

4. См. Эстерли и Фишер (2000), Танзи и Давуди (1998), и Доллар и Краау (2000) по фактам о эффектах распределения, связанных с инфляцией и коррупцией.

5. См., например, Олсон (2000) и Норт и Уингаст (1989).

6. См. Алесина и другие (1999) и Штайгер, Талви и Грисанти (1999). Эти авторы также подчеркивают важность наличия продуманного бюджетного процесса, который действует в течение всего бюджетного года. См. также работу Эйхенгрин, Хаусманн, и фон Хаген (1999) о предложениях по конкретным реформам фискальных институтов в Латинской Америке, которые могли бы помочь укрепить фискальную дисциплину.

7. Campos and Pradhan 1996.

8. Alesina and others 1999.

9. Bohn and Inman 1996. Существуют свидетельства по штатам США, что правила, принятые с целью обеспечения финансовой

дисциплины, установив в конституции ограничения на расходы, приводят к меньшим затратам на заимствования в государственном секторе, в то время как ограничения на налоги — к большим затратам этого рода (Poterba and Reuben 1999). Недавний обзор эмпирических данных о влиянии бюджетных правил на фискальные результаты применительно к штатам США можно найти в работе Poterba (1997).

10. Persson and Tabellini 2000.

11. Shi and Svensson 2000.

12. Keefer 2001.

13. Keefer and Stasavage 2000.

14. Основной теоретической моделью в этой области является вариант, разработанный в работе Гроссман и Хелпман (1994). Голдберг и Магги (Goldberg and Maggi 1999) и Гаванде и Бандиопадхейя (Gawande and Bandyopadhyay 2000) предоставляют эмпирические данные, свидетельствующие о достаточной надежности отдельных прогнозов, полученных при помощи этой модели, в которых связываются между собой тип защиты интересов и политическая мощь защищаемых секторов.

15. Lee and Swagel 1997; Goldberg and Maggi 1999.

16. Grether, de Melo, and Olarreaga (готовится к печати).

17. Мэнсфилд и Буш (Mansfield and Busch 1995) представляют свидетельства, что сфера действия нетарифных барьеров шире в тех странах, где больше число парламентских фракций и групп. В работе Мэнсфилд и другие (2000) показано, что, если учесть географические особенности торговли, то вероятность торговли между двумя демократическими странами очень велика. В работе Ванерджи и Гханем (1997) установлено, что, с учетом остальных значимых факторов, сбли в международной торговле, как правило, выше в авторитарных странах, где отчетность властей ниже.

18. Широкое обсуждение и формализованные теоретические модели этих функций можно найти в работе Багвелл и Стайгер (1999, 2000). Эти авторы также указывают на третью функцию, которая представляет скорее теоретический интерес. ВТО может помочь исправить ошибки рынка, которые появляются тогда, когда договоры, связанные с национальной торговлей, оказывают отрицательный эффект на благосостояние других стран из-за установления конкурентных тарифов, согласно модели оптимальных тарифов. Хекман и Костецки (Hoekman and Kostecky 1999) дают подробное описание институциональной структуры Генерального соглашения по тарифам и торговле и Всемирной торговой организации (ГАТТ/ВТО).

19. Штайгер и Табеллини (Staiger and Tabellini 1999) показывают, что в ходе переговоров во время Токийского раунда ГАТТ в период 1974–1979 гг. исключения из согласованных пограничных тарифов скорее всего происходили в тех секторах, которым потребовались бы наиболее сильные корректировки из-за конкуренции с импортными товарами. Это прямо противоположно тому, что можно было бы ожидать, если правительства имели бы трудности при реализации политики, направленной на либерализацию торговли.

20. Mauro 1995; Kaufmann, Kraay, and Zoido-Lobaton 1999.

21. Shieffer and Vishny 1993.

22. Wei 2000a, 2000b, 2000c

23. Fisman and Svensson 2000.

24. World Bank 2000a.

25. Tanzi and Davoodi 2001.

26. Mauro 1997; Gupta, Davoodi, and Tiongson 2001.

27. Friedman and others 2000.

28. См. Хеллман, Джонс, и Кауфманн (2000), World Bank (2000a), и EBRD (2000).

29. В работах Wei 2000c; Treisman 2000; Ades and di Tella 1999. Кнак и Азфар (2000) критикуются результаты, полученные в Wei

(2000с), на том основании, что существует ряд небольших открытых стран, которые не включены в некоторые измерения степени коррупции, проводившиеся при сопоставлении стран, в которых коррупция является сильной, в результате чего результаты, полученные в Wei (2000с), могут оказаться сомнительными. Однако в работе Islam and Montenegro (2001) приведены свидетельства зависимости между открытостью и коррупцией для выборки, которая больше той, что использовалась в работе Wei (2000с), но несколько меньше, чем в работе Knack and Azfar (2000).

30. Гатти (Gatti 2001) приводит свидетельство, что разброс тарифов по продуктам положительно связан с коррупцией для небольшой выборки стран, по которой у него имелись данные по разбросу величины тарифов. Ислам и Монтенегро (Islam and Montenegro 2001) предоставляют свидетельства из крупной выборки промышленно развитых и развивающихся стран, что, с учетом других значимых факторов более высокие средние тарифы связаны с более высокой коррупцией.

31. Djankov and others (готовится к печати).

32. См. также работы and Wei (1999) и Svensson (1999), в которых приведены более систематизированные свидетельства.

33. В работе Van Rijckeghem and Weder (1997) установлено отрицательное влияние заработной платы на коррупцию. Однако в работах Rauch and Evans (2000), Tresiman (2000) и Swamy and others (2001) этого не подтверждается.

34. Для подробного обсуждения различных вариантов политики для стран с разной (небольшой и очень значительной) степенью коррупции см. World Bank (2000a).

35. Di Tella and Shargrodsky 2000.

36. Фисмен и Гатти (Fisman and Gatti, готовится к печати) обнаружили, что чем выше доля в общих расходах государства, которую тратят субнациональные власти, тем существенно ниже воспринимаемая коррупция. Они также показали, что полученные ранее результаты в работе Treisman (2000), показывающие, что федеральные государства имеют более высокую степень коррупции. Этот вывод вытекает из допущения, что население является объясняющей переменной. Государства с большим числом населения с большей вероятностью являются федеральными, и в выборках стран, изученных обоими авторами, страны с большим населением, как правило, воспринимались как более коррумпированные.

37. Azfar, Kahkonen, and Meagher 2001.

38. Persson, Tabellini, and Trebbi 2000. В работе Rose-Ackerman (2001) приводится подробное теоретическое обсуждение того, как различия в структуре демократических институтов могут повлиять на стимулы политиков использовать коррупционные приемы.

39. Djankov, McLiesh, Nenova, and Shieifer 2001.

40. Azfar, Kahkonen, and Meagher 2001.

41. Khemani 2001.

42. Обобщенный материал по проекту Campo Elias можно найти в работе Gonzalez de Asis (2000).

43. Vaack and Ray 2000.

44. В работе Das-Gupta and Mookherjee (1998) приводятся данные по 15 странам, в которых учреждены самостоятельные службы по сбору налогов.

45. Андросони и другие авторы (Andreoni and others 1998) приводят обзор имеющегося опыта (ограниченного масштаба) об эффектах воспринимаемой «справедливости» налогов. В работе Taliерcio (2000a) представлены данные о частичной связи между восприятием справедливости действий налоговых властей и степенью, в которой служба по сбору налогов воспринимается как самостоятельная, пользуясь для этого данными обзора на уровне отдельных компаний для четырех стран Латинской Америки.

46. В основе этого обсуждения лежат материалы Taliерcio (2000b, 2001).

47. Статистические данные МВФ (IMF Government Finance Statistics, разные выпуски). Цифры о долях государства в общих расходах относятся к деятельности центрального правительства.

48. Hemming, Mares, and Potter 1997.

49. Shieifer and Treisman 2000.

50. Zhuravskaya 2000.

51. Другие провинции сумели обеспечить рост поступлений, превышающий заранее установленные целевые показатели. См. подробности в работе Ma (1997). Подробности для уровней ниже провинции приводятся в работе Wong (1997).

52. Jin, Qian, and Weingast 1991.

53. Янг (Young 2000) дает детальное исследование этого типа местной защиты в Китае и его последствий для разбалансированного промышленного развития.

54. Shieifer and Treisman (2000, глава 6).

55. Этот аспект также рассмотрен в работе Blanchard and Shieifer (2000).

56. Huang 1996a, 2001. Более подробное изучение этого феномена и обсуждение его последствий с точки зрения контроля над инфляцией в Китае см. в Huang (1996b).

Глава 6

1. Pie 2001, p. 4.

2. Grote 1999. До 1930-х годов доминирующей точкой зрения европейских правоведов, например, было то, что справедливость определяется не столько содержанием законов, сколько соблюдением процедурных норм. Однако реализация антисемитских законов в судах Третьего рейха Германии эту точку зрения изменила.

3. Foley 2000.

4. Guiso, Sapienza, and Zingales (2000) по Италии; Hendley and others (1997) по России; Johnson, McMillan, and Woodruff (2000) по Румынии и Словакии; McMillan and Woodruff (1999a, 1999b) по Вьетнаму.

5. Claessens, Djankov, and Klapper 2001.

6. Banerjee and Duflo 2000.

7. Dakolias 1996.

8. Соответствующе Contini 2000; Buscaglia and Dakolias 1996.

9. Lex Mundi, Harvard University и World Bank 2001.

10. Garavano and others 2000.

11. Tyler, Huo, and Lind 1999.

12. Обсуждение в этом разделе строится на материалах работы Botero and others (2001).

13. Center for Public Resource Management 2000.

14. Church 1978; Neubauer and others 1981; Dakolias 1996.

15. Dakolias and Said 1999; Hendrix 2000.

16. Neubauer and others 1981.

17. Posner 1995.

18. New York State Committee 1997.

19. Hudes 2001.

20. См. работу Bennudes (1999, p. 347), который утверждает, что введение судов по делам с небольшой суммой иска в Бразилии в 1995 г. «привело к тому, что юриспруденция стала ближе к населению Бразилии, позволив ему вести тяжбы в суде с незначительными затратами, в неофициальной манере и практически на месте и оперативно видеть результаты суда».

21. Hendrix 2000.

22. Некоторые специалисты утверждают, что внедрение специализированных судов может породить проблемы пограничного характера, поскольку может возникнуть спорная ситуация, когда не ясно, принадлежит ли дело рассмотрению в специализированном суде или в суде общей инстанции. Однако этот аспект является

второстепенным и не перевешивает положительного влияния таких судов, что и подтвердилось в последних реформах.

23. Соответственно в работах Blankenburg 1999; Dakolias 1996; Brandt 1995; Hendrix 2000; Hendley, Murrell, and Ryterman 2000, 2001.
24. Church 1978.
25. Kakalik 1997.
26. Varano 1997.
27. Vescovi 1996
28. Соответственно в работах Dakolias 1996, Tarigo 1995, и Vescovi 1996; Weill 1961; Varano 1997.
29. По Великобритании см. Baldwin (1997). По Перу — Brandt (1995).
30. Tango 1995.
31. Murrell 2001.
32. De Soto 2000.
33. Varela and Mayani 2000.
34. Buscaglia and Ulen 1997. Однако см. работу Buscaglia and Dakolias (1996), где «ресурсы, выделяемые для персонала судов» показаны как важный фактор, и Church (1978).
35. Dakolias 1996.
36. Buscaglia and Ulen 1997.
37. Malcolm 2000.
38. La Pona, Lopez-de-Suanes, and Shieifer 2001.
39. La Pona, Lopez-de-Silanes, and Shieifer 2001.

Глава 7

1. Nickell 1997. Теоретическую разработку вопроса смотри у Aghion and others (1999).
2. Nickell 1997.
3. Взято у Stigler (1987).
4. Теоретическую разработку вопроса о том, как конкуренция может способствовать росту эффективности производства или росту коэффициента полезного действия оборудования за счет совершенствования управления производством, можно найти у Vickers (1995) and Nickell (1996). Теоретическую разработку вопроса о взаимодействии фактора конкуренции с фактором инноваций впервые проделал Schumpeter в работе *Capitalism, Socialism, and Democracy in 1942*; см. Scherer (1992). Главные результаты дальнейшей теоретической разработки данного вопроса изложены у Scherer (1992) за период с 1950-х годов до 1980-х годов и у Van Cayseele (1998) за период с конца 1970-х годов.
5. Easterly and Levine, 2000. Основываясь на стилизованных фактах об экономическом росте по всему миру, высказываются в том смысле, что фактор накопления не объясняет межстрановых различий уровня ВВП или темпов роста ВВП на душу населения. Точнее было бы сказать, что в значительной мере эти изменения отражаются с помощью совокупной факторной производительности (СФП/TFP), то есть остаточного показателя при расчете экономического роста. Исчисление СФП производится несколькими способами, в зависимости от теоретических подходов к его моделированию: на основе учета изменений в технологии; на основе учета действия внешних факторов (включая побочные эффекты); на основе учета изменений в отраслевом составе производства; на основе внедрения системы низкокзатратного производства.
6. Baily and Gersbach 1995; Djankov and Murrell forthcoming; Geroski 1990; Nickell 1996, 1997; Porter 1990; Porter and Sakakibara (в печати).
7. Tybout 1996.
8. Hahn 2000.
9. Ряд теорий были разработаны с целью объяснить эти неоднородные соотношения между конкуренцией и совершенствованием

управления производством. Например, Torii (1992) полагал, что когда число фирм на рынке относительно невелико, уровень производительности растет по мере того, как растет число фирм; это объясняется главным образом конкуренцией, которая заставляет фирмы работать более производительно. Но, когда число фирм сравнительно велико, справедлива обратная тенденция: уровень производительности падает по мере того, как растет число фирм. Это объясняется необходимостью производства неделимых сумм инвестиций (единовременные взносы), это значит, что по мере того как затраты на замену оборудования растут, фирмы все более и более неохотно идут на переоборудование предприятий, и коэффициент полезного действия оборудования падает. Теория, сформулированная в работе Schmidt (1996a), высказывается в том смысле, что по мере того как число конкурентов увеличивается до трех и более, становится менее вероятным, что один из конкурентов или же несколько конкурентов превратятся в монополиста или монополистов, и последствия этого таковы: стремление повысить производительность снижается по мере того как выигрыш от усилий, направленных на снижение издержек, уменьшается.

10. Caves 1992.
11. Выборочное обследование предприятий было проведено совместно Всемирным банком и Европейским банком реконструкции и развития (ЕБРР) в 1999 г. и охватывало приблизительно по 125 фирм в каждой из 20 стран с переходной экономикой, за исключением Польши и Украины (было обследовано по 200 фирм) и России (500 фирм). Главное место в выборке занимают малые и средние предприятия. Эконометрическое описание предприятий было проделано в работе Carlin and others (1999). Предварительные результаты анализа и самого обследования были опубликованы ЕБРР (1999).
12. Bresnahan and Reiss 1991.
13. Мягкие бюджетные ограничения и предпочтения для государственных фирм становятся еще одним элементом, препятствующим конкуренции в развивающихся странах.
14. Как отмечено в Rodrik (2000).
15. Концепция «барьеры на пути ухода с рынка, как и барьеры на пути вступления на рынок» была, среди прочих авторов, разработана Caves and Porter (1976) и Eaton and Lipsey (1981).
16. Статистическая корреляция (с коэффициентом 0,73) между ограничительным характером контроля на товарных рынках и ограничительной политикой в области охраны рабочих мест была обнаружена в странах ОЭСР; см. OECD (2000b).
17. См. Stewart (1990) об исследовании этого вопроса по Великобритании и Duca (1998) об исследовании этого вопроса по США.
18. Baily and others 1998.
19. De Soto (1990) был первым, кто провел исследования в этой области.
20. Djankov and others 2000.
21. Hoeknab and others (2001), на основе данных о регулировании прихода на рынок, взятых у Djankov and others 2000.
22. См. Schneider and Enste (2000), где дан обзор литературы по данному вопросу. Johnson, Kaufman, and Zoido-Lobaton (1998) нашли доказательство того, что всеобъемлющее регулирование в экономике увеличивает размеры неформального сектора экономики в 49 странах Латинской Америки, в странах ОЭСР и бывшего Советского Союза. Loyaza (1997) нашел доказательства того, что ограничительные мероприятия на рынке увеличивают размеры неформальной экономики в 14 латиноамериканских странах.
23. Schneider and Enste 2000.
24. Обсуждение этих вопросов в данном разделе заимствовано у Graham and Richardson (1997).
25. Graham and Richardson 1997, p. 342.

26. Этот показатель основан на ответах 3 678 руководящих работников на вопрос анкеты о том, насколько «законодательство о конкуренции предотвращает наличие случаев недобросовестной конкуренции в Вашей стране».

27. Guash and Rajapatirana (1998, p. 19).

28. См., например, Dixit (1998); Harrison (1994, 1996); Krishna and Mitra (1998); Roberts and Tybout (1996); Tybout, de Melo, and Corbo (1991); and Tybout and Westbrook (1995).

29. Baily and Gersbach 1995.

30. Noekman and others 2001.

31. Результаты эмпирических исследований можно посмотреть, например, у Edwards (1997); Frankel and Romer (1999); Harrison and Hanson (1999); and Sachs and Warner (1995).

32. См., например, Dollar and Kraay (2000) and Ravillon (2000).

33. World Bank 2000e.

34. В работе Всемирного банка (World Bank 2000e) рассматриваются также преимущества и иные последствия либерализации торговли, такие как «агломерация», или концентрация деловой активности всего в нескольких местах, что может вести к росту производительности.

35. Антидемпинг разрешен нормами ГАТТ для тех стран, в которых на временной основе введен импортный протекционизм. Нормы ГАТТ/ВТО допускают антидемпинговые пошлины на импорт, когда наличие как демпинг (когда экспортная цена товара ниже рыночной цены страны-экспортера или ниже экспортной цены на третьем рынке), так и материальный ущерб (такой, как снижение производства, ведущее к сокращению числа рабочих мест).

36. Обсуждение этих вопросов в данном разделе в большой мере заимствовано у Wilson (2001).

37. Более детальное рассмотрение данного вопроса см. в World Bank (2000b).

38. Hoekman and Messerlin 1999.

39. Выгоды либерализации услуг рассматриваются также в World Bank (2000b).

40. World Bank 2000c. Уровень благосостояния измерен здесь как сумма чистого выигрыша для потребителей от более низких цен; выигрыш от прекращения растраты ресурсов благодаря введению регулирования и контроля и выигрыш от возможности пользоваться услугами высокопроизводительных иностранных фирм, а не услугами более дорогостоящих отечественных фирм.

41. Konan and Maskus 1999.

42. Большая часть исследований по ПИС сосредоточена на патентном праве, этому принципу следует и настоящий раздел.

43. Mansfield 1986.

44. Braga and others 2000, UNDP 1999.

45. World Bank (1999h) публикует большой материал, посвященный обсуждению эмпирических данных.

46. Maskus and Penubarti (1995) and Smith (2000).

47. Maskus 2000.

48. Maskus 2000.

49. Составлено по списку торговых соглашений торгового представителя США (U.S. Trade Representative list of trade agreements, 1998).

Глава 8

1. Хотя некоторые институты предлагают страхование или гарантии на случай таких видов риска, стоимость таких гарантий может оказаться столь высокой, что может заставить отказаться от намерения произвести инвестиции.

2. Подобная ситуация может возникнуть, например, в странах, где уровень бедности очень высок, и потребительские цены не могут быть структурированы так, чтобы сделать услуги доступными

большому кругу потребителей, или же где политические риски очень высоки, а страхование таких рисков либо отсутствует, либо слишком дорого.

4. Одна из возможных интерпретаций этого состоит в том, что самым важным фактором здесь является передача в руки частных акционеров как остаточных прав контроля, так и прав на остаточные потоки наличных денег (Boycko, Schleifer, and Vishy 1992, 1993; Sappington and Stiglitz 1987; Shapiro and Willig 1990). Иной вариант интерпретации состоит в том, что приватизация для правительства — это способ вполне правдоподобно не принимать во внимание частную информацию в отношении издержек, которые несет предприятие, что вполне могло бы послужить достаточным основанием, для того чтобы вмешаться в этот процесс и осуществить субсидирование (Schmidt 1996b; Shirley and Walsh 2000).

4. Shirley and Walsh 2000.

5. Bradrud 1992.

6. Noll (1999, p. 31) отмечает, что «органы регулирования и контроля похоже демонстрируют значительную экономию на масштабе.. Так, стоимость регулирования и контроля в сравнении с уровнем благосостояния, которое является предметом этого регулирования и контроля, выше в небольшой развивающейся стране».

7. U.S. Department of Justice 1986; Untier 1987.

8. «International Energy Outlook 1999 — Natural Gas», U.S. Department of Energy, Energy Information Administration; Quirno, «Latin America in the Pipeline», Worldlink, March 17, 2000.

9. Briceno 2001.

10. Noll (1999) считает, что развитие сетевой и беспроводной технологий потеснило местные телефонные линии, долгое время считавшиеся естественной монополией, узким местом телефонного сектора; теперь они уже больше не смогут диктовать цены (на правах естественной монополии).

11. Brennan 1987, 1995.

12. U.S. Federal Energy Regulatory Commission 1999.

13. OECD 2001.

14. Pittman 1999. Newbery (1994) полагает, что затраты на передачу на дальние расстояния в Великобритании могут составлять до 10% совокупных затрат.

15. Klein and Irwin 1996.

16. Согласно Kessides and Willig (2001, p. 5), «Разъединение скорее всего будет особенно привлекательным вариантом, когда размер рынка позволяет большому числу предприятий действовать на рынке конечной продукции и обеспечивать как действительную, так и потенциальную конкуренцию друг с другом».

17. Spiller and Cardilli (1997, p. 128) делают следующий вывод: «Как только право на подключение гарантировано, местные телекоммуникационные сети более не представляют собой естественных монополий в их классическом виде».

18. Spiller and Cardilli 1997; Wellenius 1997.

19. Spiller and Cardilli 1997.

20. Armstrong and Vickers 1996; EBRD 1996.

21. Klein and Irwin 1996.

22. Garcia de Alba 2000; Pittman 2000.

23. Stern and Davis (1998, p. 453) отмечают, что подобная озабоченность «будет более явно выражена в странах с небольшим опытом регулирования, включая страны Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ). Ясно, что сбор данных, наблюдение и приведение в исполнение условий Директивы [по либерализации энергетической системы ЕС] в отношении существующих в стране мощных и интегрированных предприятий вряд ли может быть ближайшей или не требующей определенных усилий задачей».

24. Рассуждения о возможности вертикального разъединения для различных секторов инфраструктуры см. Доклад о мировом развитии 1994 г.

25. Guash 2000, chap. II.
26. Kerf and Garadin 2000, pp. 27–77.
27. Brook and others 2001.
28. Estache, Romero, and Strong 2000, p. 21.
29. Aubert and Laffont 2000.
30. Newbery 2000.
31. Например, предприятия инфраструктуры прибегают к ссылкам на технические, экологические факторы или факторы безопасности, когда выступают за пересмотр экономического регулирования и контроля.
32. О Чили см. Kerf 2000; об Анголе и Филиппинах см. Brook 1997.
33. Estache 1997.
34. Ordober, Pittman, and Clyde 1994.
35. Поскольку Латинская Америка была в первых рядах реформ секторов инфраструктуры, она до сих пор остается единственным регионом, для которого мы располагаем сравнительно полным анализом воздействия этих реформ.
36. Estache, Gómez-Lobo, and Leipziger 2000.
37. Komives and Brook Cowen 1999, цитируется по Brook and others 2001.
38. Estache, Gómez-Lobo, Leipziger 2000.
39. Baker and Tremolet (2000c) высказываются в том смысле, что бы правительства либо допускали предоставление услуг более низкого качества альтернативными поставщиками таких услуг, либо там, где это осуществимо, позволяли бы главному поставщику предлагать набор услуг различных категорий, дифференцированных по их качеству и цене. Brook and others (2001, p. 19) высказываются в том смысле, что «минимальные стандарты применительно к важнейшим проблемам здоровья и безопасности могут быть сочтены подходящими в местностях, не охваченных существующими в стране учреждениями, при постепенном применении более высоких стандартов услуг, предоставляемых более влиятельным клиентам с подключением их к системе услуг».
40. Baker and Tremolet 2000a.
41. Komives and Brook Cowen 1999, цитируется по Brook and others 2001.
42. Solo and Snell 1998, цитируется по Brook and others 2001.
43. Thompson 2001.
44. Ehrhardt and Burdon 1999, цитируется по Brook and others 2001.
45. Baker and Tremolet 2000b, цитируется по Brook and others 2001.
46. Brook and others 2001.
47. Estache, Foster, and Wodon 2000, p. 39.
48. Lovei and others 2000.
49. Estache, Romero, and Strong 2000, pp. 29, 39.
50. Armstrong and Rees 2000.
51. Brook and others 2001.

Глава 9

1. Соответственно Light 1972; Acheson 1994; Fukuyama 1995.
2. Fehr and Gächter (2000, p. 166) определяют социальную норму как «(1) сложившуюся структуру поведения: она (2) базируется на разделяемых в обществе понятиях о том, как следует вести себя; это (3) влечет за собой принуждение исполнять предписанные нормы поведения за счет применения неформальных общественных санкций».
3. См. например, Alm, Jackson, and McKee (1993); Alm, McClelland, and William Schulze (1999); and Erard and Feinstein 1994.
4. Эта дискуссия по своему духу подобна дискуссии, изложенной в Manski (2000), где вычлняются эндогенные, контекстуальные и прочие взаимосвязи между индивидом и группой.

5. См. например, Levin and Satarov (2000).
6. Этот вопрос отчасти освещен все возрастающим потоком литературы по социальному капиталу, что нашло свое отражение, например, в *Докладе о мировом развитии 2000/2001*, глава 7.
7. Важность этих систем становится наиболее ясной там, где прибегают к практике «работы по правилам» как форме протеста работников.
8. Теоретическую модель см.: Prescott and Townsend (1999).
9. Fafchamps 1996. Fukuyama (1995) рассматривает вопрос о доверии применительно к масштабам экономики всей страны.
10. Moore 1999.
11. Chamlee-Wright (1998) высказывается в том смысле, что женщины Западной Африки характеризуются своей собственной культурой, отличной от культуры мужчин, и эта их культура служит им механизмом доверия. Burger, Collier, and Gunning (1996) обнаружили, что в Кении домохозяйства, во главе которых стоят мужчины или женщины, перенимают нововведения только от домохозяйства, в котором главой является лицо того же пола.
12. Hayami and Kawagoe 1993.
13. Greif (1994, 1997b) рассматривает неформальное принуждение исполнять нормы как добровольное следование этим нормам, когда известно, что состоящие в постоянных контактах лица предпримут действия, которых от них ждут, несмотря на отсутствие формальных механизмов, контролирующих выполнение формами условий контракта.
14. Greif (1997b) рассматривает механизм, который обеспечивает выполнение условий контракта либо «первой стороной» (самим индивидом), либо «второй стороной» (деловым партнером), либо «третьей стороной» (сторонним посредником или государством).
15. Fafchamps and Minten 2000.
16. Isa 1995.
17. Ensminger 1994.
18. Shipton 1994.
19. Fukuyama 1995.
20. Gabetta 1993.
21. Platteau 2000.
22. Platteau 2000.
23. Fafchamps 1996.
24. Drijver and Van Zorge 1995, цитируется по Platteau 2000.
25. Melard, Platteau, and Wotongoka, цитируется по Platteau 2000.
26. Еще один такой пример — это уменьшающееся влияние касты в деле формирования объединений и заключения сделок в городских районах Индии. Это влияние кроме того менее заметно в высших экономических слоях общества, чем у более бедных групп населения, и это происходит главным образом потому, что относящиеся к высшим экономическим слоям располагают значительно более широким доступом к формальным институтам и имеют значительно большие возможности образовывать разного рода объединения и связи за пределами границ касты. Считается, что это явление особенно отчетливо выражено в крупных городах Индии, объединение жителей которых осуществляется чаще по принципу характера занятости индивида или уровня его дохода, а не по принципу его кастовой принадлежности (Beteille 1997).
27. Например, когда в США во время Второй мировой войны стало ощущаться напряжение на рынке труда, скоростные железные дороги Филадельфии попытались было заполнить вакансиями за счет найма рабочих из состава негритянского населения. Однако успешная забастовка белых работников предотвратила осуществление такого шага (Arrow 1998).
28. Darity and Mason 1998.

29. В отсутствие таких механизмов сближения этническая пестрота может приводить и к нежелательным результатам: например, одно исследование по Африке к югу от Сахары обнаружило, что высокая степень этнической раздробленности объясняет в значительной мере наличие тех факторов, которые ведут к замедлению экономического роста (Easterley and Levine 1997).

30. Banerjee, Besley, and Guinnane 1994.

31. Hayami and Kawagoe 1993.

Глава 10

1. Газеты впервые появились в Швейцарии (1610), Голландии (1616), Англии (1621), Франции (1631), Италии (1636) и в Польше (1661).

2. Shepherd and Schalke 1995.

3. Galda and Searle 1980.

4. Chaudhury and Hammer 2001; Thomas, Strauss, and Henriques 1991.

5. Byram, Kaute, and Matenge 1980.

6. Djankov, McLiesh, and others 2001; Stapenhurst 2000.

7. Demsetz and Lehn 1985.

8. Djankov, McLiesh, and others 2001.

9. Coase 1959.

10. На основе мнения руководства этой частной радиостанции.

11. Stapenhurst 2000.

12. Nelson 1999a.

13. Девять из 29 членов совета назначаются федеральным правительством, 6 членов назначаются политическими партиями, каждый из 9 федеральных штатов назначает своего члена, Совет телезрителей и радиослушателей назначает 6 членов, и служащие назначают 5 своих представителей.

14. Самостоятельность находящегося в частной собственности средства массовой информации может подрываться такими мерами, как ограничительный характер регулирования или усло-

вий финансирования. Данная тема рассматривается в последующих разделах.

15. Heo, Uhm, and Chang 2000; Webster 1992.

16. Inter-American Association Press Laws Database: www.sipi-ara.org.

17. Harcourt Verhulst 1998.

18. Walden 2000.

19. Напротив, эффективная система разбора обвинений, выдвигаемых против того или иного индивида (учреждения) и порочащих его честь и достоинство, может привести к снижению напряженности уже тем, что будет способствовать разрешению конфликтов в суде, а не путем запугивания или преступных действий.

20. Статья 19 [устава] Международного центра против цензуры 1993 года (International Center against Censorship); Walden 2000.

21. Walden 2000.

22. Harcourt Verhulst 1998.

23. Комиссар Совета стран Балтийского моря по наблюдению за средствами массовой информации, май 2000 года.

24. McKinsey & Company 1999.

25. Под государственной монополией понимается положение, при котором доля рынка, которую занимают принадлежащие государству средства массовой информации, превышает 75%.

26. Harcourt 1998.

27. Harcourt Verhulst 1998.

28. Philippine Center for Investigative Journalists and South East Asian Press Alliance, in Chongkittavorn 2001.

29. Рассчитано по Banisar 2000.

30. World Bank 2001b.

31. Stapenhurst 2000.

32. Besley and Burgess 2000.

33. Статья 19 [устава] Международного центра против цензуры (International Center against Censorship) 1993 года.

34. Nelson 1999b.

Специальные исследования

- Armstrong, Mark, and Ray Rees. «Pricing Policies in the Infrastructure Sectors.»
- Aubert, Cecile, and Jean-Jacques Laffont. «Multiregulation in Developing Countries.»
- Banerji, Arup. «Which Countries Can Afford Poverty-Eliminating Transfers? A Notional Framework for Policymakers.»
- Bernstein, Lisa. «The Potential Role of Private Legal Systems in the Revival of the of Trade in Transition Economies.»
- Besley, Timothy J., Sanjay Jain, and Charalambos Tsangarides. «Household Participation in Formal and Informal Institutions in Rural Credit Markets in Developing Countries.»
- Bonin, John, and István Abel. «Retail Banking in Hungary: A Foreign Affair?»
- Botero, Juan, Florencio Lopez-de-Silanes, Rafael La Porta, Andrei Shleifer, and Aleksandr Volokh. «Judicial Reform.»
- Briceno Garmendia, Cecilia. «General Behavior of Electricity End-User Prices.»
- Brook, Penelope, Warrick Smith, Nicola Tynan, and Timothy Irwin. «Improving Access to Infrastructure Services by Low-Income Households: Institutional and Policy Responses.»
- Carlin, Wendy, and Paul Seabright. «The Importance of Competition in Developing Countries for Productivity and Innovation.»
- Chaudhury, Nazmul, and Arup Banerji. «Agricultural Marketing Institutions.»
- Deininger, Klaus. «Land Policy and Its Impact on Competition and Functioning of Factor Markets: Conceptual Issues and Empirical Evidence.»
- Demirgüç-Kunt, Asli and Vojislav Maksimovic. «Firms as Financial Intermediaries: Evidence from Trade Credit Data.»
- Djankov, Simcon, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer. «Regulation of Entry.»
- Djankov, Simeon, Caralee McLiesh, Tatiana Nenova, and Andrei Shleifer. «Who Owns the Media?»
- Finnegan, David. «The Creation and Operation of the Tanzania's Commercial Court.»
- Fleisig, Heywood, and Nuria de la Pena. «Design of Collateral Law and Institutions: Their Impact on Credit Allocation and Growth in Developing Economies.»
- Guasch, Jorge Luis, Anastassia V. Kartacheva, and Lucia Quesada. «Concessions Contracts Renegotiations in Latin America and Caribbean Region: An Economic Analysis and Empirical Evidence.»
- Hegarty, John. «World Development Report 2002 Background Note on Accounting Reforms.»
- Hockman, Bernard, Hiau Looi Kee, and Marcelo Olarreaga. «Markups, Entry Regulation and Trade: Does Country Size Matter?»
- Hudes, Karen. «Holding Courts Accountable.»
- Islam, Roumeen, and Claudio E. Montenegro. «The Determinants of the Quality of Institutions: A Study in a Cross Section of Countries.»
- Keinan, Yoram. «The Evolution of Secured Transactions.»
- Kessides, Ioannis, and Robert Willig. 2001. «Network Access Pricing Rules for Developing and Transition Economies.»
- Klapper, Leora. «Bankruptcy around the World: Explanations of its Relative Use.»
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer. «Guarantees of Freedom.»
- Lerman, Zvi. «Comparative Institutional Evolution: Rural Land Reform in the ECA Region.»
- Levenstein, Margaret, and Valerie Suslow. «Private International Cartels and Their Effect on Developing Countries.»
- Lex Mundi, Harvard University, and The World Bank. «Judicial Project.»
- McLiesh, Caralee. «Technology and Innovation in Agriculture.»
- McLiesh, Caralee, and Keith Maskus. «Competition, Innovation and Intellectual Property Rights in Developing Countries: A Review.»
- Messick, Richard E. «The Origins and Development of Courts.»
- Olegario, Rowena. «Credit-Reporting Agencies: Their Historical Roots, Current Status, and Role in Market Development.»
- Pistor, Katharina, Yoram Keinan, Jan Kleinheisterkam, and Mark West. «The Evolution of Corporate Law.»
- Pittman, Russell. «Vertical Restructuring of the Infrastructure Sectors of Transition Economies.»
- Prosterman, Roy, Brian Schwarzwald, and Tim Hanstad. «Reforming China's Rural Land System.»
- Rajan, Raghuram G., and Luigi Zingales. «The Great Reversals: The Politics of Financial Development in the 20th Century.»
- Soludo, Charles. «Comparative Institutional Development: Lessons from Rural Land Markets in Africa.»
- Wilson, John S. «Standards, Regulation, and Trade: Recommendations for Reforms from a Development Perspective.»

Библиография

- Ссылка на обработанные материалы обозначает неофициально воспроизводимые работы, которые могут отсутствовать в общих библиотеках.
- Ablo, Emmanuel, and Ritva Reinikka. 1998. «Do Budgets Really Matter?: Evidence for Public Spending on Education and Health in Uganda.» Policy Research Working Paper No. 1926. World Bank, Washington, D.C.
- Acemoglu, Daron, Simon Johnson, and James A. Robinson. 2000. «The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation.» National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 7771. Cambridge, Massachusetts. Available on-line at <http://www.nber.org/papers/w7771>.
- Acheson, James. 1994. «Transactions Cost and Business Strategies in a Mexican Indian Pueblo.» in James M. Acheson (ed.) *Anthropology and Institutional Economics*: Lanham, Maryland: University Press of America.
- Adams, Dale W. 1995. «From Agricultural Credit to Rural Finance.» *Quarterly Journal of International Agriculture* 34(2): 109–120.
- Adegbite, Mudasiru Aderemi. 1997. «The Credit Delivery Methods in the Rural Areas of the Nigerian Economy and Implications for Labour Productivity and Human Welfare (1970–1995).» Paper presented at the Tenth World Productivity Congress, World Confederation of Productivity Science, School of Industrial Engineering, Universidad Del Mar. Santiago de, Chile.
- Ades, Alberto, and Rafael di Tejlá. 1999. «Rents, Competition, and Corruption.» *American Economic Review* 89(4): 982–993.
- Aghion, Philippe, Mathias Dewatripont, and Patrick Rey. 1999. «Competition, Financial Discipline and Growth.» *Review of Economic Studies* 66(4): 825–852.
- Alesina, Alberto, Reza Baqir, and William Easterly. 1999. «Public Goods and Ethnic Divisions.» *Quarterly Journal of Economics* 114(4): 1243–84.
- Alesina, Alberto, Roberto Perotti, and José Tavares. 1998. «The Political Economy of Fiscal Adjustments.» *Brookings Papers on Economic Activity* 1: 197–266.
- Alesina, Alberto, Ricardo Hausmann, Rudolf Hommes, and Ernesto Stein. 1999. «Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America.» *Journal of Development Economics* 59(2): 253–73.
- Alm, James, Betty R. Jackson, and Michael McKee. 1993. «Fiscal Exchange, Collective Decision Institutions, and Tax Compliance.» *Journal of Economic Behavior and Organization* 22: 285–303.
- Alm, James, Gary McClelland, and William Schulze. 1999. «Changing the Social Norm of Tax Compliance by Voting.» *Kyklos* 52(2): 141–171.
- Alston, Julian, Philip Pardey, and Johannes Roseboom. 1998. «Financing Agricultural Research: International Investment Patterns and Policy Perspectives.» *World Development* 26(6): 1057–71.
- Alston, Julian, Connie Chan-Kang, Michele C. Marra, Philip G. Pardey, and T. J. Wyatt. 2000. *A Meta-Analysis of Rates of Return to Agricultural R&D*. IFPRI Research Report 113. International Food Policy Research Institute. Washington, D.C.
- Alston, Lee, Gary Libecap, and Robert Schneider. 1995. «Property Rights and The Preconditions For Markets: The Case of the Amazon Frontier.» *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 151(1): 89–111.
- . 1996. «The Determinants And Impact of Property Rights: Land Titles on the Brazilian Frontier.» *Journal of Law, Economics and Organization* 12(1): 25–61.
- Anderson, M., and M. W. Rosenberg. 1990. «Ontario's Underserved Area Program Revisited: An Indirect Analysis.» *Social Science and Medicine* 30(1): 35–44.
- Andre, Catherine, and Jean-Paul Platteau. 1998. «Land Relations under Unbearable Stress: Rwanda Caught in the Malthusian Trap.» *Journal of Economic Behavior and Organization* 34(1): 1–47.
- Andreoni, James, Brian Erard, and Jonathan Feinstein. 1998. «Tax Compliance.» *Journal of Economic Literature* 36(2): 818–860.
- Armstrong, Mark, and John Vickers. 1996. «Regulatory Reform in Telecommunications in Central and Eastern Europe.» *Economics of Transition* 4: 295–318.
- Arrow, Kenneth. 1998. «What Has Economics to Say About Racial Discrimination?» *Journal of Economic Perspectives* 12(2): 91–100.
- Article 19, International Centre against Censorship. 1993. *Press Law and Practice: A Comparative Study of Press Freedom in European and other Democracies*. Report published by Article 19 for the United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization, London.
- Austin, Gareth. 1993. «Indigenous Credit Institutions in West Africa, 1750–1960.» in Austin Gareth and Kaoru Sugihara (eds.) *Indigenous Credit Institutions in West Africa*, New York: St. Martin's Press.
- Austin, Gareth, and Kaoru Sugihara, eds. 1993. *Local Suppliers of Credit in the Third World, 1750–1960*. New York: St. Martin's Press.
- Azfar, Omar, Satu Kahkonen, and Patrick Meagher. 2001. «Conditions for Effective Decentralized Governance: A Synthesis of Research Findings.» University of Maryland. Processed.
- Baack, B. D., and E. J. Ray. 1983. «The Political Economy of Tariff Policy: A Case Study of the United States.» *Explorations in Economic History* 20: 73–93.
- Bagehot, Walter. 1873. Lombard Street. Homewood, IL: Richard D. Irwin, (1873) 1962 Edition.
- Bagwell, Kyle, and Robert W. Staiger. 1999. «An Economic Theory of GATT.» *American Economic Review* 89(1): 215–248.
- . 2000. «GATT-Think.» National Bureau of Economic Research Working Paper No. 8005. Cambridge, Massachusetts.
- Baily, Martin Neil, and Hans Gersbach. 1995. «Efficiency in Manufacturing and the Need for Global Competition.» *Brookings Papers on Economic Activity* Microeconomics 1995: 307–47.
- Baily, Martin Neil, Eric Zitzewitz, Barry Bosworth, and Larry E. Westphal. 1998. «Extending the East Asia Miracle: Microeconomic Evidence from Korea.» *Brookings Papers on Economic Activity*: Microeconomics 1998: 249–73.

- Baker, W., and S. Tremolet. 2000a. «Micro Infrastructure: Regulators Must Take Small Operators Seriously.» World Bank Private Sector Note 220, October 2000. World Bank, Washington, D.C. Available on-line at: www.worldbank.org/html/fpd/notes.
- . 2000b. «Regulation of Quality of Infrastructure Services in Developing Countries.» Paper presented at conference, «Infrastructure for Development: Private Solutions and the Poor,» PPIAF, DFID, and World Bank, London.
- . 2000c. «Utility Reform: Regulating Quality Standards to Improve Access for the Poor.» World Bank Private Sector Note 219 October 2000. World Bank, Washington, D.C. Available on-line at: www.worldbank.org/html/fpd/notes.
- Baldwin, John. 1997. «Monitoring the Rise of the Small Claims Limit: Litigants' Experiences of Different Forms of Adjudication.» Lord Chancellor's Department, Research Secretariat. London, United Kingdom.
- Banerjee, Abhijit, Timothy Besley, and Timothy Guinnane. 1994. «Thy Neighbor's Keeper: The Design of a Credit Cooperative with Theory and a Test.» *Quarterly Journal of Economics* 109(2): 491–515.
- Banerjee, Abhijit, and Esther Duflo. 2000. «Reputation Effects and the Limits to Contracting: A Study of the Indian Software Industry.» *Quarterly Journal of Economics* 115(3): 989–1019.
- Banerji, Arup. 1995. «Workers in the 'Informal Sector' in Developing Countries.» World Development Report 1995/6 Background Paper. World Bank, Washington, D.C.
- . 2001. «Which Countries Can Afford Poverty-Eliminating Transfers? A Notional Framework for Policymakers.» World Development Report 2002 Background Paper, World Bank, Washington, DC.
- Banerji, Arup, and Hafez Ghanem. 1997. «Does the Type of Political Regime Matter for Trade and Labour Market Policies?» *World Bank Economic Review* 11(1): 171–194.
- Banisar, David. 2000. «Freedom of Information around the World.» Privacy International. Available on-line at <http://www.privacy-international.org/issues/foia/foia-survey.html>.
- Barajas, Adolfo, Natalia Salazar, and Roberto Steiner. 2000. «Foreign Investment in Colombia's Financial Sector,» in S. Claessens and M. Jansen (eds.) *The Internationalization of Financial Services: Issues and Lessons for Developing Countries*. Boston, MA: Kluwer Academic Press.
- Barnett, Barry J., and Keith H. Coble. 1999. «Understanding Uneven Agricultural Liberalization in Madagascar.» *Journal of Modern African Studies* 32: 449–76.
- Barro, Robert. 1997. *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*. Cambridge: MIT Press.
- Barron, John M., and Michael Staten. 2000. «The Value of Comprehensive Credit Reports: Lessons from the U.S. Experience.» World Bank. Processed.
- Barth, James, Gerard Caprio, and Ross Levine. 2000. «Prudential Regulation and Supervision: What Works and What Doesn't.» World Bank. Processed.
- . Forthcoming. «Banking Systems Around the Globe: Do Regulation and Ownership Affect Performance and Stability?» Forthcoming in Mishkin, Frederic (ed.) *Prudential Regulation and Supervision: What Works and What Doesn't*. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.
- Beaumol, William J., John C. Panzar, and Robert D. Willig, with contributions by Elizabeth E. Bailey, Dietrich Fischer and Herman C. Quirnbach. 1982. *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Bebchuk, Lucian. 1999. «A Rent-Protection Theory of Corporate Ownership and Control» National Bureau of Economic Research Working Paper No. 7203. Cambridge, Massachusetts.
- Beck, Thorsten; Asli Demirgüç-Kunt, and Ross Levine. 2000a. «A New Database on Financial Development and Structure.» *World Bank Economic Review* 14(3): 597–605.
- . 2000b. «Law, Politics, and Finance.» World Bank. Processed.
- Beck, Thorsten; Ross Levine, and Norman Loayza. 2000. «Finance and the Sources of Growth.» *Journal of Financial Economics* 58(1–2): 261–300.
- Beck, Thorsten, Mattias Lundberg, and Giovanni Majnoni. 2000. «Financial Development and Economic Volatility: Does Finance Dampen or Magnify Shocks?» World Bank. Processed.
- Bell, Clive, T. N. Srinivasan, and Christopher Udry. 1997. «Rationing, Spillover, and Interlinking in Credit Markets: The Case of Rural Punjab.» *Oxford Economic Papers* 49: 557–585.
- Berger, Allen N., Rebecca S. Demsetz, and Philip E. Strahan. 1999. «The Consolidation of the Financial Services Industry: Causes, Consequences, and Implications for the Future.» *Journal of Banking and Finance* 23(2–4): 135–94.
- Berkowitz, Jeremy, and Michelle White. 2000. «Bankruptcy and Small Firms' Access to Credit.» Department of Economics, University of Michigan, Ann Arbor, Michigan. Processed.
- Bermudes, Sergio. 1999. «Administration of Civil Justice in Brazil.» in Adrian A.S. Zuckerman *Civil Justice in Crisis: Comparative Perspectives of Civil Procedure*.
- Bernstein, Lisa. 1999. «The Questionable Empirical Basis of Article 2's Incorporation Strategy: A Preliminary Study.» *The University of Chicago Law Review* 66(3): 710–780.
- . 2000. «The Potential Role of Private Legal Systems in the Revival of Trade in Transition Economies.» The University of Chicago. Processed.
- Besley, Timothy, and Robin Burgess. 2000. «The Political Economy of Government Responsiveness: Theory and Evidence from India.» Working Paper, Department of Economics, London School of Economics, November.
- Beteille, Andre. 1997. «Caste in Contemporary India,» in Chris J. Fuller (ed.) *Caste Today*. Delhi: Oxford University Press.
- Bhagat, Sanjai, and Bernard Black. 1999. «The Uncertain Relationship Between Board Composition and Firm Performance.» *Business Law* Vol. 54: 921–963.
- Bhide, Amar. 1993. «The Hidden Costs of Stock Market Liquidity.» *Journal of Financial Economics* 34(1): 1–51.
- Bigsten, Arne, Paul Collier, Stefab Dercon, Bernard Gauthier, A. Isaksson, Abena Oduro, Remco Oostendorp, Cathy Pattillo, Mens Soderbom, M. Sylvain, Francis Teal, and Albert Zeu-

- fack. 2000. «Contract Flexibility and Dispute Resolution in African Manufacturing.» *The Journal of Development Studies* 36(4): 1–37.
- Blanchard, Olivier, and Andrei Shleifer. 2000. «Federalism with and Without Political Centralization: China versus Russia.» National Bureau of Economic Research Working Paper No. 7616. Cambridge, Massachusetts.
- Blankenburg, Erhard. 1999. «Civil Justice: Access, Cost, and Expedition. The Netherlands.» In Adrian A.S. Zuckerman, *Civil Justice in Crisis: Comparative Perspectives of Civil Procedure*, 442, 1999.
- Bogetic, Zeljko, and Heywood Fleisig. 1997. «Collateral, Access to Credit, and Investment in Bulgaria.» In Jones, Derek C., and Jeffrey Miller (eds.) *The Bulgarian Economy: Lessons from Reform During Early Transition*. Aldershot, UK; Brookfield, VT, and Sydney: Ashgate.
- Bohn, Henning, and Robert P. Inman. 1996. «Balanced Budget Rules and Public Deficits: Evidence from the U.S. States.» *Carnegie Rochester Conference Series on Public Policy* 45: 13–76.
- Bokhari, Farhan. 2000. «Islam's Interest and Principles.» *Financial Times*, August 31.
- Bonin, John, and István Abel. 2000. «Retail Banking in Hungary: A Foreign Affair?» World Development Report 2002 Background Paper.
- Bonin, John, and Paul Wachtel. 1999. «Lessons from Bank Privatization in Central Europe.» In Harvey Rosenblum (ed.) *Proceedings of the World Bank/Dallas Federal Reserve Conference on Bank Privatization*. Dallas, TX: Dallas Federal Reserve.
- Boot, Arnoud W.A., Stuart J. Greenbaum, and Anjan V Thakor. 1993. «Reputation and Discretion in Financial Contracting.» *American Economic Review* 83:1165–83.
- Boycko, Maxim, Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny. 1992. «Property Rights, Soft Budget Constraints, and Privatization.» Harvard University and University of Chicago. Processed.
- . 1993. «Privatizing Russia.» *Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics* (0)2:139–181.
- Boyd, John H., and Stanley L. Graham. 1991. «Investigating the Banking Consolidation Trend.» *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, 15(2), 3–15.
- . 1998. «Consolidation in U.S. Banking.» In Yakov Amihud and Geoffrey Miller (eds.) *Bank Mergers and Acquisitions*, Norwell, MA: Kluwer Academic.
- Bradburd, Ralph. 1992. «Privatization of Natural Monopoly Public Enterprises: The Regulation Issue.» Policy Research Working Paper WPS 864. World Bank, Washington, D.C.
- Braga, Carlos Alberto Primo, Carsten Fink, and Claudia Paz Sepulveda. 2000. «Intellectual Property Rights and Economic Development.» World Bank Discussion Paper No. 412. World Bank, Washington, D.C.
- Brandt, Hans-Jürgen. 1995. «The Justice of the Peace as an Alternative: Experiences with Conciliation in Peru.» in *Judicial Reform in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a World Bank Conference 92*. (Malcom Rowat, Waleed H. Malik, and Maria Dakolias eds., August).
- Branscheid, Volker 1998: «Irrigation Development in Eastern Europe and the Former Soviet Union.» ECSRE Rural Development and Environment Sector Working Paper No. 3. The World Bank, Washington, D.C.
- Brennan, Timothy J. 1987. «Regulated Firms in Unregulated Markets: Understanding the Divestiture in U.S. v. AT&T.» *Antitrust Bulletin* 32, 749–793.
- . 1995. «Is the Theory Behind U.S. v. AT&T Applicable Today?» *Antitrust Bulletin* 455–482.
- Bresnahan, Timothy F., and Peter C. Reiss. 1991. «Entry and Competition in Concentrated Markets.» *Journal of Political Economy* 99(5): 977–1009.
- Brook, Penelope J. 1997. «Getting the Private Sector Involved in Water—What to Do in the Poorest of Countries?» World Bank Public Policy for the Private Sector, Viewpoint Note No. 102, January. World Bank, Washington, D.C.
- Bruce, John W. and Shem E. Migot-Adholla, eds. 1994. *Searching for Land Tenure Security in Africa*. Dubuque, Iowa: Kendall Hunt.
- Bruce, John W., Shem E. Migot-Adholla, and Joan Atherton. 1994. «The Findings and Their Policy Implications: Institutional Adaptation or Replacement?» in John W. Bruce and Shem E. Migot-Adholla (eds.) *Searching for Land Tenure Security in Africa*, Dubuque, Iowa: Kendall Hunt.
- Bruno, Michael, and William Easterly. 1998. «Inflation Crises and Long-Run Growth.» *Journal of Monetary Economics* 41: 3–26.
- Burger, K., P. Collier, and J. W. Gunning. 1996. «Social Learning: An Application To Kenyan Agriculture.» Free University, Amsterdam, cited in Collier and Gunning (1999): 18n. Processed.
- Buscaglia, Edgardo, and Maria Dakolias. 1996. «Judicial Reform in Latin American Courts: The Experience in Argentina and Ecuador.» World Bank Technical Paper No. 350. World Bank, Washington, D.C.
- Buscaglia, Edgardo, and Thomas Ulen. 1997. «A Quantitative Assessment of the Efficiency of the Judicial Sector in Latin America.» *International Review of Law and Economics* 17(2): 275–91.
- Byerlee, Derek. 2000. «Competitive Funding of Agricultural Research in the World Bank: Lessons and Challenges.» Conference Paper. Competitive Grants in the New Millennium. Conference organized by EMBRAPA, The Inter-American Development Bank, and The World Bank. Brasilia, Brazil. May 16–18, 2000. Available online at: www.worldbank.org/akis.
- Byerlee, Derek, and Gary E. Alex. 1998. «Strengthening National Agricultural Research Systems: Policy Issues and Good Practice.» Environmentally and Socially Sustainable Development: Rural Development Series. World Bank, Washington, DC.
- Byerlee, Derek, and M. Maredia. 1999. «Measures of Technical Efficiency of National and International Wheat Research Systems.» in Maredia, M., and D. Byerlee (eds.) *The Global Wheat System: Prospects for Enhancing Efficiency in the Presence of Spillovers*. International Maize and Wheat Improvement Center (CIMMYT) Research Report no.5.
- Byerlee, Derek, and G. Traxler. 2001. «The Role of Technology Spillovers and Economies of Size in the Efficient Design of Agri-

- cultural Research Systems.» in Alston, J., P. Pardey and M. Taylor (eds.) *Agricultural Science Policy: Changing Global Agendas*, International Food Policy Research Institute (IFPRI), Johns Hopkins University Press.
- Byram, M., C. Kaute, and K. Matenge. 1980. «Botswana takes Participatory Approach to Mass Media Education Campaign.» Development Communication Report, No 32.
- Calomiris, Charles. 1996. «Building an Incentive-Compatible Safety-Net: Special Problems for Developing Countries.» Columbia University, Processed.
- Calomiris, Charles, and Andrew Powell. 2000. «Can Emerging Market Bank Regulators Establish Credible Discipline? The Case of Argentina.» World Bank, Processed.
- Campos, Ed, and Sanjay Pradhan. 1996. «Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes.» Policy Research Department Working Paper No. 1646. World Bank, Washington, D.C.
- Caprio, Gerard, and P. Honohan. 1999. «Restoring Banking Stability: Beyond Supervised Capital Requirements.» *Journal of Economic Perspectives* 13(4): 43–64.
- Caprio, Gerard, and Maria Soledad Martinez-Peria. 2000. «Avoiding Disaster: Policies to Reduce the Risk of Banking Crises.» World Bank. Processed.
- Carlin, Wendy, Steven Fries, Mark Schaffer, and Paul Seabright. 1999. «Competition and Enterprise Performance in Transition Economies: Evidence from a Cross-country Survey.» Processed.
- Carter, Michael, and Yang Yao 1999: «Specialization without regret: Transfer rights, productivity and investment in an industrializing economy.» World Bank Policy Research Working Paper No. 2202, The World Bank, Washington, D.C.
- Carter, Michael, Diana Fletschner, and Pedro Olinto (1996): «Does land titling activate a productivity-promoting land market? Econometric evidence from rural Paraguay.» U. of Wisconsin, Madison, Wisconsin. Processed.
- Carter, Michael, Keith Wiebe, and Benoit Blarel. 1994. «Tenure Security for Whom? Differential Effects of Land Policy in Kenya.» in Bruce and Migot-Adholla (eds.) *Searching for Land Tenure Security in Africa*. Dubuque, Iowa: Kendall Hunt.
- Caves, Richard E., and associates. 1992. *Industrial Efficiency in Six Nations*. Massachusetts: MIT Press.
- Caves, Richard E., and M. R. Porter. 1976. «Barrier to Exit» in R. Mason and P. Qualls (eds.) *Essays in Industrial Organization in Honor of Joe Bain*. Cambridge, MA: Ballinger.
- Center for Public Resource Management. 2000. «Formulation of Administrative Reforms.» Supreme Court–World Bank Judicial Reform Project, Jakarta, July.
- CGIAR (Consultative Group on International Agricultural Research). 2001. «South Africa: CGIAR Partnership Results in New Maize Varieties with 30 to 50 Percent Higher Yields.» Washington, D.C. Processed. Available at www.cgiar.org.
- Chamlee-Wright, Emily. 1998. «Indigenous African Institutions and Economic Development.» In James A. Dorn, Steve H. Hanke, and Alan A. Walters (eds.) *The Revolution in Development Economics*. Washington, D.C.: Cato Institute.
- Chang, Chun. 2000. «The Informational Requirement on Financial Systems at Different Stages of Economic Development: The Case of South Korea.» World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Chaudhuri, Sudip. 2000. «Insolvency Procedure and Corporate Restructuring.» Indian Institute of Management, Calcutta, India. Processed.
- Chaudhury, Nazmul, and Jeffrey Hammer. 2001. «The Role of Informational Pathways and Intra-Household Decision Making in Affecting Fertility, Child Mortality and Nutrition Outcomes: Evidence from Egypt.» Processed.
- Chen, Duanjie, and Ritva Reinikka. 1999. «Business Taxation in a Low-Revenue Economy. A Study on Uganda in Comparison with Neighboring Countries.» Africa Regional Working Paper Series No. 3. World Bank, Washington, D.C.
- Chinnappa, B. N. 1977. «Adoption of the New Agricultural Technology in North Arcot Division.» Farmer, B.H. (ed.) *Green Revolution? Technology and Change in Rice-Growing Areas of South Asia*, Macmillan, 1977.
- Chongkittavorn, Kavi. 2001. «Media and Access to Information in Thailand.» Conference Paper. *The Role of the Media in Development*, April 12 2001. World Bank, Washington D.C.
- Chui, Andy; Sheridan Titman, and John Wei. 2000. «Corporate Groups, Financial Liberalization and Growth: The Case of Indonesia.» World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Church, Thomas, Jr. 1978. *Justice Delayed: The Pace of Litigation in Urban Trial Courts*. VA: NCSC.
- Claessens, Stijn and Marion Jansen (eds.). 2000. *The Internationalization of Financial Services: Issues and Lessons for Developing Countries*, Boston, MA: Kluwer Academic Press.
- Claessens, Stijn, and Daniela Klingebiel. 2000a. «Alternative Frameworks for the Provision of Financial Services: Economic Analysis and Country Experiences.» Processed.
- Claessens, Stijn, Asli Demirgüç-Kunt, and Harry Huizinga, 2001. «How Does Foreign Entry Affect the Domestic Banking Market?» *Journal of Banking and Finance* 25(5): 891–911.
- Claessens, Stijn, Simeon Djankov, and Leora Klapper. 2001. «Resolution of Financial Distress: Evidence from East Asia.» World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Claessens, Stijn, Simeon Djankov, and Daniela Klingebiel. 2000. «Stock Markets in Transition Economies.» World Bank Financial Sector Discussion Paper No. 5, World Bank, Washington, DC.
- Claessens, Stijn, Simeon Djankov, and Larry H. P. Lang. 2000. «The Separation of Ownership and Control in East Asian Corporations.» *Journal of Financial Economics* 58(2): 81–112.
- Claessens, Stijn, Thomas Glaessner, and Daniela Klingebiel, 2000. «Electronic Finance: Reshaping the Financial Landscape around the World.» Financial Sector Discussion Paper No. 4, World Bank, Washington, D.C.
- . 2000b. «Competition and Scope of Activities in Financial Services.» World Bank. Processed.
- Clarke, George R. G., and Robert Cull, 1999a. «Why Privatize? The Case of Argentina's Public Provincial Banks.» *World Development* 27(5): 867–888.

- . 1999b. «Provincial Bank Privatization in Argentina: The Why, the How and the So What.» Policy Research Working Paper No. 2159, World Bank, Washington, D.C.
- . Forthcoming. «Political and Economic Determinants of the Likelihood of Privatizing Argentine Public Banks» *Journal of Law and Economics*.
- Clarke, George, Robert Cull, Laura D'Amato, and Andrea Molinari. 2000. «On the Kindness of Strangers? The Impact of Foreign Entry on Domestic Banks in Argentina,» in S. Claessens and M. Jansen, (eds.) *The Internationalization of Financial Services: Issues and Lessons for Developing Countries*. Boston, MA: Kluwer Academic Press.
- Coase, Ronald H. 1937. «The Nature of the Firm.» *Economica*, Vol. 4, pp. 386–405.
- . 1959. «The Federal Communications Commission.» *Journal of Law and Economics* 2: 1–40.
- . 1960. «The Problem of Social Cost.» *Journal of Law and Economics*, 3, pp. 1–44.
- Coate, S., and M. Ravallion. 1993. «Reciprocity Without Commitment: Characterisation and Performance of Informal Insurance Arrangements.» *Journal of Development Economics* 40: 1–24.
- Collier, Paul and J.W. Gunning. 1999. «The Microeconomics of African Growth, 1950–2000.» Thematic Paper for the AERC Collaborative Research Project on «Explaining African Economic Growth, 1950–2000.» Processed.
- Committee to Protect Journalists. 2000. *Attacks on the Press in 1999: A Worldwide Survey by the Committee to Protect Journalists*. Available online at <http://www.cpj.org>.
- Contini, Francesco. 2000. «European Database on Judicial Systems,» European Research Network on Judicial Systems, processed.
- Cortes, J. 1997. «Reform, Regulations and Recent Developments in the Seed System in Peru.» in David Gisselquist and Jitendra Srivastava (eds.), *Easing Barriers to Movement of Plant Varieties for Agricultural Development*. Discussion Paper No. 367. World Bank, Washington, D.C.
- Cox, Donald and Emmanuel Jimenez. 1995. «Private Transfers and the Effectiveness of Public Income Redistribution in the Philippines.» In Dominique Van de Walle and Kimberly Nead (eds.) *Public Spending and the Poor*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Cull, Robert, Lemma Senbet, and Marco Sorge. 2000. «Deposit Insurance and Financial Development.» World Bank. Processed.
- Dakolias, Maria. 1996. «The Judicial Sector in Latin America and the Caribbean: Elements of Reform.» World Bank Technical Paper No. 319. World Bank, Washington, D.C.
- Dakolias, Maria, and Javier Said. 1999. «Judicial Reform: A Process of Change through Pilot Courts.» World Bank Report No. 20176. World Bank, Washington, D.C.
- Dale, P., and R. Baldwin. 2000. «Emerging Land Markets in Central and Eastern Europe.» in Csaba Csaki and Zvi Lerman (eds.) *Europe and Central Asia Environmentally and Socially Sustainable Development Series*: 81–109. Technical Paper No. 465.
- Darity, William, and Patrick Mason. 1998. «Evidence of Discrimination in Employment: Codes of Color, Codes of Gender.» *Journal of Economic Perspectives* 12(2):63–90.
- Das-Gupta, Arindam, and Dilip Mookherjee. 1998. *Incentives and Institutional Reform in Tax Enforcement: an Analysis of Developing Country Experience*. Delhi: Oxford University Press.
- De Soto, Hernando. 1990. *The Other Path*. New York: Harper and Row.
- . 2000. *The Mystery of Capital. Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. New York: Basic Books.
- Deiningner, Klaus. 2001. «Land Policy and Its Impact on Competition and Functioning of Factor Markets: Conceptual Issues and Empirical Evidence.» World Development Report 2002 Background Paper. World Bank, Washington, D.C.
- Deiningner, Klaus (ed.). Forthcoming. «Land Policy and Administration: Lessons Learned and New Challenges for the Bank's Development Agenda Land Policy and Administration Thematic Group.» Rural Development, The World Bank, Washington DC.
- Demirgüç-Kunt, Asli, and Enrica Detragiache. 1998. «The Determinants of Banking Crises in Developing and Developed Countries.» *International Monetary Fund Staff Papers* 45(1): 81–109.
- . 2000. «Does Deposit Insurance Increase Banking System Stability?» World Bank. Processed.
- Demirgüç-Kunt, Asli, and Harry Huizinga. 1999. «Determinants of Commercial Bank Interest Margins and Profitability: Some International Evidence.» *World Bank Economic Review*. 13(2):379–408.
- . 2000. «Market Discipline and Financial Safety Net Design.» World Bank. Processed.
- Demirgüç-Kunt, Asli, and Ross Levine. 2000. «Bank Concentration: Cross-Country Evidence.» World Bank. Processed.
- . Forthcoming 2001. *Financial Structures and Economic Development*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Demirgüç-Kunt, Asli, and Vojislav Maksimovic. 1998. «Law, Finance, and Firm Growth,» *Journal of Finance* (6) :2107–2137.
- . 1999. «Institutions, Financial Markets and Firm Debt Maturity.» *Journal of Financial Economics* 54: 295–336.
- Demirgüç-Kunt, Asli, and Tolga Sobaci. 2000. «Deposit Insurance around the World: A Data Base.» World Bank. Processed.
- Demirgüç-Kunt, Asli, Ross Levine, and Hong G. Min. 1998. «Opening to Foreign Banks: Issues of Stability, Efficiency and Growth.» In Proceedings of the Bank of Korea Conference on the Implications of Globalization of World Financial Markets, December 1998.
- Demsetz, Harold, and Kenneth Lehn. 1985. «The Structure of Corporate Ownership: Causes and Consequences.» *The Journal of Political Economy* 93(6): 1155–1177.
- Denizer, Cevdet. 2000. «Foreign Entry in Turkey's Banking Sector, 1980/1997.» In Claessens, S. and M. Jansen (eds.) *The Internationalization of Financial Services: Issues and Lessons for Developing Countries*. Boston, MA: Kluwer Academic Press.
- Denizer, Cevdet; Bulent Gultekin and Mustafa Gultekin. 2000. «Distorted Incentives and Financial Structure in Turkey.» World Bank, Washington, D.C. Processed.

- Denizer, Cevdet, Murat Iyigun, and Ann Owen. 2000. «Finance and Macroeconomic Volatility» Board of Governors of the Federal Reserve System, International Finance Discussion Paper No 670, June 2000.
- Desai, Bhupat M., and John W. Mellor. 1993. «Institutional Finance for Agricultural Development.» Food Policy Review 1. International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- DeYoung, Robert, and Daniel E. Nolle. 1996. «Foreign-owned banks in the United States: Earning Market Share of Buying it?» *Journal of Money, Credit, and Banking* 28(4): 622–36.
- Di Tella, Rafael, and Ernesto Shargrodsky. 2000. «The Role of Wages and Auditing during a Crackdown on Corruption in the City of Buenos Aires.» Harvard Business School. Processed.
- Dillinger, William, and Steven B. Webb. 1999. «Fiscal Management in Federal Democracies: Argentina and Brazil.» Policy Research Working Paper No. 2121. World Bank, Washington, D.C.
- Dinar, A., and G. Keynan. 1998. «The Cost and Performance of Paid Agricultural Extension Services.» Policy Research Working Paper No. 1931. World Bank, Washington, D.C.
- Dixit, Avinash. 1988. «Optimal Trade and Industrial Policies for U.S. Automobile Industry.» In David B. Audretsch, *Industrial Policy and Competitive Advantage, Industry and Country Studies*. Elgar Reference Collection. International Library of Critical Writings in Economics, vol. 84. Cheltenham, U.K. and Northampton, Mass.: Elgar; distributed by American International Distribution Corporation, Williston, Vt.
- Djankov, Simeon, and Peter Murrell. Forthcoming. «Enterprise Restructuring in Transition: A Quantitative Survey,» *Journal of Economic Literature*.
- Djankov, Simeon, and Tatiana Nenova. Forthcoming. «Why Did Privatization Fail in Kazakhstan?» in The Determinants of Non-extractive Growth, Kazakhstan Country Report.
- Djankov, Simeon, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer. Forthcoming. «Regulation of Entry.» *Quarterly Journal of Economics*.
- Djankov, Simeon, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer. 2001b. «The Structure of Regulation of Labor Markets: Analytical Framework, Historical Background, Indices, and Preliminary Conclusions,» Harvard University, Cambridge, MA. Processed.
- Dollar, David, and Aart Kraay. 2000. «Growth is Good for the Poor.» *International Monetary Fund Seminar Series* (International) 2000–35: 1–44.
- Doner, R., and B.R. Schneider. 2000a. «The New Institutional Economics, Business Associations and Development.» Geneva: ILO/International Institute for Labor Studies, DP/110/2000.
- . 2000b. «Business Associations and Economic Development: Why Some Associations Contribute More than Others.» *Business and Politics* 2(3), 2000.
- Drijver, C. A., and Y. J. J. Van Zorge. 1995. «With a Little Help From Our Friends.» in Van Den Bremer, C. A. Drijver and L. B. Venema (eds.) *Local Resource Management in Africa*. Wiley and Sons, New York: 147–60.
- Duca, John V. 1998. How Increased Product Market Competition May be Reshaping America's Labor Markets. *Federal Reserve Bank of Dallas Economic Review* 0(0): 2–16.
- Easterly, William. 2000. «The Middle Class Consensus and Economic Development.» Development Research Group, Working Paper No. 2346, World Bank, Washington, D.C.
- Easterly, William, and Stanley Fischer. 2000. «Inflation and the Poor.» Policy Research Department Working Paper No. 2335. World Bank, Washington, D.C.
- Easterly, William, and Ross Levine. 1997. «Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions.» *Quarterly Journal of Economics* 112(4): 1203–50.
- . 2000. «It's Not Factor Accumulation: Stylized Facts and Growth Models.» World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Easterly, William, and Sergio Rebelo. 1993. «Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation.» *Journal of Monetary Economics* 32(3): 417–58.
- Easterly, William, Roumeen Islam, and Joseph E. Stiglitz. 2001. «Shaken and Stirred: Explaining Growth Volatility.» In Boris Pleskovic and Joseph Stiglitz (eds.) *Annual Bank Conference on Development Economics*, World Bank, Washington, D.C.
- Eaton B. C., and R. G. Lipsey. 1981. «Capital, Commitment and Entry Equilibrium.» *Bell Journal of Economics* 12(2): 593–604.
- Echeverria, R. 1998. «Agricultural Research Policy Issues in Latin America.» *World Development* 26(6): 1103–12.
- Edwards, Sebastian. 1997. «Openness, Productivity and Growth: What Do We Really Know?» *Economic Journal* 108(447): 383–98.
- Ehehardt, D., and R. Burdon. 1999. «Free Entry in Infrastructure.» Policy Research Working Paper No. 2093. World Bank, Washington, D.C.
- Eichengreen, Barry, Ricardo Hausmann, and Jurgen von Hagen. 1999. «Reforming Budgetary Institutions in Latin America: The Case for a National Fiscal Council.» *Open Economies Review* 10(4): 415–442.
- Engerman, Stanley L., and Kenneth L Sokoloff. 1994. «Factor Endowments, Institutions, and Differential Paths of Growth among New World Economies: A View from Economic Historians of the United States.» National Bureau of Economic Research Working Paper H0066. Cambridge, Mass.
- Ensminger, Jean. 1994. «Transaction Costs Through Time: The Case of the Orma Pastoralists in East Africa.» in James M. Acheson (ed.) *Anthropology and Institutional Economics*: Lanham, Maryland: University Press of America.
- . 1997. «Changing Property Rights: Reconciling Formal and Informal Rights to Land in Africa.» in Drobak, John N. and John Nye (eds.) *The Frontiers of the New Institutional Economics*. San Diego, London and Toronto: Harcourt Brace.
- Erard, Brian, and Jonathan S. Feinstein. 1994. «The Role of Moral Sentiments and Audit Perceptions in Tax Compliance.» *Public Finance/Finances Publiques* 49: 70–89.
- Estache, Antonio. 1997. «Designing Regulatory Institutions for Infrastructure—Lessons from Argentina,» Private Sector Note 114, The World Bank, May 1997.

- Estache, Antonio, Vivien Foster, and Quentin Wodon. 2000a. «Infrastructure Reform and the Poor: Learning from Latin America's Experience.» LAC Regional Studies Program, World Bank Institute, Studies in Development. World Bank, Washington, D.C.
- Estache, Antonio, Andrea Goldstein, and Russell Pittman. 2000b. «Privatization and Regulatory Reform in Brazil: The Case of Freight Railways.» US Department of Justice, Antitrust Division, Economic Analysis Group Discussion Paper 00-5, September. Washington, D.C.
- Estache, Antonio, Andres Gómez-Lobo, and Danny Leipziger. 2000c. «Utility Privatization and the Needs of the Poor in Latin America. Have We Learned Enough to Get it Right?» London, UK: Infrastructure for Development.
- Estache, Antonio, Manuel Romero, and John Strong. 2000d. «The Long and Winding Path to Private Financing and Regulation of Toll Roads.» World Bank, Washington, D.C. Processed.
- European Bank for Reconstruction and Development. 1996. *Transition Report 1996: Infrastructure and Savings*. London: EBRD.
- . 1999. *Transition Report 1999: Ten Years of Transition*. London: EBRD.
- . 2000. *Transition Report 2000: Employment, Skills and Transition*. London: EBRD.
- European Institute for the Media. 2000. *Monitoring the Media Coverage of the Presidential Elections in Ukraine*. Final Report. February 2000. European Institute for the Media and European Commission. Dusseldorf.
- Evans-Pritchard, Edward E. 1940. *The Nuer: A Description of the Modes of Livelihood and Political Institutions of a Nilotic People*. Oxford: Clarendon Press.
- Evenson, R. 1997. «The Economic Contributions of Agricultural Extension to Agricultural and Rural Development.» in *Improving Agricultural Extension, a Reference Manual*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, 1997.
- . Forthcoming. «Economic Impact Studies of Agricultural Research and Extension.» in *Handbook of Agricultural Economics*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, 1997.
- Fafchamps, Marcel. 1996. «The Enforcement of Commercial Contracts in Ghana.» *World Development* 24(3): 427–448.
- Fafchamps, Marcel, and Bart Minten. 1999. «Property Rights in a Free-Market Economy.» Paper presented at WDR summer workshop. World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Fafchamps, Marcel, Christopher Udry, and Katherine Czukas. 1998. «Drought and Saving in West Africa: Are livestock a Buffer Stock?» *Journal of Development Economics* 55: 273–305.
- Farrington, T. 2000. «Efficiency in Microfinance Institutions.» *MicroBanking Bulletin* February 2000.
- Feder, Gershon, and David Feeney. 1991. «Land Tenure and Property Rights: Theory and Implications for Developing Policy.» *World Bank Economic Review* 5(1): 135–53.
- Feder, G., Onchan, T., Chalamwong, Y., and Hangladoran, C.: 1986. *Land Policies and Farm Productivity in Thailand*; Baltimore, Md.: Johns Hopkins.
- Feder, G., A. Willett, and W. Zijp. 1999. «Agricultural Extension: Generic Challenges and Some Ingredients for Solutions.» Policy Research Working Paper No. 2129. World Bank, Washington, D.C.
- Fehr, Ernst, and Simon Gächter. 2000. «Fairness and Retaliation: The Economics of Reciprocity.» *Journal of Economic Perspectives* 14(3):159–181.
- Finger, J. Michael, and Julio J. Nogues. 2000. «The Unbalanced Uruguay Round Outcome: The New Areas in Future WTO Negotiations.» Processed.
- Firth, Raymond. 1963. *Elements of Social Organization*. Boston: Beacon Press.
- Fisman, Raymond. Forthcoming. «It's Not What You Know. Estimating the Value of Political Connections.» *American Economic Review*.
- Fisman, Raymond, and Roberta Gatti. Forthcoming. «Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries.» *Journal of Public Economics*.
- Fisman, Raymond, and Jakob Svensson. 2000. «Are Corruption and Taxation Really Harmful to Growth? Firm-Level Evidence.» World Bank and Columbia University. Processed.
- Fleisig, Heywood. 1996. «Secured Transactions: The Power of Collateral.» *Finance and Development* 33(2): 44–46.
- Floro, M.S., and D. Ray. 1997. «Vertical Links Between Formal and Informal Financial Institutions.» *Review of Development Economics* 1(1): 34–56.
- Focarelli, Dario, and Alberto Franco Pozzolo. 2000. «The Determinants of Cross-Border Bank Shareholdings: An Analysis with Bank-Level Data from OECD Countries.» Bank of Italy, Research Department. Processed.
- Foley, Fritz. 2000. «Going Bust in Bangkok: Lessons from Bankruptcy Law Reform in Thailand.» Harvard Business School. Processed.
- Frankel, Jeffrey A., and David Romer. 1999. «Does Trade Cause Growth?» *American Economic Review* 89: 379–399.
- Franks, Julian, and Oren Sussmann. 2000. «Financial Innovations and Corporate Insolvency.» Paper presented at the WDR Berlin Workshop, February 2000.
- Freedom House. 2000. *Freedom in the World*. Available on-line at www.freedomhouse.org.
- Friedman, Eric, Simon Johnson, Daniel Kaufmann, and Pablo Zoido-Lobaton. 2000. «Dodging the Grabbing Hand: The Determinants of Unofficial Activity in 69 Countries.» *Journal of Public Economics* 76: 459–493.
- Fuentes, G. 1998. «Middlemen and Agents in The Procurement of Paddy: Institutional Arrangements from the Rural Philippines.» *Journal of Asian Economics* 9(2): 307–331.
- Fuglie, K., N. Ballenger, K. Day, C. Koltz, M. Ollinger, J. Reilly, U. Vasavada, and J. Yee. 1996. *Agricultural Research and Development: Public and Private Investments under Alternative Markets and Institutions*. Agricultural Economic Report No. 735. Economic Research Service, United States Department of Agriculture. Washington D.C.

- Fukuyama, Francis. 1995. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press.
- Fundacao Palmares. 2000. «Quilombos no Brasil.» *Revista Palmares* No. 5.
- Galda, K., and Searle, B. 1980. The Nicaragua Radio Mathematics Project: Introduction. California: Stanford University, Institute for Mathematical Studies in Social Studies.
- Gallego, Francisco, and Norman Loayza. 2000. «Financial Structure in Chile: Macroeconomic Developments and Microeconomic Effects.» World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Gambetta, Diego. 1993. *The Sicilian Mafia: The Business of Private Protection*. Cambridge, Massachusetts and London: Harvard University Press.
- Garavano, Germán C., Natalia Calcagno, Milena Ricci, and Liliana Raminger. 2000. «Indicadores de Desempeño Judicial.» in Poder Judicial, Mendoza, Boletín del Centro de Capacitación e Investigaciones Judiciales «Dr. Manuel A. Saez.» República Argentina.
- García de Alba, Francisco. 2000. Presentation at OECD Workshop on Railroad Restructuring. Moscow, December.
- Gatti, Roberta. 2001. «Corruption and Trade Tariffs, or a Case for Uniform Tariffs.» Policy Research Department Working Paper No. 2216. World Bank, Washington, D.C.
- Gautam, M. 2000. «Agricultural Extension: The Kenya Experience.» Operations Evaluation Department Report. World Bank, Washington, D.C.
- Gawande, Kishore, and Ursee Bandyopadhyay. 2000. «Is Protection for Sale? Evidence on the Grossman-Helpman Theory of Endogenous Protection.» *Review of Economics and Statistics* 82(1):139–152.
- Geroski, P.A. 1990. «Innovation, Technological Opportunity, and Market Structure.» *Oxford Economic Papers* 42(3): 586–602.
- Gerschenkron, Alexander. 1962. *Economic Backwardness in Historical Perspective, A Book of Essays*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Gilson, Ronald. 2000. «Transparency, Corporate Governance and Capital Markets.» Paper presented at the Latin American Corporate Governance Roundtable, April, 2000.
- Gisselquist, David, and Jean-Marie Grether. 2000. «An Argument for Deregulating the Transfer of Agricultural Technologies to Developing Countries.» *World Bank Economic Review* 14(1): 111–127.
- Githongo, John. 1997. «Civil Society, Democratization and the Media in Kenya.» *Development* 40(4): 41–45.
- Goldberg, Lawrence G., and Robert Grosse. 1994. «Location Choice of Foreign Banks in the United States.» *Journal of Economics and Business* 46(5): 367–379.
- Goldberg, Lawrence G., and Anthony Saunders. 1981. «The Determinants of Foreign Banking Activity in the United States.» *Journal of Banking and Finance* 5: 17–32.
- Goldberg, Linda, B. Gerard Dages, and Daniel Kinney. 2000. «Foreign and Domestic Bank Participation in Emerging Markets: Lessons from Mexico and Argentina.» Federal Reserve Bank of New York. Processed.
- Goldberg, Pinelopi Koujianou, and Giovanni Maggi. 1999. «Protection for Sale: An Empirical Investigation.» *American Economic Review* 89(5): 1135–1155.
- Goldsmith, Raymond. 1969. *Financial Structure and Development*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Gonzalez De Asis, Maria. 2000. «Reducing Corruption: Lessons from Venezuela.» World Bank PREM Note No. 39. World Bank, Washington, D.C.
- Goodheart, Charles. 1998. *Financial Regulation: Why, How, and Where Now?* London: Routledge.
- Gow, Hamish, and Johan Swinnen. 2001. «Private Enforcement Capital and Contract Enforcement in Transition Economies.» Policy Research Group, Katholieke Universiteit Leuven, Belgium. Processed.
- Graham, Edward M., and J. David Richardson. 1997. *Global Competition Policy*. Institute for International Economics. Washington, D.C.
- Gray, Cheryl, Sabine Schlorke, and Miklos Szanyi. 1996. «Hungary's Bankruptcy Experience, 1992–1993.» *World Bank Economic Review* 10(3): 425–50.
- Greif, Avner. 1994. «Cultural Beliefs and the Organization of Society: A Historical and Theoretical Reflection on Collectivist and Individualistic Societies.» *Journal of Political Economy* 102(5): 912–50.
- . 1997a. «On the Social Foundations and Historical Development of Institutions that Facilitate Impersonal Exchange: From the Community Responsibility System to Individual Legal Responsibility in Pre-Modern Europe.» Stanford University, Economics Department Working Paper, 12 June 1997.
- . 1997b. «Contracting, Enforcement and Efficiency: Economics Beyond the Law.» Proceedings of the Annual World Bank Conference on Development Economics. 1996. World Bank, Washington D.C.: 239–265.
- Grether, Jean-Marie, Jaime de Melo, and Marcelo Olarreaga. Forthcoming. «Who Determines Mexican Trade Policy?» *Journal of Development Economics*.
- Grimard, Franque. 1997. «Household Consumption Smoothing Through Ethnic Ties: Evidence from Côte d'Ivoire.» *Journal of Development Economics* 31: 38–61.
- Grosse, Robert, and Lawrence G. Goldberg. 1991. «Foreign Bank Activity in the United States: An Analysis by Country of Origin.» *Journal of Banking and Finance* 15(6): 1092–1112.
- Grossman, Gene, and Elhanan Helpman. 1994. «Protection for Sale.» *American Economic Review* 84(4): 833–850.
- Grossman, S. J., and O. D. Hart. 1980. «Takeover Bids, the Free-Rider Problem, and the Theory of the Corporation.» *Bell Journal of Economics* 11: 42–62.
- Grote, Rainer. 1999. «Rule of Law, Rechtsstaat and 'Etat de Droit.'» in Christian Starck (ed.) *Constitutionalism, Universalism and Democracy—A Comparative Analysis*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- GTZ. 1997. *Comparative Analysis of Savings Mobilization Strategies (Overview of the four case studies)*. Financial Systems Develop-

- ment and Banking Services, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ—German Technical Cooperation). Eschborn, Germany.
- Guasch, Jorge Luis. 2000. «Concessions: Bust or Boom? An Empirical Analysis of Ten Years of Experience in Concessions in Latin America and Caribbean.» World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Guasch, Luis, and Sarath Rajapatirana. 1998. «Antidumping and Competition Policies in Latin American and the Caribbean: Total Stranger or Soul Mates?.» World Bank Policy Research Working Paper No. 1958. The World Bank, Washington DC.
- Guasch, Luis, and Pablo Spiller. 2001. «Managing the Regulatory Process: Design, Concepts, Issues, and the Latin America and Caribbean Story.» World Bank: WBI Learning Resource Series.
- Guiso, Luigi, Paola Sapienza, and Luigi Zingales. 2000. «The Role of Social Capital in Financial Development.» Working Paper No. 7563, National Bureau of Economic Research. Cambridge, Mass.
- Gupta, Sanjeev, Hamid Davoodi, and Erwin Tiongson. 2001. «Corruption and the Provision of Health Care and Education Services.» in Arvind Jain (ed.) *The Political Economy of Corruption*, Routledge.
- Gurley, John G., and Edwards S. Shaw. 1955. «Financial Aspects of Economic Development.» *American Economic Review* 45: 515–38.
- . 1960. *Money in a Theory of Finance*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Hahn, Chin-Hee. 2000. «Entry, Exit, and Aggregate Productivity Growth: Micro Evidence on Korean Manufacturing.» Organisation for Economic Co-operation and Development Economic Department (OECD) Working Paper No. 272. Paris.
- Hall, Robert E., and Charles I Jones. 1999. «Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others?.» *The Quarterly Journal of Economics* 114(1): 83–116.
- Hamilton, Walton H. 1932. «Institutions.» reprinted in Edwin R.A. Seligman and Alvin Johnson (eds.) 1963. *Encyclopaedia of the Social Sciences* 7: 84–89.
- Harcourt, Alison. 1998. «EU Media Ownership Regulation: Conflict over the Definition of Alternatives.» *Journal of Common Market Studies* 36(3): 369–389.
- Harcourt, Alison, and Stefaan Verhulst. 1998. «Support for Regulation and Transparency of Media Ownership and Concentration—Russia: Study of European Approaches to Media Ownership.» Programme in Comparative Media Law and Policy, University of Oxford. Processed. Available online at http://www.medialaw.ru/e_pages/laws/ero_union/e-conc.htm.
- Harrison, Ann. 1994. «Productivity, Imperfect Competition and Trade Reform: Theory and Evidence.» *Journal of International Economics* (Netherlands) 36: 56–73.
- . 1996. «Determinants and Effects of Foreign Direct Investment in Côte D'Ivoire, Morocco, and Venezuela.» In Mark Roberts and Jim Tybout (eds.), *Industrial Evolution in Developing Countries*, World Bank, Oxford University Press.
- Harrison, Ann, and Gordon Hanson. 1999. «Who Gains From Trade Reform? Some Remaining Puzzles?» National Bureau of Economic Research Working Paper No. 6915. Cambridge, Massachusetts.
- Harrison, P. 1987. *The Greening of Africa*. London: Paladin Grafton Books.
- . 1990. «Sustainable Growth in African Agriculture.» In *World Bank, The Long-Term Perspective Study of Sub-Saharan Africa: vol. 2, Economic and Sectoral Policy Issues*. World Bank, Washington, D.C.
- Hart, Oliver. 2000. «Different Approaches to Bankruptcy.» National Bureau of Economic Research Working Paper No. 7921. Cambridge, Massachusetts.
- Hart, Oliver, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and John Moore. 1997. «A New Bankruptcy Procedure with Multiple Auctions.» *European Economic Review* 41(3–5): 461–73.
- Hasan, Iftekhar, and William Curt Hunter. 1996. «Efficiency of Japanese Multinational Banks in the United States.» In Andrew H. Chen (ed.), *Research in Finance*, Volume 14, Greenwich, Conn.: JAI Press. 157–173.
- Hayami, Yujiro, and Toshihiko Kawagoe. 1993. *The Agrarian Origins of Commerce and Industry*. New York: St. Martin's Press.
- Hazell, Peter B.R. 1992. «The Appropriate Role of Agricultural Insurance in Developing Countries.» *Journal of International Development* 4: 567–81.
- Heidhues, F. 1994. «Consumption Credit in Rural Financial Market Development.» in F.J.A. Bouman and O. Hospes (eds.) *Financial Landscapes Reconstructed*, Westview Press: Boulder, Colorado, 1994.
- Hellman, Joel S., Geraint Jones, and Daniel Kaufmann. 2000. «Seize the State, Seize the Day: An Empirical Analysis of State Capture and Corruption in Transition.» Paper Prepared for the Annual Bank Conference on Development Economics. World Bank, Washington, D.C.
- Hendley, Kathryn, Barry Ickes, Peter Murrell, and Randi Ryterman. 1997. «Observations on the Use of Law by Russian Enterprises.» *Post-Soviet Affairs* 13(1): 19–41.
- Hendley, Kathryn, Peter Murrell, and Randi Ryterman. 2000. «Law, Relationships and Private Enforcement: Transactional Strategies of Russian Enterprises.» *Europe-Asia Studies* 52(4): 627–656.
- . 2001. «Law Works in Russia: The Role of Law in Inter-Enterprise Arrears.» in Peter Murrell (ed.) *Assessing the Value of Law in Transition Economies*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Hendrix, Steven E. 2000. «Guatemalan «Justice Centers»: The Centerpiece for Advancing Transparency, Efficiency, Due Process, and Access to Justice.» *American University International Law Review* 15:813.
- Heo, Chul, Ki-Yul Uhm, and Jeong-Heon Chang. 2000. «South Korea,» in Shelton A. Gunaratne (ed.) *Handbook of the Media in Asia*, New Delhi: Sage Publications.
- Hicks, John, 1969. *A Theory of Economic History*. Oxford: Clarendon Press.

- Hillel, Daniel 1987: «The Efficient Use of Water in Irrigation: Principles and Practices for Improving Irrigation in Arid and Semiarid Regions.» World Bank, Technical Paper No. 64.
- Hoekman, Bernard (ed.). 2001. *Developing Countries and the Next Round of WTO Negotiations*. In press. London: Oxford University Press.
- Hoekman, Bernard, Hiau Looi Kee, and Marcelo Olarreaga. 2001. «Markups, Entry Regulation and Trade: Does Country Size Matter?» World Development Report 2002 Background Paper. World Bank., Washington, D.C.
- Hoekman, Bernard, and Denise Eby Konan. 1999. «Deep Integration, Nondiscrimination and Euro-Mediterranean Free Trade.» World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Hoekman, Bernard, and Michel Kostecki. 1999. *The Political Economy of the World Trading System: From GATT to WTO*. Oxford: Oxford University Press.
- Hoekman, Bernard, and Patrick A. Messerlin. 1999. «Liberalizing Trade in Services: Reciprocal Negotiations and Regulatory Reform.» World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Hoekman, Bernard, F. Ng and M. Olarreaga. 2001. «Eliminating Excessive Tariffs on Exports of Least Developed Countries.» World Bank Policy Research Working Paper No. 2604. World Bank, Washington DC. Available on-line at: www.worldbank.org/trade
- Hemming, Richard, Neven Mates, and Barry Potter. 1997. «India.» In Teresa Ter-Minassian (ed.) *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Hendley, Kathryn, Peter Murrell, and Randi Ryterman. 2001. «Law Works in Russia: The Role of Law in Inter-Enterprise Arrears,» in Peter Murrell (ed.) *Assessing the Value of Law in Transition Economies*, University of Michigan Press, Ann Arbor, Michigan, 2001.
- Honohan, Patrick. 2000. «Consequences for Greece and Portugal of the Opening-up of the European Banking Market.» In Claessens, S. and M. Jansen (eds.) *The Internationalization of Financial Services: Issues and Lessons for Developing Countries*. Boston, MA: Kluwer Academic Press.
- Huang, Yasheng. 1996a. «Central-Local Relations in China During the Reform Era: The Economic and Institutional Dimensions.» *World Development* 24(4): 655–672.
- . 1996b. *Inflation and Investment Controls in China*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 2001. «Political Institutions and Fiscal Reforms in China.» *Problems of Post-Communism* 48, no. 1.
- Hultman, Charles W., and Randolph McGee. 1989. «Factors Affecting the Foreign Banking Presence in the United States.» *Journal of Banking and Finance* 13(3): 383–96.
- Ianchovichina, E., A. Mattoo, and M. Olarreaga. 2001. «Unrestricted Market Access for Sub-Saharan Africa: How Much Is It Worth and Who Pays?» World Bank Policy Research Working Paper No. 2595. World Bank, Washington DC. Available on-line at: www.worldbank.org/trade.
- International Energy Agency. 1999. «Looking at Energy Subsidies: Getting the Prices Right—World Energy Outlook,» Insights, Paris.
- International Institute for Management Development (IMD). 2000. *The World Competitiveness Yearbook*. Geneva.
- International Monetary Fund. 2000. *International Capital Markets: Developments, Prospects, and Key Policy Issues*, Washington DC: IMF Publication Services.
- Isa, M. Masud. 1995. «Designing an Effective Financial System for the Poor: The Experience of the Grameen Bank.» in Asian Productivity Organization: *Strategies for Developing the Informal Sector*: 36–72.
- Israel, Arturo. 1987. *Institutional Development: Incentives to Performance*. World Bank. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Jain, Sanjay, and Ghazala Mansuri. 2000. «A Little at a Time: the Use of Regularly Scheduled Repayments in Microfinance Programs.» George Washington University. Processed.
- Jin, Hehui, Yingyi Qian, and Barry R. Weingast. 2001. «Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style.» Processed.
- Johnson, Simon, Daniel Kaufmann, and Pablo Zoido-Lobaton. 1998. «Regulatory Discretion and the Unofficial Economy.» *American Economic Review* 88(2): 387–92.
- Johnson, Simon, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de Silanes, and Andrei Shleifer. 2000. «Tunneling.» *American Economic Review* 90(2): 22–27.
- Johnson, Simon, John McMillan, and Christopher Woodruff. 2000. «Courts and Relational Contracts.» Sloan School of Management, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Mass. Available on-line at: <http://web.mit.edu/sjohnson/www/research.htm>. Processed.
- Kakalik, James S. 1997. «Just, Speedy, and Inexpensive? An Evaluation of Judicial Case Management Under the Civil Justice Reform Act.» 49 ALA. L. REV. 1.
- Kane, Edward J. 1989. *The S&L Insurance Mess: How Did it Happen?*. Washington: Urban Institute Press.
- . 2000. «Adjusting Financial Safety Nets to Country Circumstances.» World Bank. Processed.
- Kathuria, Sanjay, Will Martin, and Anjali Bhardwaj. 2000. «Implications for MFA Abolition for South Asian Countries.» World Bank, Washington, D.C. Available on-line at: <http://www1.worldbank.org/wbiep/trade/services/KATHURIA-MARTIN.pdf>.
- Kaufmann, Daniel, and Shang-jin Wei. 1999. «Does Grease Money Speed Up the Wheels of Commerce?» Policy Research Department Working Paper No. 2254. World Bank, Washington, D.C.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Pablo Zoido-Lobaton. 1999. «Governance Matters.» Policy Research Working Paper No. 2196. World Bank, Washington, D.C.
- Kawagoe, Toshihiko. 1998. «Technical and Institutional Innovations in Rice Marketing in Japan.» in Yujiro Hayami (ed.) *Toward the Rural-Based Development of Commerce and Industry*. Education Development Institute Learning Resources Series. World Bank, Washington, D.C.
- Keefer, Philip. 2001. «When Do Special Interests Run Rampant? Disentangling the Role of Elections, Incomplete Information, and

- Checks and Balances in Banking Crises.» World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Keefer, Philip, and David Stasavage. 2000. «Bureaucratic Delegation and Political Institutions: When Are Independent Central Banks Irrelevant?.» Policy Research Department Working Paper No. 2356. World Bank, Washington, D.C.
- Kerf, Michel. 2000. «Do State Holding Companies Facilitate Private Participation in the Water Sector? Evidence from Côte d'Ivoire, The Gambia, Guinea, and Senegal.» Policy Research Working Paper 2513. World Bank, Washington, D.C.
- Kerf, Michel, and Damien Garadin. 2000. «Post Liberalization Challenges in Telecommunications: Balancing Antitrust and Sector-Specific Regulation. Tentative Lessons from the Experiences of the United States, New Zealand, Chile, and Australia.» *Journal of World Competition* 23: 27–77.
- Khanna, Tarun, and Krishna Palepu. 2000a. «Is Group Membership Profitable in Emerging Markets? An Analysis of Diversified Indian Business Groups.» *Journal of Finance* 40(2): 867–91.
- . 2000b. «Emerging Market Business Groups, Foreign Investors and Corporate Governance,» in Randall Morck (ed.) *Concentrated Corporate Ownership*. Chicago: University of Chicago Press.
- Khanna, Tarun and Jan Rivkin. 2001. «Estimating the Performance Effects of Business Groups in Emerging Markets.» *Strategic Management Journal* Vol. 22: 45–74.
- Khemani, Stuti. 2001. «Decentralization and Accountability: Are Voters More Vigilant in Local than in National Elections?» Policy Research Department Working Paper No. 2557. World Bank, Washington, D.C.
- King, Robert G., and Ross Levine. 1993a. «Finance and Growth: Schumpeter Might Be Right.» *Quarterly Journal of Economics* 108: 717–38.
- . 1993b. «Finance, Entrepreneurship, and Growth: Theory and Evidence.» *Journal of Monetary Economics* 32: 513–42.
- Király Júlia, Bea Májer, László Mátyás, Béla Öcsi, András Sugár, and Éva Várhegyi. 2000. «Experience with Internationalization of Financial Sector Providers: Case Study: Hungary.» In S. Claessens and M. Jansen (eds.) *The Internationalization of Financial Services*. London: Kluwer Law International.
- Klein, Michael, and Timothy Irwin. 1996. «Regulating Water Companies,» World Bank, Private Sector and Infrastructure Network, Viewpoint Note No. 77, May. World Bank, Washington, D.C.
- Knack, Stephen, and Omar Azfar. 2000. «Are Larger Countries Really More Corrupt? Sample Selection, Country Size and the Quality of Governance.» World Bank Policy Research Working Paper No. 2470, World Bank, Washington D.C.
- Knack, Stephen, and Philip Keefer. 1995. «Institutions and Economic Performance: Cross-country Test Using Alternative Institutional Methods.» *Economics and Politics* 7(3): 207–227.
- Kochar, Anjini. 1997. «An empirical investigation of rationing constraints in rural credit markets in India.» *Journal of Development Economics* 53: 339–371.
- Komives, K., and P. Brook Cowen. 1999. «Expanding Water and Sanitation Services to Low Income Households: The Case of the La Paz-El Alto Concession.» World Bank, Private Sector and Infrastructure Network, Viewpoint Note No. 178. World Bank, Washington, D.C.
- Konan, Denise Eby, and Keith E. Maskus. 1999. «Service Liberalization in WTO 2000: A Computable General Equilibrium Model of Tunisia.» World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Krishna, Pravin, and Devashish Mitra. 1998. «Trade Liberalization, Market Discipline and Productivity Growth: New Evidence from India.» *Journal of Development Economics* 56(2): 447–62.
- Kumar, Krishna, Raghuram Rajan, and Luigi Zingales. 2000. «What Determines Firm Size?.» University of Chicago. Processed.
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer. 1999. «Corporate Ownership Around the World.» *Journal of Finance* 54(2): 471–517.
- . Forthcoming. «Government Ownership of Banks.» *Journal of Finance*.
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny. 1998. «Law and Finance,» *Journal of Political Economy* 106(6): 1113–1155.
- . 1999. «The Quality of Government.» *Journal of Law, Economics, and Organization* 15(1): 222–279.
- Lambert-Mogiliansky, Ariane, Constantin Sonin, and Ekaterina Zhuravskaya. 2000. «Capture of Bankruptcy: Theory and Evidence from Russia.» Discussion Paper No. 2488. Center for Economic and Policy Research, London.
- Levin, Mark, and Georgy Satarov. 2000. «Corruption and institutions in Russia.» *European Journal of Political Economy*; 16(1): 113–32, March 2000.
- Lee, Jong-Wha, and Phillip Swagel. 1997. «Trade Barriers and Trade Flows across Countries and Industries.» *Review of Economics and Statistics* 79(3): 372–382.
- Leff, Nathaniel. 1978. «Industrial Organization and Entrepreneurship in the Developing Countries: The Economic Groups.» *Economic Development and Cultural Change* 26(4): 661–675.
- Lele, U., W. Lesser, and G. Horstkotte-Wesseler. 1999. «Intellectual Property Rights in Agriculture: The World Bank's Role in Assisting Borrower and Member Countries.» Environmentally and Socially Sustainable Development Series, Rural Development. World Bank, Washington D.C.
- Levine, Ross. 1997. «Financial Development and Economic Growth: Views and Agenda.» *Journal of Economic Literature* 35(2): 688–726.
- . 2000. «Bank-Based or Market-Based Financial Systems: Which Is Better?» University of Minnesota. Processed.
- Levine, Ross, and Sara Zervos. 1998. «Stock Markets, Banks, and Economic Growth.» *American Economic Review* 88(3): 537–558.
- Levy, Brian. 1998. «Between Law and Politics-Private Infrastructure in Africa.» World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Li, Hongyi, Lyn Squire and Heng-fu Zou. 1997. «Explaining International and Intertemporal Variations in Income Inequality.» *Economic Journal*, 108 (January) 1–18.

- Light, Ivan H. 1972. *Ethnic Enterprise in America: Business and Welfare among Chinese, Japanese and Blacks*. Berkeley, California: University of California Press.
- Loayza, Norman V. 1997. «The Economics of the Informal Sector: A Simple Model and Some Empirical Evidence from Latin America.» Policy Research Working Paper No. 1727. World Bank, Washington, D.C.
- Lovei, L., E. Gurenko, M. Haney, P. O'Keefe, and M. Shkaranta. 2000. «Scorecard for Subsidies: How Utility Subsidies Perform in Transition Economies.» Public Policy for the Private Sector, Note No. 218. World Bank, Washington, D.C.
- Ma, Jun. 1997. *Intergovernmental Relations and Economic Management in China*. New York: Saint Martin's Press.
- Macaulay, S. 1992. «Non-Contractual Relations in Business: A Preliminary Study.» in Granovetter, M. and R. Swedburg (eds.) *The Sociology of Economic Life*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Malcolm, David. 2000. «Judicial Reform in the 21st Century in the Asia Pacific Region.» Office of the Chief Justice of Western Australia, Perth, Australia. Processed.
- Mansfield, Edwin. 1986. «Patents and Innovation: An Empirical Study.» In Edwin Mansfield (ed.) *Innovation, Technology and the Economy: Selected Essays of Edwin Mansfield*, Vol. 2. Economists of the Twentieth Century series. Aldershot, U.K.: Elgar; distributed in the U.S. by Ashgate, Brookfield, Vt.
- Mansfield, Edward D., and Marc L. Busch. 1995. «The Political Economy of Nontariff Barriers: A Cross-national Analysis.» *International Organization* 49(4): 723–49.
- Mansfield, Edward D., Helen V. Milner, and B. Peter Rosendorf. 2000. «Free to Trade: Democracies, Autocracies, and International Trade.» *American Political Science Review* 94(2):302–21.
- Manski, Charles F. 2000. «Economic Analysis of Social Interactions.» *Journal of Economic Perspectives* 14(3): 115–136.
- Mansuri, Ghazala. 1998. «Credit Layering in Rural Financial Markets.» Ph.D. thesis, Boston University.
- Maskus, K. 2000. «Intellectual Property Rights in the Global Economy.» Institute for International Economics, Washington, D.C.
- Maskus, Keith E., and Mohan Penubarti. 1995. «How Trade Related are Intellectual Property Rights?» *Journal of International Economics* 39(3–4): 227–48.
- Mauro, Paolo. 1995. «Corruption and Economic Growth.» *Quarterly Journal of Economics* 110(3): 682–712.
- . 1997. «The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure: A Cross-Country Analysis.» in Kimberly Ann Elliott (ed.) *Corruption and the Global Economy*. Institute for International Economics, Washington, D.C.
- Mayer, Colin. 1988. «New Issues in Corporate Finance.» *European Economic Review* 32(5): 1167–88.
- McKinsey and Company. 1999. Public Service Broadcasters around the World. A McKinsey Report for the BBC, January 1999.
- McMillan, John, and Christopher Woodruff. 1999a. «Dispute Prevention without Courts in Vietnam.» *Journal of Law Economics and Organization* 15(3): 637–658.
- . 1999b. «Interfirm Relationships and Informal Credit in Vietnam.» *Quarterly Journal of Economics* 114(6): 1285–1320.
- Meggison, William L., and Maria Boutchkova. 2000. «The Impact of Privatization on Capital Market Development and Individual Share Ownership.» Paper presented at the ABN-AMRO International Conference on Initial Public Offerings, July 3–4, 2000, Universiteit van Amsterdam, The Netherlands. Available on-line at: <http://www.fee.uva.nl/conferences/ipo2000/papers/Meggison-Boutchkova.pdf>.
- Meggison, William L., Robert C. Nash, Jeffrey M. Netter, and Annette B. Poulsen. Forthcoming. «The choice of private versus public capital markets: Evidence from Privatization.» *Journal of Financial Economics*.
- Melard, C., J-P Platteau, and H. Wotongoka. 1998. *Etude des Incidences Socio-Economiques de L'introduction de la Technique de Peche au Filet Maillant au Lac Kivu*. Belgium: FUCID, University of Namur. Cited in Platteau 2000.
- Merton, Robert C., and Bodie, Zvi. 1995. «A Conceptual Framework for Analyzing the Financial Environment.» In Crane, Dwight B. and others (eds.) *The Global Financial System: A Functional Perspective*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Meyer, R. L., and G. Nagarajan. 2000. *Rural Financial Markets in Asia: Policies, Paradigms, and Performance*, Oxford University Press, for the Asian Development Bank.
- Migot-Adholla, Shem E., George Benneh, Frank Place and Steven Atsu. 1994a. «Security of Tenure and Land Productivity in Kenya.» in Bruce and Migot-Adholla (1994). *Searching for Land Tenure Security in Africa*. Dubuque, Iowa: Kendall Hunt: 97–118.
- Migot-Adholla, Shem E., Frank Place and W. Olucoch-Kosura. 1994b. «Security of tenure and land Productivity in Kenya,» in Bruce and Migot-Adholla (1994) *Searching for Land Tenure Security in Africa*. Dubuque, Iowa: Kendall Hunt: 119–140.
- Miller, Margaret. 2000. «Credit Reporting Systems Around the Globe: The State of the Art in Public and Private Credit Registries.» World Bank. Processed.
- Miller, Stewart R., and Arvind Parkhe, 1998. «Patterns in the Expansion of U.S. Banks' Foreign Operations.» *Journal of International Business Studies* 29(2):359–390.
- Miranti, Paul J., Jr. 2000. «U.S. Financial Reporting Standardization.» Paper presented at the World Development Report Summer Research Workshop, Washington DC, July 17–19, 2000. Processed.
- Moore, Mick. 1999. «Truth, Trust and Market Transactions: What Do We Know?» *Journal of Development Studies* 36(1): 74–88.
- Morck, Randall K., David A. Strangeland, and Bernard Yeung. 2000. «Inherited Wealth, Corporate Control and Economic Growth: The Canadian Disease.» In Randall K. Morck (ed.) *Concentrated Corporate Ownership*, University of Chicago Press.
- Morduch, Jonathan. 1995. «Income Smoothing and Consumption Smoothing.» *Journal of Economic Perspectives* 9(3): 103–114.
- . 1999. «Between the State and the Market: Can Informal Insurance Patch the Safety Net?» *World Bank Research Observer* 14(2): 187–207.

- Moseley, Paul, and R. Krishnamurthy 1995. «Can Crop Insurance Work? The case of India.» *Journal of Development Studies* 31(3): 428–50.
- Mudahar, M., R. Jolly, and J. P. Srivastava. 1998. «Transforming Agricultural Research Systems in Transition Economies.» Discussion Paper No. 396. World Bank, Washington, D.C.
- Murrell, Peter. 2001. «Institutional Reform Shunning Empirical Analysis: Demand and Supply in Romanian Commercial Courts.» Department of Economics, University of Maryland, College Park, Maryland. Processed.
- Nabli, Mustapha K., and Jeffrey B. Nugent eds. 1989. *The New Institutional Economics and Development: Theory and Applications to Tunisia*. Amsterdam: North Holland.
- Nadvi, Khalid. 1999a. «Collective Efficiency and Collective Failure.» *World Development*. 27(9): 1605–1626.
- . 1999b. «Facing the new competition: Business associations in developing country industrial clusters.» Geneva: International Labor Organization/International Institute for Labor Studies. No. 103.
- Neal, Larry. 1990. *The Rise of Financial Capitalism: International Capital Markets in the Age of Reason*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nelson, Mark. 1999a. «After the Fall: Business Reporting in Eastern Europe.» *Media Studies Journal*, 13(3): 150–157.
- . 1999b. «Anticorruption in Transition: the Role of the Media.» World Bank Institute. Processed.
- Nenova, Tatiana. 2001a. «The Value of Corporate Votes and Control Benefits: A Cross-Country Analysis.» Ph.D. Thesis, Harvard University, Cambridge, Mass.
- . 2001b. «Changes in Corporate Law in Brazil and the Value of control.» Ph.D. Thesis, Harvard University, Cambridge, MA.
- Nepal Press Institute. 2000. Available on-line at <http://www.pressasia.org/PFA/members/index.html>.
- Neubauer, David W., Marcia Lipetz, Mary Luskin, and John Ryan. 1981. «Managing the Pace of Justice: An Evaluation of LEAA's Court Delay-Reduction Programs.» Washington, D.C.: National Institute of Justice, U.S. Department of Justice.
- New York State Committee to Review Audio-Visual Coverage of Court Proceedings. 1997. *An Open Courtroom: Cameras in New York Courts*. New York: Fordham University Press.
- Newbery, David. 1994. «Restructuring and Privatizing Electric Utilities in Eastern Europe.» *Economics of Transition* 2(1994), 291–316.
- Newbery, David. 2000. «Romania: Oil and Gas Reform,» in Ioannis Kessides (ed.) «Romania: Regulatory and Structural Assessment in the Network Utilities.» Washington, D.C.: World Bank.
- Nickell, Stephen J. 1996. «Competition and Corporate Performance.» *Journal of Political Economy* 104(4): 724–46.
- . 1997. «What Makes Firms Perform Well?.» *European Economic Review* 41(3–5): 783–96.
- Noll, Roger. 1999a. «Telecommunications Reform in Developing Countries.» in Anne O. Krueger, ed., *Economic Policy Reform: The Second Stage*. University of Chicago Press.
- . 1999b. «Notes of Privatizing Infrastructure Industries.» Paper presented at WDR summer workshop. World Bank, Washington, D.C. Processed.
- North, Douglass C. 1991. «Institutions.» *Journal of Economic Perspectives* 5(1): 97–112.
- . 1993. «Competition and Values in the Rise of the West.» *Swiss Review of World Affairs* 11: 23–24.
- . 1994. «Integrating Institutional Change and Technical Change in Economic History: A Transaction Cost Approach.» *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 150(4) 609–24.
- North, Douglass C., and Barry Weingast. 1989. «Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England.» *Journal of Economic History* 49(4): 803–832.
- Nugent, Jeffrey B., and Mustapha K. Nabli, 1992. «Development of Financial Markets and the Size Distribution of Manufacturing Establishments: International Comparisons.» *World Development* 20(10): 1489–1499.
- Odoki, Benjamin J. 1994. «Reducing Delay in the Administration of Justice: The Case of Uganda.» 5 CRIM. LF. 57.
- Olson, Mancur. 2000. «Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships.» New York: Basic Books.
- Ordober, Janusz A., Russell W. Pittman, and Paul Clyde. 1994. «Competition Policy for Natural Monopolies in a Developing Market Economy.» *Economics of Transition* 2: 317–343.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 1999a. «OECD Principles of Corporate Governance.» Paris.
- . 1999b. «Regulatory Reform in Japan.» Paris.
- . 2000a. «Regulatory Reform in Korea.» Paris.
- . 2000b. «Summary Indicators of Product Market Regulation with an Extension to Employment Protection Legislation.» Economics Department Working Papers No. 226 by Giuseppe Nicolette, Stefano Scarpetta, and Olivier Boylaud. Paris.
- . 2001. «Czech Republic Regulatory Reform Country Review.» Paris, February. Processed.
- Pardey, Philip G., and Nienke M. Beintema. 2001. «Science for Development in a New Century: Reorienting Agricultural Research Policies for the Long Run.» Background paper for UNDP Human Development Report 2001 *Channeling Technology for Human Development*. United Nations Development Program. New York.
- Pardey, Philip G., Julian M. Alston, Jason E. Christian, and Shenggen Fan. 1996. «Hidden Harvest: U.S. Benefits from International Research Aid.» International Food Policy Research Institute, Washington, D.C. Available on-line at: <http://www.ifpri.org/>
- Park, Walter, Ramya Vjaya, and Smita Wagh. 2001. «Determinants of Patent Rights, a Cross-National Study: An Update.» Department of Economics, American University, Washington, D.C. Processed.
- Peek, Joe, and Eric S. Rosengren, 2000. «Collateral Damage: Effects of the Japanese Bank Crisis on Real Activity in the United States.» *American Economic Review* 90(1): 30–45.
- Pender, J. L., and J. M. Kerr. 1994. «The Effect of Transferable Land Rights on Credit, Investment and Land Use: Evidence

- from South India.» Brigham Young University, Provo, Utah. Processed.
- Perez-Casas, Carmen, D. Berman, P. Chirac, T. Kasper, B. Pecoul, I. De Vincenzi, and T. Von Schoen-Angerer. 2000. «HIV/AIDS Medicines Pricing Report. Setting Objectives: Is There a Political Will?.» *Medicins Sans Frontieres*. Published on-line at <http://www.msf.org/advocacy/accessmed/reports/2000/7/aidspricing>.
- Persson, Torsten, and Guido Tabellini. 2000. «Political Institutions and Policy Outcomes: What Are the Stylized Facts?» Institute for International Economic Studies at the University of Stockholm. Processed.
- Persson, Torsten, Guido Tabellini, and Francesco Trebbi. 2000. «Electoral Rules and Corruption.» Institute for International Economic Studies at the University of Stockholm. Processed.
- Pew Research Center. 2000. «Journalists Avoiding the News. Self Censorship: How Often and Why.» Available online at <http://www.people-press.org/jour00rpt.htm>.
- Pie, Minxin. 2001. «Does Legal Reform Protect Economic Transactions? Commercial Disputes in China,» in Peter Murrell (ed.) *Assessing the Value of Law in Transition Economies*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Pinckney, T. C., and P. K. Kimuyu. 1994. «Land Tenure Reform in East Africa: Good, Bad or Unimportant?» *Journal of African Economies* 3(1): 1–28.
- Pistor, Katharina. 1999. «Law as a Determinant for Equity Market Development: The Experience of Transition Economies.» University of Maryland, Institutional Reform and the Informal Sector (IRIS), Working Paper.
- Pistor, Katharina, Yoram Keinan, Jan Kleinheisterkam, and Mark West. 2000. «The Evolution of Corporate Law.» World Development Report 2002 Background Paper, World Bank, Washington, D.C.
- Pistor, Katharina, Martin Raiser, and Stanislaw Gelfer. 2000. «Law and Finance in Transition Economies.» *Economics of Transition* 8(2): 325–368.
- Pittman, Russell. 1999. «Competition, Regulation, and Deregulation.» Romanian Academy of Sciences. Processed.
- . 2000. Presentation at OECD Workshop on Railroad Restructuring, Moscow, December.
- . 2001. «Vertical Restructuring of the Infrastructure Sectors of Transition Economies.» World Development Report 2002 Background Paper. World Bank, Washington, D.C.
- Place, Frank, and Peter Hazell. 1993. «Productivity Effects of Indigenous Land Tenure Systems in Sub-Saharan Africa.» *American Journal of Agricultural Economics* 75(1): 10–19.
- Platteau, Jean-Philippe. 1992. «Land Reform and Structural Adjustment in Sub-Saharan Africa: Controversies and Guidelines.» FAO Economic and Social Development Paper No. 107. Food and Agricultural Organization, Rome.
- . 2000. *Institutions, Social Norms and Economic Development*. Amsterdam: Harwood Academic Publishers.
- Porter, Michael E. 1990. *The Competitive Advantage of Nations*. New York: Free Press.
- . 1992. «Capital Choices: Changing the Way America Invests in Industry.» *Journal of Applied Corporate Finance* 5(2): 4–16.
- Porter, Michael E., and Mariko Sakakibara. Forthcoming. «Competing at Home to Win Abroad: Evidence from Japanese Industry.» *Review of Economics and Statistics*.
- Posner, Richard. 1995. «What Do Judges Maximize?» Chapter 3 in *Overcoming Law*. Cambridge: Harvard University Press.
- Poterba, James. 1997. «Do Budget Rules Work?» in Alan Auerbach (ed.) *Fiscal Policy: Lessons from Empirical Research*, Cambridge: MIT Press.
- Poterba, James, and Kim Reuben. 1999. «State Fiscal Institutions and the U.S. Municipal Bond market.» in James Poterba and Jurgen von Hagen (eds.) *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. University of Chicago Press.
- Powelson, John P. 1998. «The State and the Peasant: Agricultural Policy on Trial.» In James A. Dorn, Steve H. Hanke, and Alan A. Walters (eds.) *The Revolution in Development Economics*. Washington, D.C.: Cato Institute.
- Pray, C., and D. Umali-Deininger. 1998. «The Private Sector in Agricultural Research Systems: Will It Fill the Gap?» *World Development* 26(6): 1127–48.
- Prescott, Edward S., and Robert M. Townsend. 1999. «The Boundaries and Connectedness of Collective Organizations.» University of Chicago. Processed.
- Purcell, D., and J. Anderson. 1997. «Agricultural Extension and Research: Achievements and Problems in National Systems.» Operations Evaluation Study. World Bank, Washington, D.C.
- Qaim, M. 1999. «The Economic Effects of Genetically Modified Orphan Commodities: Projections for Sweetpotato in Kenya.» ISAAA (International Service for the Acquisition of Agri-biotech Applications) Brief Series No. 13. Ithaca, New York.
- Quirno, Pablo. 2001. «Latin America in the Pipeline.» Worldlink. March/April 2000. Available on-line at www.worldlink.co.uk.
- Rahman, Zubaidur. 1998. «The Role of Accounting Disclosure in the East Asian Financial Crisis: Lessons Learned.» Division on Investment, Technology and Enterprise Development, Enterprise Development Strategies, Finance and Accounting Section, Geneva: UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development).
- Rajan, Raghuram G., and Luigi Zingales. 1998. «Financial Dependence and Growth.» *American Economic Review* 88(3): 559–586.
- . «Financial Systems, Industrial Structure, and Growth.» University of Chicago. Available on line at: <http://gsblgz.uchicago.edu/PSpapers/finsys.pdf>.
- Ransom, Roger L., and Richard Sutch. 1977. *One Kind of Freedom: The Economic Consequences of Emancipation*. New York: Cambridge University Press.
- Rauch, James, and Peter Evans. 2000. «Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less-Developed Countries.» *Journal of Public Economics* 75(1): 49–71.
- Ravallion, Martin. 2000. «Growth, Inequality and Poverty: Looking Beyond Averages.» World Bank, Washington, D.C. Processed.

- Recanatini, F., and R. Ryterman. 2000. «Disorganization or Self-Organization?» Policy Research Working Paper Series, World Bank, Washington, D.C.
- Richer, D. 2000. «Intellectual Property Protection: Who Needs It?» in Persley, G. and M. Lantin (eds.) *Agricultural Biotechnology and the Poor: Proceedings of an International Conference*. October 21–22 1999. Consultative Group on International Agricultural Research. Washington, D.C.
- Roberts, Mark J., and James R. Tybout (eds). 1996. *Industrial Evolution in Developing Countries*. New York: Oxford University Press.
- Robertson, Geoffrey. 2000. «How Does the Media Support the Reform Process.» Conference paper, Seminar on Legal and Judicial Development. June 5–7, 2000. World Bank, Washington, D.C.
- Rockey, Sally. 2000. «Competitive Grants for U.S. Agricultural Research: The Long and Hard Road to Success.» Conference Paper. Competitive Grants in the New Millennium. Conference organized by EMBRAPA, the Inter-American Development Bank, and the World Bank. Brasilia, Brazil. May 16–18, 2000.
- Rodrik, Dani. 1994. «The Rush to Free Trade in the Developing World: Why So Late? Why Now? Will it Last?» in Haggard, Stephan, and Steven Webb (eds.) *Voting for Reform: Democracy, Political Liberalization, and Economic Adjustment*. Oxford University Press.
- . 1999. «Institutions for High-Quality Growth: What They Are and How to Acquire Them.» Paper prepared for the International Monetary Fund Conference on Second-Generation Reforms, Washington, D.C., November 8–9, 1999.
- . 2000. «Trade Policy Reform as Institutional Reform.» In Hoekman (ed.) *Developing Countries and the Next Round of WTO Negotiations*. In press. London: Oxford University Press.
- Rohter, Larry. 2001. «Brazil's Former Slave Havens Slowly Pressing for Rights.» *New York Times*, January 23: A4.
- Rose-Ackerman, Susan. 2001. «Political Corruption and Democratic Structure.» In Arvind Jain, (ed.) *The Political Economy of Corruption*. London: Routledge.
- Rosenzweig, Mark R., and Kenneth I. Wolpin. 1993. «Credit Market Constraints, Consumption Smoothing, and the Accumulation of Durable Production Assets in Low-Income Countries: Investments in Bullocks In India.» *Journal of Political Economy* 101(2):223–44.
- Rousseau, Peter L. and Richard Sylla, 1999. «Emerging Financial Markets and Early U.S. Growth.» National Bureau of Economic Research Working Paper No. 7448. Cambridge, Mass.
- Rousseau, Peter L., and Paul Wachtel. 2000. «Equity Markets and Growth: Cross-Country Evidence on Timing and Outcomes, 1980–1995.» *Journal of Banking and Finance* 24(12): 1933–57.
- Rozelle, Scott, Carl Pray, and Jikun Huang. 1997. «Agricultural Research Policy in China: Testing the Limits of Commercialization-led Reform.» *Comparative Economic Studies* 39(2): 37–71.
- Rosenzweig, Mark. 1998. «Social Learning and Economic Growth.» World Development Report 1998/1999 commissioned paper. World Bank, Washington, D.C.
- Rukuni, M., J. Blackie, and C. Eicher. 1998. «Crafting Smallholder-Driven Agricultural Research Systems in Southern Africa.» *World Development* 26(6): 1073–88.
- Sachs, Jeffrey D., and Andrew Warner. 1995. «Economic Reform and the Process of Global Integration.» *Brookings Papers on Economic Activity* 1: 1–95.
- Saeth, R. Maria, and Ariel Dinar. 1999. «Water Challenge and Institutional Response (a Cross-Country Perspective).» Policy Research Working Paper No. 2045. World Bank, Washington, D.C.
- Sappington, David E. M., and Joseph E. Stiglitz. 1987. «Privatization, Information and Incentives.» *Journal of Policy Analysis and Management* 6: 567–582.
- Shepherd, Andrew. 1997. *Market Information Services—Theory and Practice*. FAO, Rome.
- Shepherd, Andrew, and Alexander Schalke. 1995. «The Indonesian Horticultural Market Information Service.» AGSM Occasional Paper No.8. FAO, Rome. Quoted in Shepherd, Andrew. 1997. *Market Information Services—Theory and Practice*. FAO, Rome.
- Scherer, F.M. 1992. «Schumpeter and Plausible Capitalism.» *Journal of Economic Literature* 30(3): 1416–33.
- Schmidt, Klaus M. 1996a. «Managerial Incentives and Product Market Competition.» Center for Economic Policy Research Discussion Paper Series No. 1382, London.
- . 1996b. «The Costs and Benefits of Privatization: An Incomplete Contracts Approach.» *Journal of Law, Economics, and Organization* 12(1):1–24.
- Schneider, Ben Ross. 1997a. «Big Business and the Politics of Economic Reform: Confidence and Concertation in Brazil and Mexico.» In Sylvia Maxfield and Ben Ross Schneider (eds.) *Business and the State in Developing Countries*. Ithaca: Cornell University Press.
- . 1997b. «Organized Business Politics in Democratic Brazil.» *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 39(4):95–127.
- Schneider, Friedrich, and Dominik H. Enste. 2000. «Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences.» *Journal of Economic Literature* 38(1): 77–114.
- Schreiner, Mark. 2000. «Microfinance in Rural Argentina.» Washington University, St. Louis. Processed.
- Schultz, Theodore W. (1980): «Nobel lecture: The Economics of Being Poor.» *Journal of Political Economy* 88(4): 640–51.
- Schumpeter, Joseph A. 1934. *Theorie der Wirtschaftlichen Entwicklung* (The Theory of Economic Development). Leipzig: Dunker & Humblot, 1912; translated by Redvers Opie. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Schwartz, Grdr, and Claire Liuksila. 1997. «Argentina.» In Teresa Ter-Minassian (ed.) *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Seibel, Hans Dieter. 2000. «Agricultural Development Banks: Close Them or Reform Them?» *Finance and Development* 37(2): 45–48.
- Shaffer, Sherrill. 1993. «Test of Competition in Canadian Banking.» *Journal of Money, Credit, and Banking* 25(1): 49–61.

- Shapiro, Carl, and Robert D. Willig. 1990. «Economic Rationales for the Scope of Privatization,» in E. Saleiman and J. Waterbury (eds.) *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*. Boulder: Westview Press.
- Shi, Min, and Jakob Svensson. 2000. «Conditional Political Business Cycles: Theory and Evidence.» Harvard University and Institute for International Economic Studies, Stockholm University. Processed.
- Shipton, Parker. 1994. «Time and Money in the Western Sahel.» in James M. Acheson (ed.) *Anthropology and Institutional Economics*. Lanham, Maryland: University Press of America: 283–327.
- Shirley, Mary, and Patrick Walsh. 2000. «Public versus Private Ownership: The Current State of the Debate.» World Bank, Policy Research Working Paper 2420. Washington, D.C.
- Shleifer, Andrei, and Daniel Treisman. 2000. *Without a Map: Political Tactics and Economic Reform in Russia*. Cambridge: MIT Press.
- Shleifer, Andrei, and Robert W. Vishny. 1988. «Value Maximization and the Acquisition Process,» *Journal of Economic Perspectives* 2: 7–20.
- . 1993. «Corruption.» *Quarterly Journal of Economics* 108(3): 599–617.
- . 1997. «A Survey of Corporate Governance.» *Journal of Finance* 52: 737–783.
- Siamwalla, Ammar, Chirmsak Pinthong, Nipon Poapongsakorn, Ploenpit Satsanguan, Prayong Nettayarak, Wanrak Mingmaneeenakin, and Yuavares Tubpun. 1990. «The Thai Rural Credit System: Public Subsidies, Private Information, and Segmented Markets,» *World Bank Economic Review* 4(3): 271–295.
- Slater, Joanna. 2000. «Riches among the Poor.» *Far Eastern Economic Review* 163(43): 52–56.
- Smith, Pamela J. 1999. «Are Weak Patent Rights a Barrier to U.S. Exports?» *Journal of International Economics* 48(1): 151–177.
- Smith, Warrick. 2000. «Regulating Utilities: Thinking about Location Questions.» Paper prepared for the World Bank Summer Workshop on Market Institutions, July. World Bank, Washington, D.C.
- Sokoloff, Kenneth L. 2000. «Institutions, Factor Endowments, and Paths of Development in the New World.» *Journal of Economic Perspectives*, 14(3): 217–232.
- Solo, T., and S. Snell. 1998. «Water and Sanitation Services for the Urban Poor,» United Nations Development Programme—World Bank. Processed.
- Spiller, Pablo, and Carlo G. Cardilli. 1997. «The Frontier of Telecommunications Deregulation: Small Countries Leading the Pack.» *Journal of Economic Perspectives* 11: 127–138.
- Spiller, Pablo, and C. Sampson. 1996. «Telecommunications Regulation in Jamaica.» In Brian Levy and Pablo Spiller (eds.) *Regulation, Institutions, and Commitment: Comparative Studies of Telecommunications*. Cambridge University Press.
- Srinivasan, T. N., and Jagdish Bhagwati. 1999. «Outward Orientation and Development: Are the Revisionists Right?» Economic Growth Center Discussion Paper No. 804, Yale University.
- Staiger, Robert, and Guido Tabellini. 1999. «Do GATT Rules Help Governments Make Domestic Commitments?» *Economics and Politics* 11(2): 109–144.
- Stapenhurst, Frederick. 2000. «The Media's Role in Curbing Corruption.» World Bank Institute Departmental Working Paper. World Bank, Washington D.C. Available on-line at <http://www.worldbank.org/wbi/governance/wp.htm#corruption>.
- Stein, Ernesto, Ernesto Talvi, and Alejandro Grisanti. 1999. «Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience.» in James Poterba and Jurgen von Hagen (eds.) *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. University of Chicago Press.
- Stern, Jon, and Junior R. Davis. 1998. «Economic Reform of the Electricity Industries of Central and Eastern Europe.» *Economics of Transition* 6: 427–460.
- Stewart, Mark B. 1990. «Union Wage Differentials, Product Market Influences and the Division of Rents.» *Economic Journal* 100(403): 1122–37.
- Stigler, G. J. 1987. «Competition.» In J. Easwell, M. Milgate, and P. Newman (eds.) «The New Palgrave.» London: MacMillan.
- Stiglitz, Joseph E. 1972. «Some Aspects of the Pure Theory of Corporate Finance: Bankruptcies and Takeovers.» *Bell Journal of Economics* 3(3): 458–82.
- . 1985. «Credit Markets and the Control of Capital.» *Journal of Money, Credit and Banking* 17(2): 133–52.
- Svensson, Jakob 1998. «Investment, Property Rights and Political Instability: Theory and Evidence.» *European Economic Review* 42(7): 1317–1341.
- . 1999. «Who Must Pay Bribes and How Much? Evidence from a Cross-Section of Firms.» Policy Research Department Working Paper No. 2486. World Bank, Washington, D.C.
- Swaminathan, M. 1991. «Segmentation, Collateral Undervaluation, and the Rate of Interest in Agrarian Credit Markets: Some Evidence from Two Villages in South India.» *Cambridge Journal of Economics* 15(2): 161–78.
- Swamy, Anand, Stephen Knack, Young Lee, and Omar Azfar. 2001. «Gender and Corruption.» *Journal of Development Economics* 64: 25–55.
- Swanson, B., B. J. Farner, and R. Bahal. 1990. «The Current Status of Agricultural Extension Worldwide,» in *FAO Report of the Global Consultation on Agricultural Extension*, Food and Agriculture Organization of the United Nations. Rome.
- Sylla, Richard. 2000. «Financial Systems and Economic Modernization: A New Historical Perspective» New York University. Processed.
- Talierto, Robert. 2000a. «Administrative Reform as Credible Commitment: The Link Between Revenue Authority Autonomy and Performance in Latin America.» Manuscript. Harvard University.
- . 2000b. «The Political Incentives for and against Administrative Reform: The Establishment of Semi-Autonomous Revenue Authorities in Latin America.» World Bank, Washington, D.C. Processed.

- . 2001. «Administrative Reform as Credible Commitment: The Link between Revenue Authority Autonomy and Performance in Latin America.» Manuscript. World Bank, Washington, D.C.
- Tanzi, Vito, and Hamid Davoodi. 1998. «Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?» International Monetary Fund Working Paper No. 98/76. Washington, D.C.
- . 2001. «Corruption, Growth and Public Finances.» in Arvind Jain (ed.) *The Political Economy of Corruption*. London: Routledge.
- Tarigo, Enrique. 1995. «Legal Reform in Uruguay: General Code of Procedure.» in *Judicial Reform in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a World Bank Conference 48*. (Malcolm Rowat, Waleed H. Malik, & Maria Dakolias eds., August).
- Taylor, Michael, and Alex Fleming. 1999. «Integrated Financial Supervision: Lessons of Northern European Experience.» World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Tello, Carlos. 1984. *La Nacionalización de la Banca en México*. Siglo Veintiuno Editores.
- Tendler, Judith, and Sara, Freedheim. 1994. «Trust in a Rent Seeking World: Health and Government Transformed in Northeastern Brazil.» *World Development* 22(2): 1771–91.
- The Probe Team. 1994. *Public Report on Basic Education in India*. New Delhi: Oxford University Press.
- Thomas, Duncan, John Strauss, and Maria-Helena Henriques, 1991, «How Does Mother's Education Affect Child Height?» *Journal of Human Resources* 26(2): 183–211.
- Thompson, Ginger. 2001. «Chasing Mexico's Dream into Squalor.» *New York Times*, February 11.
- Torii, Akio. 1992. «Technical Efficiency in Japanese Industries.» In Caves, Richard, and Associates, *Industrial Efficiency in Six Nations*. Cambridge: MIT Press.
- Treisman, Daniel. 1999. «Russia's Tax Crisis: Explaining Falling Revenues in a Transitional Economy.» *Economics and Politics* 11(2): 145–169.
- . 2000. «The Causes of Corruption: A Cross-National Study.» *Journal of Public Economics* 76(3): 399–457.
- Tripp, R., and D. Byerlee. 2000. «Public Plant Breeding in an Era of Privatisation.» *Natural Resource Perspectives* No. 57. Overseas Development Institute.
- Trujillo, Lourdes, and Gustavo Nombela. 2000. «Multiservice Infrastructure.» Private Sector and Infrastructure Network, Viewpoint No. 222, October. Available on-line at: www.worldbank.org/html/fpd/notes.
- Tuck, Laura, and Kathy Lindert. 1996. «From Universal Food Subsidies to a Self-Targeted Program: A Case Study in Tunisian Reform.» World Bank Discussion Paper No. 351. Washington, D.C.
- Turnham, David. 1993. *Employment and Development: A New Review of Evidence*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Tybout, James R. 1996. «Heterogeneity and Productivity Growth: Assessing the Evidence.» In Roberts and Tybout (eds.) *Industrial Evolution in Developing Countries*. New York: Oxford University Press.
- Tybout, James R., and M. Daniel Westbrook. 1995. «Trade Liberalization and Dimensions of Efficiency Change in Mexican Manufacturing Industries.» *Journal of International Economics* 39: 1–2.
- Tybout, James, Jaime de Melo, and Vittorio Corbo. 1991. «The Effects of Trade Reforms on Scale and Technical Efficiency: New Evidence from Chile.» *Journal of International Economics* 31: 3–4.
- Tyler, Tom R., Yuen Huo, and E. Allan Lind. 1999. *The Two Psychologies of Conflict Resolution: Differing Antecedents of Pre-Experience Choices and Post-Experience Evaluations*, 2(2) Group Processes and Intergroup Relations 99.
- Udry, Christopher. 1990. «Credit Markets in Northern Nigeria: Credit as Insurance in Rural Economy.» *World Bank Economic Review* 4(3): 251–69.
- U.S. Department of Justice. 1986. *Oil Pipeline Deregulation*. Washington, D.C.
- U.S. Federal Regulatory Commission. 1999. «Notice of Proposed Rulemaking: Regional Transmission Organizations,» Docket No. RM99-2000, May 13, 1999.
- Umali-Deininger, D. 1997. «Public and Private Agricultural Extension: Partners or Rivals.» *World Bank Research Observer* 12(2): 203–24.
- United Nations Development Programme. 1999. *Human Development Report 1999*.
- . 2000. *Human Development Report 2000*.
- Untiet, Charles. 1987. «The Economics of Oil Pipeline Deregulation: A Review and Extension of the DOJ Report.» U.S. Department of Justice, Antitrust Division, Economic Analysis Group Discussion Paper 87–3, May. Washington, D.C.
- USAID (U.S. Agency for International Development). 1998. «Alternative Dispute Resolution: Practitioner's Guide.» Washington, D.C. Processed.
- Uwanno, Borwonsornsak. 2000. «Depoliticizing Key Institutions for Combatting Corruption: Case Study of the New Thai Constitution.» Processed.
- Van Cayseele, P.J.G. 1998. «Market Structure and Innovation: A Survey of the Last Twenty Years.» *De Economist* 146(3): 391–417.
- Van de Walle, Dominique, and Kimberly Nead, eds. 1995. *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*. Baltimore: Johns Hopkins Press.
- Vander Vennet, Rudi. 1996. «The Effect of Mergers and Acquisitions on the Efficiency and Profitability of EC Credit Institutions.» *Journal of Banking and Finance* 20: 1531–1558.
- VanRijckeghem, Caroline, and Beatrice Weder. 1997. «Corruption and the Rate of Temptation. Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption?» International Monetary Fund Working Paper No. 97/73. Washington, D.C.
- Varano, Vincenzo. 1997. «Civil Procedure Reform in Italy.» *American Journal of Comparative Law* 45:657.
- Varela, David, and Veena Mayani. 2000. «The Dominican Republic: A First Statistical Review of the Justice Sector.» World Bank Working Paper. Washington, D.C.

- Véscovi, Enrique. 1996. «Nuevas Tendencias y Realidades del Proceso Civil. El Código Procesal Civil Modelo para Iberoamérica. La Experiencia Uruguaya del Proceso Oral. El Código Judicial Uniforme de la Nueva Union Europea.» in August M. Morello (ed.) *La Prueba*. Buenos Aires: Libreria, Editora Platense.
- Vickers, John. 1995. «Concepts of Competition.» *Oxford Economic Papers* No. 47. Oxford University Press.
- Vissi, Ferenc. 1992. «The Peculiarities of Regulating the Monopolies in the Economies in Transition in General, and in Hungary in Particular.» Presentation at World Bank Conference on Treatment of Natural Monopolies in Eastern Europe, Vienna. World Bank.
- Vogel, Ezra. 1994. *Japan as Number One in Asia*. American Assembly, Columbia University, series. New York and London: Norton.
- Vose, Edward. 1916. *Seventy-Five Years of the Mercantile Agency: R.G. Dun & Co., 1841–1916*. New York: R.G. Dun and Co.
- Walden, Ruth. 2000. «Insult Laws: An Insult to Press Freedom.» World Press Freedom Committee, Reston, Virginia.
- Waterfield, C. 1999. «Paperless Loan Processing Technology.» *MicroBanking Bulletin* July 1999.
- Webster, David. 1992. «Building Free and Independent Media.» Freedom Paper No. 1. United States Information Agency, Washington D.C.
- Webster, Leila, and Peter Fidler. 1996. *The Informal Sector and Microfinance Institutions in West Africa*. World Bank: Washington, D.C.
- Wei, Shang-jin. 2000a. «How Taxing Is Corruption on Intentional Investors?» *Review of Economics and Statistics* 82(1): 1–11.
- Wei, Shang-jin. 2000b. «Local Corruption and Global Capital Flows.» *Brookings Papers on Economic Activity* 2: 303–351.
- . 2000c. «Natural Openness and Good Government.» National Bureau of Economic Research Working Paper No. 7765. Cambridge, Massachusetts.
- Weill, Herman. 1961. *Frederick the Great and Samuel von Cocceji: A Study in the Reform of the Prussian Judicial System*. Madison: University of Wisconsin.
- Weisbach, Michael, and Benjamin Hermalin. 2000. «Boards of Directors as an Endogenously Determined Institution: A Survey of the Economic Literature.» Berkeley. Processed.
- Wellenius, Bjorn. 1997. «Extending Telecommunications Service to Rural Areas: The Chilean Experience.» World Bank, Public Policy for the Private Sector, Viewpoint Note No. 105, February. Washington, D.C.
- Wetzel, Deborah, and Anita Papp. 2001. «Strengthening Hard Budget Constraints in Hungary», in Jonathan Rodden, Gunnar Eskeland, and Jennie Litvack (eds.) *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. Washington: World Bank.
- Williamson, Oliver E. 1985. «Reflections on the New Institutional Economics.» *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 141(1): 187–95.
- Willig, R. D. 1980. «What Can Markets Control?» in R. Sherman (ed.), *Perspectives on Postal Service Issues*, Washington, D.C.: American Enterprise Institute.
- Wilmington, Martin W. 1955. «Aspects of Moneylending in Northern Sudan.» *Middle East Journal* 9: 139–46 (The Middle East Institute, Washington, D.C.).
- Wong, Christine P. W. 1997. *Financing Local Government in the People's Republic of China*. Oxford University Press.
- World Bank. 1974. «Land Reform.» Development Series. World Bank: Washington, D.C.
- . 1989a. «Argentina Agricultural Sector Review, Volume II: Technical Annex.» Report No. 7733-AR. Country Department I, Latin America and the Caribbean Region, Washington D.C.
- . 1989b. *World Development Report 1989, Financial Markets and Development*. New York: Oxford University Press.
- . 1992. *Malaysia: Fiscal Reform for Stable Growth*. Washington, D.C.
- . 1994a. «Governance: The World Bank's Experience.» Washington, D.C.
- . 1994b. *Indonesia: Health, Man Power Report*. 1994. Washington, D.C.
- . 1994c. «Public Expenditures for Poverty Alleviation in Northeast Brazil: Promoting Growth and Improving Services.» Washington, D.C.
- . 1995a. *World Development Report 1995: Workers in an Integrating World*. World Bank, Washington, D.C.
- . 1995b. «Preshipment Inspection Services.» World Bank Discussion Paper No. 278. Washington, D.C.
- . 1996. *Rural Energy and Development: Improving Energy Supplies for Two Billion People*. Washington, DC: World Bank. Chapter 9
- . 1997. *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press.
- . 1998. «Reforming Agricultural Research Organizations: Creating Autonomous Bodies and Managing Change.» Agricultural Knowledge and Information Systems (AKIS) Good Practice Note No. 01/99. World Bank, Washington D.C.
- . 1999a. «Initiating Memorandum: Bank Restructuring Facility Loan to Mexico.» Finance, Private Sector, and Infrastructure, Country Management Unit 1, Latin America and the Caribbean Regional Office, Washington DC.
- . 1999b. «Moldova: Poverty Assessment. A World Bank Country Study.» Washington, DC.
- . 1999c. *World Development Report 1998/1999: Knowledge for Development*. New York: Oxford University Press.
- . 1999d. *Land Administration and Rural Development: Two Cases from Thailand*. OED/World Bank; Report 184. Washington, D.C.
- . 2000a. «Decentralizing Agricultural Extension: Lessons and Good Practice,» Agricultural Knowledge and Information Systems (AKIS) Good Practice Note August 2000. Washington D.C. Available on-line at: www.worldbank.org/akis.
- . 2000b. «Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate.» Washington, D.C.
- . 2000c. «Implementation Completion Report on a Loan to the Republic of Mauritius for a Technical Assistance to Enhance Competitiveness Project.» March 30. Washington, D.C.

- . 2000d. *India: Reducing Poverty, Accelerating Development*. Washington, D.C.
- . 2000e. *Securing Our Future in a Global Economy*. Washington, D.C.
- . 2000f. *World Development Report 1999/2000: Entering the 21st Century*. New York: Oxford University Press.
- . 2000g. *Can Africa Claim the 21st Century?* Washington, D.C.
- . 2000h. *Global Economic Prospects and the Developing Countries 2000*. Washington, D.C.
- . 2001a. *Finance for Growth: Policy Choices in a Volatile World*. Policy Research Report. New York: Oxford University Press.
- . 2001b. «Capacity Building for Economic Communication.» Internal Report. Communications Department. Romania Country Office. World Bank, Bucharest.
- . 2001c. «Sri Lanka Poverty Assessment.» In process.
- . 2001d. *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. New York: Oxford University Press.
- . 2001f. *Public Expenditure Review: Zambia*. Washington, DC.
- World Competitiveness Yearbook*. 2000. Available on-line at <http://www.imd.ch/wcy/>.
- WIPO (World Intellectual Property Organization). 1990. «Exclusions from Patent Protection.» HL/CM/INF/1 Rev., May.
- Wurgler, Jeffrey. 2000. «Financial Markets and the Allocation of Capital.» *Journal of Financial Economics* 58(1–2): 187–214.
- Yaron, Jacob, and Benjamin Pipek. 1997. «Rural Finance: Issues, Designs and Best Practices.» Environmentally and Socially Sustainable Development Studies and Monograph Series 14. World Bank, Washington, D.C.
- Young, Alwyn. 2000. «The Razor's Edge: Distortions and Incremental Reform in the People's Republic of China.» *Quarterly Journal of Economics* 115(4): 1091–1136.
- Yunus, Muhammad. 1994. *Credit Is a Human Right*. Dhaka: Grameen Bank.
- . 1997. *Banker to the Poor: Micro-Lending and the Battle Against World Poverty*. New York: Public Affairs.
- Zagha, Roberto. 1998. «Labor and India's Economic Reforms.» *Policy Reform* Vol. 2.
- Zhuravskaya, Ekaterina V. 2000. «Incentives to Provide Local Public Goods: Fiscal Federalism, Russian Style.» *Journal of Public Economics* 76: 337–368.

Выборочные показатели мирового развития

Предварительные замечания к Выборочным показателям мирового развития	230
Таблица 1. Основные показатели развития	232
Таблица 2. Бедность и распределение дохода	234
Таблица 3. Экономическая деятельность	236
Таблица 4. Торговля, помощь и финансы	238
Таблица 1а Основные показатели по другим странам мира	240
Классификация стран по регионам и уровням доходов	241
Технические примечания	243

Предварительные замечания к Выборочным показателям мирового развития

В издании этого года данные по развитию представлены в меньшем числе таблиц. *Показатели мирового развития за 2001 г.* охватывают полный диапазон данных по развитию, полученных Всемирным банком. В четырех основных таблицах, включенных в него, сохранен формат предыдущих изданий *Выборочных показателей мирового развития*, в которых представлены сравнимые социально-экономические данные для более чем 130 стран за самый последний год, по которому таковые имеются, а в отношении некоторых показателей — за более ранний год. В дополнительной таблице представлены основные показатели для 75 стран, с неполными данными или для стран с населением менее 1,5 млн человек.

Показатели, представленные в настоящем докладе, являются выборкой из более чем 800 показателей, включенных в издание *Показатели мирового развития за 2001 г.* Публикуемые ежегодно *Показатели мирового развития* отражают современную точку зрения на процесс развития. Во вступительной главе подводятся итоги и освещаются перспективы социально-экономического прогресса в развивающихся странах по семи международным параметрам развития. В пяти основных разделах рассматривается вклад широкого ряда факторов, таких как развитие человеческого капитала, экологическая устойчивость, показатели макроэкономической деятельности, развитие частного сектора и глобальные связи, влияющие на внешнюю среду, в которой происходит развитие. *Показатели мирового развития* дополняются отдельно изданной базой данных на CD-ROM, в ней представлены 1000 таблиц с данными и 800 показателей временных рядов по 224 странам и регионам.

Источники данных и методы анализа

Социально-экономические и экологические показатели, представленные в этой работе, получены из нескольких источников: первичных данных, собранных Всемирным

банком, статистических публикаций его стран-членов, исследовательских институтов и таких международных организаций, как ООН и ее специализированные учреждения, Международный валютный фонд (МВФ) и ОЭСР. Хотя в большинстве случаев официальные статистические данные, предоставляемые странами и международными агентствами, отвечают международным стандартам полноты, определения и классификации, все же неизбежны различия в степени своевременности и достоверности вследствие различных возможностей и ресурсов, выделяемых для сбора и обработки данных. В некоторых случаях требуется проверка данных, поступающих во Всемирный банк из нескольких источников, с тем чтобы обеспечить использование наиболее достоверной информации при рассмотрении того или иного вопроса. Иногда имеющаяся информация представляется недостаточной надежной или не отвечающей международным стандартам и поэтому не может служить основой для расчета показателей и тенденций. В этом случае такие данные не приводятся.

Приводимые данные в целом соответствуют данным, содержащимся в *Показателях мирового развития за 2001 г.* Однако по мере поступления новой информации предпринимались попытки уточнения и добавления данных. Расхождения в данных могут также объясняться пересмотром временных рядов и изменениями в применяемой методологии. Так, в разных изданиях Всемирного банка могут появляться данные за разные периоды. В связи с этим читателям не рекомендуется сравнивать данные из различных изданий или разных выпусков одного и того же издания. С данными последовательных временных рядов можно познакомиться в издании *Показатели мирового развития за 2001 г.* на CD-ROM.

Все суммы представлены в текущих долларах США, если не указано иное. Различные методы конвертирования национальных валют в доллары описаны в *Технических примечаниях*.

Поскольку основным направлением деятельности Всемирного банка является предоставление кредитов и рекомендаций политического характера для стран-членов с низкими и средними доходами, проблемы, учитываемые в приведенных таблицах, связаны главным образом именно с этими странами. Там, где возможно, для сопоставления приводится информация по странам с высоким доходом. При желании читатели могут обратиться к национальным публикациям статистического характера и изданиям Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Европейского союза, чтобы получить более полную информацию о странах с высоким доходом.

Изменения в системе национальных счетов

В первый раз в данном издании *Выборочных показателей мирового развития* используется терминология в соответствии с Системой национальных счетов (СНС), принятой в 1993 г. Например, в СНС 1993 г. термин «валовой национальный доход» заменил термин «валовой национальный продукт». См. технические примечания для таблиц 1 и 3.

Большинство стран продолжают составлять свои национальные счета в соответствии с СНС 1986 г., но все больше и больше государств принимают на вооружение СНС 1993 г. Правда, несколько стран с низким доходом все еще пользуются концепциями из еще более ранних вариантов СНС, включая при описании основных совокупных экономических показателей такие оценки, как, например, факторные издержки.

Классификация стран и суммарные показатели

Суммарные показатели, приводимые в конце каждой таблицы, включают страны, классификация которых осуществляется по уровням доходов на душу населения и по регионам. Валовой национальный доход (ВНД) на душу населения используется для определения следующих категорий по уровням дохода: низкий уровень доходов (в 2000 г. это 755 долл. или менее), средний уровень доходов (от 756 долл. до 9 265 долл.) и высокий уровень доходов (9 266 долл. и более). Проводится также дополнительное разграничение между странами с ВНД менее чем 2 995 долл. на душу населения (страны с доходом ниже среднего) и выше указанной суммы (страны с доходом выше среднего). См. таблицу по классификации государств в конце этого тома, где приведен список стран, входящих в каждую группу (включая страны с численностью населения менее 1,5 млн человек).

Суммарные значения в конце каждой таблицы являются либо суммами (что указывается знаком **t**, когда совокупные показатели включают оценки вместо недостающих данных или по странам, не предоставившим информацию, либо знаком **s** — когда указаны простые

суммы имеющихся данных), средневзвешенными (**w**) или медианными значениями (**m**), рассчитанными для групп стран. Данные для стран, не вошедших в основные таблицы (которые представлены в таблице 1а), в суммарные показатели включены при наличии данных или на том основании, что развитие их экономики следует тем же тенденциям, что и в странах, предоставивших информацию. Такая стандартизация данных по странам за каждый указанный период позволяет получить более последовательные совокупные показатели. В тех случаях, когда при составлении оценки не хватает более трети необходимых данных, в таблице указывается, что данный показатель отсутствует («нет данных»). В разделе *Статистические методы. Технические примечаний* более подробно показана сущность используемых методов агрегирования показателей. Веса, используемые при расчете агрегатов (совокупных показателей), приведены в технических примечаниях к каждой таблице.

Время от времени классификация стран пересматривается в связи с изменением в вышеприведенной разбивке показателей или в уровнях валового национального дохода на душу населения. Если такие изменения происходят, совокупные показатели (агрегаты), в основе которых лежат подобные классификации, за предыдущий период пересчитываются, в результате чего последовательность временных рядов сохраняется.

Терминология и охват данных по странам

Термин «страна» не подразумевает политического суверенитета, а лишь обозначает любую территорию, по которой социально-экономические данные из официальных источников представлены отдельно. Данные по странам приведены по состоянию на 1999 г., а исторические данные — с учетом последних политических изменений. Все прочие случаи оговорены в таблицах отдельно.

Технические примечания

Ввиду проблематичности качества данных и межстрановых сопоставлений читателям рекомендуется обращаться к *Техническим примечаниям* и таблице по Классификации стран по уровням доходов и регионам и к примечаниям к конкретным таблицам. Более подробные сведения можно найти в *Показателях мирового развития за 2001 г.*

За дополнительной информацией по *Показателям мирового развития 2001 г.* можно обращаться в режиме «он-лайн», по телефону или факсу, указанным ниже:

Для получения дополнительной информации и заказа в режиме «он-лайн» обращайтесь:
<http://www.worldbank.org/wdi2001/index.htm>.

Для заказа по телефону или факсу: 1-800-645-7247 или 703-661-1580; факс — 703-661-1501.

Для заказа по почте: The World Bank, P.O. Box 960, Herndon, VA 20172-0960, U.S.A.

Таблица 1. Основные показатели развития

	Население		Валовой национальный доход (ВНД) ^а		Валовой национальный доход (ВНД) ^б по ППС		Валовой внутренний продукт	Ожидаемая продолжительность жизни при рождении, Лет	Коефф. детской смертности На 1 тыс. детей 1999	Уровень неграмотности населения в возрасте 15 лет и старше 1999	Выбросы двуоксида углерода Млн т 1997	
	Средне-годовой прирост, %	Плотность населения, чел. на кв. км 2000	Млрд долл. 2000	Долл. на душу населения 2000	Млрд долл. 2000	Долл. на душу населения 2000	Среднегодовой прирост, на душу населения % 1990-2000					
												Млн 2000	% 1999-2000
Австралия	19	1,2	2	394,1	20 530	487	25 370	3,0	70	5	..	319,6
Австрия	8	0,5	98	204,2	25 220	213	26 310	3,5	78	5	..	62,6
Азербайджан	8	1,2	93	4,9	610	22	2 760	10,4	71	21	..	32,0
Албания	3	0,4	124	..	..	12	3 550	5,9	72	..	16	1,7
Алжир	30	1,9	13	48,3	1 590	153 ^d	5 040 ^d	1,1	71	39	33	98,7
Ангола	13	3,2	10	3,1	240	16 ^d	1 230 ^d	-0,8	47	208	..	5,3
Аргентина	37	1,3	14	275,5	7 440	448	12 090	-1,7	74	22	3	140,6
Армения	4	0,8	136	2,0	520	10	2 570	5,5	74	18	2	2,9
Бангладеш	130	1,6	997	49,9	380	213	1 650	3,8	61	89	59	24,6
Беларусь	10	-0,2	48	30,0	2 990	76	7 550	6,3	68	14	1	62,3
Бельгия	10	0,3	312	252,5	24 630	282	27 500	3,5	78	6	..	106,5
Бенин	6	2,8	57	2,4	380	6	970	2,2	53	145	61	1,0
Болгария	8	-0,7	74	12,4	1 510	45	5 530	5,5	71	17	2	50,3
Боливия	8	2,4	8	8,3	1 000	20	2 380	0,2	62	83	15	11,3
Ботсвана	2	2,3	3	5,3	300	12	7 190	2,5	39	95	24	3,4
Бразилия	170	1,4	20	606,8	3 570	1 245	7 320	3,2	67	40	15	307,2
Буркина-Фасо	11	2,4	41	2,6	230	12 ^d	1 020 ^d	3,1	45	210	77	1,0
Бурунди	7	2,2	265	0,7	110	4 ^d	580 ^d	-1,6	42	176	53	0,2
Великобритания	60	0,4	247	1 463,5	24 500	1 407	23 550	2,6	77	6	..	527,1
Венгрия	10	-0,3	109	47,5	4 740	121	12 060	5,7	71	10	1	59,6
Венесуэла, БР	24	2,1	27	104,1	4 310	139	5 750	1,2	73	23	8	191,2
Вьетнам	79	1,7	241	30,7	390	159	2 030	5,4	69	42	7	45,5
Гаити	8	2,1	289	4,0	510	12 ^d	1 500 ^d	-0,8	53	118	51	1,4
Гана	19	2,6	84	6,8	350	37 ^d	1 940 ^d	1,8	58	109	30	4,8
Гватемала	11	2,6	105	19,2	1 690	43	3 770	0,6	65	52	32	8,3
Гвинея	7	2,5	30	3,3	450	14	1 930	-0,5	46	167	..	1,1
Германия	82	0,3	235	2 057,6	25 050	2 054	25 010	2,9	77	5	..	851,5
Гондурас	6	2,8	58	5,5	850	16	2 390	2,1	70	46	26	4,6
Греция	11	0,4	82	126,2	11 960	179	16 940	3,8	78	7	3	87,2
Грузия	5	0,0	78	3,2	590	13	2 170	1,8	73	20	..	4,5
Дания	5	0,4	126	171,0	32 020	145	27 120	2,5	76	6	..	57,7
Доминиканская Респ.	9	1,9	177	18,0	2 100	49	5 720	6,5	71	47	17	14,0
Египет	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Арабская Респ.	64	2,0	64	95,2	1 490	235	3 690	3,2	67	54	45	118,3
Замбия	10	2,6	14	3,0	300	8	750	1,3	38	187	23	2,6
Зимбабве	12	2,2	31	5,8	480	31	2 590	-6,7	40	118	12	18,8
Израиль	6	2,9	302	99,6	16 310	120	19 320	3,5	78	8	4	60,4
Индия	1 016	1,8	342	471,2	460	2 432	2 390	3,9	63	90	44	1 065,4
Индонезия	210	1,7	116	119,9	570	598	2 840	3,1	66	52	14	251,5
Иордания	5	4,3	55	8,2	1 680	20	4 040	0,8	71	31	11	15,7
Иран	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Исламская Респ.	64	1,6	39	104,6	1 630	378	5 900	3,5	71	33	24	296,9
Ирландия	4	0,8	55	87,1	22 960	97	25 470	9,8	76	7	..	37,3
Испания	39	0,2	79	590,1	14 960	757	19 180	4,0	78	6	2	257,7
Италия	58	0,2	196	1 154,3	20 010	1 348	23 370	2,8	78	6	2	424,7
Йемен, Респ.	18	3,9	33	6,7	380	14	780	3,7	56	97	55	16,7
Казахстан	15	-0,9	6	17,6	1 190	82	5 490	10,1	65	28	..	123,0
Камбоджа	12	2,7	68	3,1	260	17	1 410	1,7	54	143	61	0,5
Камерун	15	2,7	32	8,6	570	24	1 570	1,5	51	154	25	2,7
Канада	31	1,0	3	647,1	21 050	840	27 330	4,0	79	6	..	496,6
Кения	30	2,4	53	10,7	360	30	1 010	-2,4	48	118	19	7,2
Киргизская Респ.	5	1,2	26	1,3	270	13	2 590	3,6	67	38	..	6,8
Китай	1 261	1,1	135	1 064,5	840	4 966	3 940	7,3	70	37	17	3 593,5
Гонконг, Китай	7	1,8	..	176,4	25 950	174	25 660	9,3	80	5	7	23,8
Колумбия	42	1,9	41	88,0	2 080	249	5 890	1,0	70	28	9	71,9
Конго, Дем. Респ.	51	3,2	23	5,0	100	33	682	..	46	161	40	2,3
Конго, Респ.	3	2,8	9	1,8	630	2	590	4,8	48	144	21	0,3
Корей, Респ.	47	1,0	479	421,1	8 910	820	17 340	7,8	73	9	2	457,4
Коста-Рика	4	2,0	71	14,4	3 960	30	8 250	0,0	77	14	5	5,4
Кот-д'Ивуар	16	3,0	50	10,5	660	24	1 520	-4,5	46	180	54	13,3
Кувейт	2	-0,7	111	..	..	..	..	..	77	13	18	51,0
Лаосская НДР	5	2,6	23	1,5	290	8 ^d	1 530 ^d	3,3	54	143	53	0,4
Латвия	2	-1,0	39	6,9	2 860	17	6 960	-7,2	70	18	0 ^h	8,3
Лесото	2	2,2	71	1,2	540	5 ^d	2 490 ^d	-0,1	45	141	17	..
Ливан	4	1,7	423	16,2	3 750	20	4 530	-0,8	70	32	14	17,7
Литва	4	-0,1	57	10,7	2 900	26	6 960	3,3	72	12	1	15,1
Мавритания	3	2,8	3	1,0	370	4	1 650	2,4	54	142	58	3,0
Мадагаскар	16	2,9	27	4,0	260	13	830	1,6	54	149	34	1,2
Македония, БЮР	2	0,7	80	3,5	1 710	10	4 960	4,6	73	17	..	10,9
Малави	11	2,6	117	1,9	170	7	600	-0,7	39	227	41	0,8
Малайзия	23	2,5	71	78,5	3 380	195	8 360	6,0	72	10	13	137,2
Мали	11	2,5	9	2,6	240	9	790	2,1	43	223	60	0,5
Марокко	29	1,8	64	33,8	1 180	98	3 410	-0,8	67	62	52	35,9
Мексика	98	1,6	51	498,0	5 080	864	8 810	5,4	72	36	9	379,7
Мозамбик	18	2,2	22	3,7	210	14 ^d	820 ^d	2,0	45	203	57	1,2
Молдова	4	-0,2	129	1,4	400	10	2 240	2,3	67	22	1	10,4
Монголия	2	1,3	2	0,9	390	4	1 660	-0,3	67	73	38	7,8
Мьянма	46	1,2	69	..	..	..	..	..	60	120	16	8,8
Намбия	2	2,5	2	3,6	2 050	11 ^d	6 440 ^d	1,6	50	108	19	..
Непал	24	2,4	167	5,3	220	33	1 360	3,1	58	109	60	2,2
Нигер	11	3,4	9	2,0	180	8 ^d	760 ^d	-0,3	46	252	85	1,1

Примечание. Сопоставимость и охват данных описаны в технических примечаниях. Курсивом выделены данные, отличающиеся от указанных.

	Население			Валовой национальный доход (ВНД) ^a		Валовой национальный доход (ВНД) ^b по ППС		Валовой внутренний продукт	Ожидаемая продолжительность жизни при рождении,	Козфф. детской смертности до 5 лет, На 1 тыс.	Уровень грамотности взрослого населения % в возрасте 15 лет и старше	Выбросы двуоксида углерода
	Млн 2000	Средне-годовой прирост, % 1999-2000	Плотность населения, чел. на кв. км 2000	Млрд 2000	Долл. на душу населения 2000	Млрд 2000	Долл. на душу населения 2000	Среднегодовой прирост, на душу населения % 1990-2000	Лет 1999	На 1 тыс. 1999	1999	Млн т 1997
Визерия	127	2,8	1,30	32,8	260	101	790	0,4	47	151	37	83,7
Нидерланды	16	0,6	469	400,3	25 140	417	26 170	3,8	78	5	..	163,6
Никарагуа	5	2,8	42	2,1	420	11 ^d	2 100 ^d	1,7	69	43	32	3,2
Новая Зеландия	4	1,1	14	50,1	13 080	72	18 780	3,1	77	0	..	31,6
Норвегия	4	0,6	15	151,2	53 650	134	20 760	2,4	78	4	..	68,5
Пакистан	138	2,5	179	64,6	470	270	1 900	3,4	63	126	55	98,2
Панама	3	1,7	38	9,3	3 260	16 ^d	5 700 ^d	1,0	74	25	8	8,0
Папуа - Новая Гвинея	5	2,2	11	3,7	760	11 ^d	2 280 ^d	-1,8	58	77	36	2,5
Парагвай	5	2,6	14	8,0	1 450	24 ^d	4 460 ^d	-1,5	70	27	..	4,1
Перу	26	1,7	20	53,9	2 100	121	4 720	1,9	69	48	10	30,1
Польша	39	0,1	127	162,2	4 200	349	9 030	4,1	73	10	0 ^g	357,0
Португалия	10	0,1	109	110,7	11 060	169	16 880	3,0	75	6	8	53,8
Российская Федерация	146	-0,2	9	241,1	1 660	1 168	8 030	8,8	66	20	1	1 444,5
Руанда	9	2,0	345	2,0	230	8	930	2,8	40	203	34	0,5
Румыния	22	-0,3	97	37,4	1 670	145	6 380	1,7	69	24	2	111,3
Сальвадор	6	2,1	303	12,5	1 990	28	4 390	0,0	70	30	22	5,9
Саудовская Аравия	21	2,7	10	139,4	6 900	223	11 050	..	72	25	24	273,7
Сенегал	10	2,6	49	4,7	500	14	1 480	2,3	52	124	64	3,5
Сингапур	4	2,8	6 587	99,4	24 740	100	24 970	8,1	78	4	8	81,9
Сирийская Арабская Республика	16	2,8	88	16,0	990	52	3 230	-1,1	60	30	26	49,9
Словенская Республика	5	0,2	112	20,0	3 700	59	11 000	2,1	75	10	..	38,1
Словения	2	-0,1	99	20,0	10 070	55	17 300	4,7	75	6	0 ^g	15,5
США	282	1,2	31	9 645,6	34 260	9 646	34 260	4,0	77	8	..	5 467,1
Сьерра-Леоне	5	2,3	70	0,6	130	2	460	1,3	37	283	..	0,5
Таджикистан	6	1,8	45	1,1	170	7	1 060	6,6	60	34	1	5,6
Таиланд	61	0,9	119	121,8	2 010	385	6 330	3,5	69	33	5	226,8
Тайвань	34	2,8	38	9,3 ⁱ	280 ^j	18 ^d	5 30 ^d	2,7	45	152	25	2,9
Того	5	2,8	86	1,4	300	7	1 450	1,6	49	143	44	1,0
Тунис	10	1,6	62	20,1	2 090	58	6 090	3,4	73	30	30	18,8
Туркменистан	5	2,8	10	4,0	840	20	4 040	16,1	66	45	..	31,0
Турция	65	1,5	85	201,5	3 090	459	7 040	5,7	69	45	15	216,0
Уганда	22	3,0	111	6,8	310	2 ^d	1 230 ^d	2,2	42	162	34	1,2
Узбекистан	25	1,8	60	15,2	610	59	2 380	2,9	70	29	12	104,8
Украина	50	-0,5	86	34,7	700	184	3 710	6,7	67	17	0 ^g	370,5
Уругувай	3	0,7	19	20,3	6 090	30	8 880	-1,8	74	17	2	5,7
Финляндия	76	2,2	253	78,7	1 040	319	4 220	2,1	69	41	5	81,7
Финляндия	5	0,4	17	129,0	24 900	127	24 610	5,4	77	5	..	56,0
Франция	59	0,4	107	1429,4 ^f	23 670 ^f	1 440	24 470	2,9	79	5	..	349,8
Хорватия	4	-0,7	80	20,1	4 510	35	7 780	3,8	73	9	2	20,1
Центрально-африканская Респ.	4	2,0	6	1,1	290	4 ^d	1 210 ^d	2,4	44	151	55	0,2
Чад	8	2,9	6	1,5	200	70	860 ^d	-2,1	49	189	59	0,1
Чешская Респ.	10	-0,1	133	50,6	4 920	140	13 610	3,2	75	5	..	125,2
Чили	15	1,5	29	69,9	4 600	139	9 110	4,0	76	12	4	60,1
Швейцария	7	0,7	182	273,7	38 120	218	30 350	2,7	80	5	..	42,6
Швеция	9	0,4	22	237,5	26 780	211	23 770	3,9	79	4	..	48,6
Шри-Ланка	19	1,3	300	16,6	870	67	3 470	4,2	73	19	0	8,1
Эквадор	13	2,1	46	15,3	1 210	37	2 920	0,4	69	35	9	21,7
Эритрея	4	2,7	41	0,7	170	4	950	-11,4	50	105	47	..
Эстония	1	-0,9	34	4,9	3 410	13	9 050	7,0	71	12	..	19,1
Эфиопия	64	2,3	64	6,7	100	42	660	2,2	42	166	63	3,8
Югославия, Фед. Респ.	11	0,1	..	..	..	..	..	..	..	16	..	50,2
Южная Африка	43	2,0	35	129,2	3 020	303 ^d	9 180 ^d	1,4	48	76	15	321,5
Ямайка	3	0,9	242	6,4	2 440	9	3 500	0,0	75	24	14	11,0
Япония	127	0,3	357	4 337,3	34 210	3 354	26 460	1,7	81	4	..	1 204,2
Весь мир	6 054 s	1,4 w	47 w	31 171,0 t	5 150 w	44 506 t	7 350 w	2,9 w	66 w	78 w	.. w	23 868,2 s
Страны с низким доходом	2 459	2,0	76	1 029,6	420	4 892	1 990	3,1	59	116	39	2 496,5
Со средним доходом	2 693	1,2	40	5 307,7	1 970	15 229	5 650	4,8	69	38	15	10 034,3
Выше среднего	2 046	1,1	47	2 327,0	1 140	9 374	4 580	5,5	69	40	16	6 767,5
Ниже среднего	647	1,4	28	2 986,0	4 620	5 930	9 170	3,9	69	35	11	5 266,7
Страны с низким и средним доходом	5 152	1,6	52	6 335,6	1 230	20 056	3 890	4,2	64	85	25	12 530,8
Африка южнее Сахары	659	2,6	28	313,0	480	1 030	1 560	0,5	47	159	39	501,8
Ближний Восток и Северная Африка	296	2,2	27	602,0	2 040	1 527	5 170	..	68	54	36	1 111,8
Восточная Азия и Тихоокеанский регион	1 853	1,2	116	1 963,9	1 060	7 631	11 200	6,5	69	44	15	5 075,6
Европа и Центральная Азия	475	0,2	20	955,9	2 010	3 145	6 620	6,3	69	26	3	3 285,6
Латиноамериканский и Карибский бассейны	516	1,6	26	1 895,3	3 680	3 627	7 030	2,3	70	38	12	1 355,4
Южная Азия	1 355	1,9	283	616,9	460	3 060	2 260	3,8	63	99	46	1 200,5
Страны с высоким доходом	903	0,7	29	24 828,8	27 510	24 781	27 450	3,2	78	6	..	11 537,4

a. Предварительные оценки Всемирного банка рассчитаны по методологии «Данные Всемирного банка». b. Паритет покупательной способности; см. технические примечания к «Собласто» оценкам. в. Относится к странам с доходом ниже среднего (776, 2003 долл.). d. Оценка получена методом регрессии; другие данные экстраполированы на основе последних оценок Программы межсекторальных оценок развития. e. Оценочные данные по ВНД и ВНД на душу населения включают франкцузские территории Гваделупу, Гваделупу, Мартинику и Реюньон. f. Согласно оценкам, относятся к странам с высоким доходом (9236 долл. или выше). g. Месяц март 0,5. h. Число по оценкам относится к странам с низким доходом (755 долл. и менее). i. Приведенные данные относятся только к материковой части Таиланда.

Таблица 2. Бедность и распределение дохода

Страна	Национальная черта бедности					Международная черта бедности					Доля дохода или потребления (%)		
	Год обсл.	Доля населения за чертой бедности (%)			Год обсл.	Доля насел. с доходом менее 1 долл. в день (%)	К-т бедности при доходе менее 1 долл. в день (%)	Доля насел. с доходом менее 2 долл. в день (%)	К-т бедности при доходе менее 2 долл. в день (%)	Год обсл.	Козф. Джини	Самая низкая 10%	Самая высокая 10%
		Сельское	Городское	Всего									
Австралия	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1994 ^{c,d}	35,2	2,0	25,4
Австрия	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1987 ^{c,d}	23,1	4,4	19,3
Азербайджан	1995	..	..	68,1	1995	<2	<0,5	9,6	2,3	1995 ^{c,d}	36,0	2,8	27,8
Албания	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Алжир	1995	30,3	14,7	22,6	1995	<2	<0,5	15,1	3,6	1995 ^{a,b}	35,3	2,8	26,8
Ангола	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Аргентина	1993	..	..	17,6	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Армения	..	..	..	..	1996	7,8	1,7	34,0	11,3	1996 ^{a,b}	44,4	2,3	35,2
Бангладеш	1995-96	39,8	14,3	35,6	1996	29,1	5,9	77,8	31,8	1995-96 ^{a,b}	33,6	3,9	28,6
Беларусь	1995	..	..	22,5	1998	<2	<0,5	<2	0,1	1998 ^{a,b}	21,7	5,1	20,0
Бельгия	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1992 ^{c,d}	25,0	3,7	20,2
Бенин	1995	..	..	33,0	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Болгария	..	..	..	..	1997	<2	<0,5	21,9	4,2	1997 ^{c,d}	26,4	4,5	22,8
Боливия	1995	79,1	..	..	1997	29,4	15,2	51,4	27,8	1997 ^{c,d}	58,9	0,5	45,7
Ботсвана	..	..	..	..	1985-86	33,3	12,5	61,4	30,7	..	..	..	..
Бразилия	1998	51,4	13,7	22,0	1997	9,0	2,1	25,4	9,8	1997 ^{c,d}	59,1	1,0	46,7
Буркина-Фасо	..	..	..	..	1994	61,2	25,5	85,8	50,9	1994 ^{a,b}	48,2	2,2	39,5
Бурundi	1990	..	..	36,2	..	..	..	..	..	1992 ^{a,b}	33,3	3,4	26,6
Великобритания	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1991 ^{c,d}	36,1	2,6	27,3
Венгрия	1993	..	..	8,6	1998	<2	<0,5	7,3	1,7	1998 ^{a,b}	24,4	4,1	20,5
Венесуэла, БР	1989	..	..	31,3	1997	18,7	6,5	44,6	19,0	1997 ^{a,b}	48,8	1,6	37,6
Вьетнам	1993	57,2	25,9	50,9	..	..	..	..	..	1998 ^{a,b}	36,1	3,6	29,9
Гаити	1995	66,0	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Гана	1992	34,3	26,7	31,4	1998	38,8	3,4	74,6	16,1	1998 ^{a,b}	39,6	2,4	29,5
Гватемала	1989	71,9	33,7	57,9	1998	10,0	2,2	33,8	11,8	1998 ^{c,d}	55,8	1,6	46,0
Гвинея	1994	..	..	40,0	..	..	..	..	..	1994 ^{a,b}	40,3	2,6	32,0
Германия	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1994 ^{c,d}	30,0	3,3	23,7
Гондурас	1993	51,0	57,0	53,0	1996	40,5	17,5	68,8	36,9	1997 ^{c,d}	59,0	0,4	44,3
Греция	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1993 ^{c,d}	32,7	3,0	25,3
Грузия	1997	9,9	12,1	11,1	1996	<2	<0,5	<2	<0,5	1996 ^{c,d}	37,1	2,3	27,9
Дания	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1992 ^{c,d}	24,7	3,6	20,5
Доминиканский Респ.	1992	29,8	10,9	20,6	1996	3,2	0,7	16,0	5,0	1998 ^{c,d}	47,4	2,1	37,9
Египет, Арабская Респ.	1995-96	23,3	22,5	22,9	1995	3,1	0,3	52,7	13,9	1995 ^{a,b}	28,9	4,4	25,0
Замбия	1993	..	..	86,0	1998	63,7	32,7	87,4	55,4	1998 ^{a,b}	52,6	1,1	41,0
Зимбабве	1990-91	31,0	10,0	25,5	1990-91	36,0	9,6	64,2	29,4	1990-91 ^{a,b}	56,8	1,8	46,9
Израиль	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1992 ^{c,d}	55,5	2,8	26,9
Индия	1994	36,7	30,5	35,0	1997	44,2	12,0	86,2	41,4	1997 ^{a,b}	37,8	3,5	33,5
Индонезия	1999	..	..	27,1	1999	7,7	1,0	55,3	16,5	1999 ^{a,b}	31,7	4,0	26,7
Иордания	1997	..	..	11,7	1997	<2	<0,5	7,4	1,4	1997 ^{a,b}	36,4	3,3	29,8
Иран, Исламская Респ.	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Ирландия	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1987 ^{c,d}	35,9	2,5	27,4
Испания	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1990 ^{c,d}	32,5	2,8	25,2
Италия	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1995 ^{c,d}	27,3	3,5	21,8
Йемен, Респ.	1992	19,2	18,6	19,1	1998	15,7	4,5	45,2	15,0	1998 ^{a,b}	33,4	3,0	25,9
Казахстан	1996	39,0	30,0	34,6	1996	1,5	0,3	15,3	3,9	1996 ^{a,b}	35,4	2,7	26,3
Камбоджа	1997	40,1	21,1	36,1	..	..	..	..	..	1997 ^{a,b}	40,4	2,9	33,8
Камерун	1984	32,4	44,4	40,0	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Канада	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1994 ^{c,d}	31,5	2,8	23,8
Кения	1992	46,4	29,3	42,0	1994	26,5	9,0	62,3	27,5	1994 ^{a,b}	44,5	1,8	34,9
Киргизская Респ.	1997	64,5	28,5	51,0	..	..	..	..	..	1997 ^{c,d}	40,5	2,7	31,7
Китай	1998	4,6	<2	4,6	1998	18,5	4,2	53,7	21,0	1998 ^{c,d}	40,3	2,4	30,4
Гонконг, Китай	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Колумбия	1992	31,2	8,0	17,7	1996	11,0	3,2	28,7	11,6	1996 ^{c,d}	57,1	1,1	46,1
Конго, Дем. Респ.	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Конго, Респ.	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Корея, Респ.	..	..	..	..	1993	<2	<0,5	<2	<0,5	1993 ^{a,b}	31,6	2,9	24,3
Коста-Рика	..	..	..	..	1997	6,9	2,0	23,3	8,5	1997 ^{c,d}	45,9	1,7	34,6
Кот-д'Ивуар	..	..	..	..	1995	12,3	2,4	49,4	16,8	1995 ^{a,b}	36,7	3,1	28,8
Кувейт	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Лаосская НДР	1993	53,0	24,0	46,1	1997	26,3	6,3	73,2	29,6	1997 ^{a,b}	37,0	3,2	30,6
Латвия	..	..	..	..	1998	<2	<0,5	8,3	2,0	1998 ^{c,d}	32,4	2,9	25,9
Лесото	1993	53,9	27,8	49,2	1993	43,1	20,3	65,7	38,1	1985-87 ^{a,b}	56,0	0,9	43,4
Ливан	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Литва	..	..	..	..	1996	<2	<0,5	7,8	2,0	1996 ^{a,b}	32,4	3,1	25,6
Мавритания	1989-90	..	..	57,0	1995	28,6	9,1	68,7	29,6	1995 ^{a,b}	37,3	2,5	28,4
Мадагаскар	1993-94	77,0	47,0	70,0	1997	63,4	26,9	89,0	53,2	1997 ^{a,b}	46,0	2,2	37,3
Македония, БЮР	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Малави	1990-91	..	..	54,0	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Малайзия	1989	..	..	15,5	..	..	..	..	..	1997 ^{c,d}	49,2	1,7	38,1
Мали	..	..	..	..	1994	72,8	37,4	90,6	60,5	1994 ^{a,b}	50,5	1,8	40,4
Марокко	1998-99	27,2	12,0	19,0	1990-91	<2	<0,5	7,5	1,3	1998-99 ^{a,b}	39,5	2,6	30,9
Мексика	1988	..	..	10,1	1996	12,2	3,5	34,8	13,2	1996 ^{c,d}	51,9	1,6	41,1

Примечание: Сопоставимость и охват данных описаны в технических примечаниях. Курсивом выделены данные, отличающиеся от указанных.

Страна	Год обслед.	Национальная черта бедности			Год обслед.	Международная черта бедности				Год обслед.	Коэф. Джини	Доля дохода или потребления (%)	
		Доля населения за чертой бедности (%)				Доля насел. с доходом менее 1 долл. в день (%)	К-т бедности при доходе менее 1 долл. в день (%)	Доля насел. с доходом менее 2 долл. в день (%)	К-т бедности при доходе менее 2 долл. в день (%)			Самая низкая 10%	Самая высокая 10%
		Сельское	Городское	Всего									
Мозамбик	..	..	..	..	1996	37,9	12,0	78,4	36,8	1996-97 ^{a,b}	39,6	2,5	31,7
Молдова	1997	26,7	..	23,3	1997	11,3	3,0	38,4	14,0	1997 ^{c,d}	40,6	2,2	30,7
Монголия	1995	33,1	38,5	36,3	1995	13,9	3,1	50,0	17,5	1995 ^{a,b}	33,2	2,9	24,5
Мьянма	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Намибия	..	..	..	..	1993	34,9	14,0	55,8	30,4	..	..	..	..
Непал	1995-96	44,0	23,0	42,0	1995	37,7	9,7	82,5	37,5	1995-96 ^{a,b}	36,7	3,2	29,8
Нигер	1989-93	66,0	52,0	63,0	1995	61,4	33,9	85,3	54,8	1995 ^{a,b}	50,5	0,8	35,4
Нигерия	1992-93	36,4	30,4	34,1	1997	70,2	34,9	90,8	59,0	1996-97 ^{a,b}	50,6	1,6	40,8
Нидерланды	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1994 ^{c,d}	32,6	2,8	25,1
Никарагуа	1993	76,1	31,9	50,3	..	..	..	..	..	1998 ^{a,b}	60,3	0,7	48,8
Новая Зеландия	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Норвегия	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1995 ^{c,d}	25,8	4,1	21,8
Пакистан	1991	36,9	28,0	34,0	1996	31,0	6,2	84,7	35,0	1996-97 ^{a,b}	31,2	4,1	27,6
Панама	1997	64,9	15,3	37,3	1997	10,3	3,2	25,1	10,2	1997 ^{a,b}	48,5	1,2	35,7
Папua - Новая Гвинея	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1996 ^{a,b}	50,9	1,7	40,5
Парагвай	1991	28,5	19,7	21,8	1998	19,5	9,8	49,3	26,3	1998 ^{c,d}	57,7	0,5	43,8
Перу	1997	64,7	40,4	49,0	1996	15,5	5,4	41,4	17,1	1996 ^{c,d}	46,2	1,6	35,4
Польша	1993	..	..	23,8	1998	<2	<0,5	<2	<0,5	1998 ^{a,b}	31,6	3,2	24,7
Португалия	..	..	..	..	1994	<2	<0,5	<2	<0,5	1994-95 ^{c,d}	35,6	3,1	28,4
Российская Федерация	1994	..	..	30,9	1998	7,1	1,4	25,1	8,7	1998 ^{a,b}	48,7	1,7	38,7
Руанда	1993	..	..	51,2	1983-85	35,7	7,7	84,6	36,7	1983-85 ^{a,b}	28,9	4,2	24,2
Румыния	1994	27,9	20,4	21,5	1994	2,8	0,8	27,5	6,9	1994 ^{c,d}	28,2	3,7	22,7
Сальвадор	1992	55,7	43,1	48,3	1997	26,0	9,7	54,0	25,3	1997 ^{c,d}	50,8	1,4	39,3
Саудовская Аравия	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Сенегал	..	..	..	..	1995	26,3	7,0	67,8	28,2	1995 ^{a,b}	41,3	2,6	33,5
Сингапур	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Сирийская Арабская Респ.	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Словацкая Респ.	..	..	..	..	1992	<2	<0,5	<2	<0,5	1992 ^{c,d}	19,5	5,1	18,2
Словения	..	..	..	..	1998	<2	<0,5	<2	<0,5	1998 ^{c,d}	28,4	3,9	23,0
США	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1997 ^{c,d}	40,8	1,8	30,5
Сьерра-Леоне	1989	76,0	53,0	68,0	1989	57,0	39,5	74,5	51,8	1989 ^{a,b}	62,9	0,5	43,6
Таджикистан	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Таиланд	1992	15,5	10,2	13,1	1998	<2	<0,5	28,2	7,1	1998 ^{a,b}	41,4	2,8	32,4
Танзания	1991	..	..	51,1	1993	19,9	4,8	59,7	23,0	1993 ^{a,b}	38,2	2,8	30,1
Того	1987-89	..	..	32,3	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Тунис	1990	21,6	8,9	14,1	1995	<2	<0,5	10,0	2,3	1995 ^{a,b}	41,7	2,3	31,8
Туркменистан	..	..	..	..	1993	20,9	5,7	59,0	23,3	1998 ^{a,b}	40,8	2,6	31,7
Турция	..	..	..	..	1994	2,4	0,5	18,0	5,0	1994 ^{a,b}	41,5	2,3	32,3
Уганда	1999-2000	10,3	39,1	35,2	..	..	..	..	..	1996 ^{a,b}	37,4	3,0	29,8
Узбекистан	..	..	..	..	1993	3,3	0,5	26,5	7,3	1993 ^{c,d}	33,3	3,1	25,2
Украина	1995	..	..	31,7	1999	2,9	0,6	31,0	8,0	1999 ^{a,b}	29,0	3,7	23,2
Уругвай	..	..	..	..	1989	<2	<0,5	6,6	1,9	1989 ^{c,d}	42,3	2,1	32,7
Филиппины	1997	50,7	21,5	36,8	..	..	..	..	..	1997 ^{a,b}	46,2	2,3	36,6
Финляндия	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1991 ^{c,d}	25,6	4,2	21,6
Франция	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1995 ^{c,d}	32,7	2,8	25,1
Хорватия	..	..	..	..	1998	<2	<0,5	<2	<0,5	1998 ^{c,d}	29,0	3,7	23,3
Центрально-африканская Респ.	..	..	..	..	1993	66,6	38,1	84,0	58,4	1993 ^{a,b}	61,3	0,7	47,7
Чад	1995-96	67,0	63,0	64,0	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Чешская Респ.	..	..	..	..	1996	<2	<0,5	<2	<0,5	1996 ^{c,d}	25,4	4,3	22,4
Чили	1994	..	..	20,5	1996	<2	<0,5	18,4	4,8	1996 ^{c,d}	57,5	1,4	46,9
Швейцария	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1992 ^{c,d}	33,1	2,6	25,2
Швеция	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1992 ^{c,d}	25,0	3,7	20,1
Шри-Ланка	1995-96	27,0	15,0	25,0	1995	6,6	1,0	45,4	13,5	1995 ^{a,b}	34,4	3,5	28,0
Эквадор	1994	47,0	25,0	35,0	1995	20,2	5,8	52,3	21,2	1995 ^{a,b}	43,7	2,2	33,8
Эритрея	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Эстония	1995	14,7	6,8	8,9	1998	<2	<0,5	3,2	0,8	1998 ^{c,d}	37,6	3,0	29,8
Эфиопия	..	..	..	..	1995	31,3	8,0	76,4	32,9	1995 ^{a,b}	40,0	3,0	33,7
Югославия, Фед. Респ.	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Южная Африка	..	..	..	..	1993	11,5	1,8	35,8	13,4	1993-94 ^{a,b}	59,3	1,1	45,9
Ямайка	1992	..	..	34,2	1996	3,2	0,7	25,2	6,9	1996 ^{a,b}	36,4	2,9	28,9
Япония	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1993 ^{c,d}	24,9	4,8	21,7

a. Относится к долям расходов по процентиям населения. b. Классифицировано по расходам на душу населения. c. Относится к долям доходов по процентиям населения. d. Классифицировано по датам на душу населения.

Таблица 3. Экономическая деятельность

	Валовой внутренний продукт		Производительность сельского х-ва		Доб. стоимость, % от ВВП			Расходы домохозяйств на конечное потребление, % от ВВП	Общие расходы правительства на конечное потребление, % от ВВП	Валовое накопление капитала, % от ВВП	Внешний баланс товаров и услуг, % от ВВП	Дефлятор ВВП, среднегодовой прирост, %
	Млн долл. 2000	Средне-годовой прирост, %	Добавленная стоимость на одного с.-х. работника, в долл. 1995 г.		Сельское хозяйство	Промышленность	Услуги					
			1987-89	1997-99								
Австралия	394 023	4,1	22 932	31 432	3	25	72	60	18	25	-3	1,4
Австрия	190 957	2,0	20 356	28 410	2	29	69	56	20	24	0	2,1
Азербайджан	4 904	-5,3	..	..	21	43	36	77	11	46	-34	194,2
Албания	3 704	3,7	1 124	1 934	55	28	17	90	10	19	-19	39,0
Анджир	53 817	2,1	1 909	1 876	10	69	21	46	8	26	19	17,9
Ангола	8 738	1,3	243	126	6	70	24	36	32	24	8	740,2
Аргентина	285 473	4,3	7 167	9 951	5	28	68	71	14	16	-1	5,2
Армения	1 914	-1,9	..	5 180	29	33	39	99	11	19	-29	212,5
Бангладеш	47 864	4,8	247	292	26	25	49	78	4	23	-5	4,1
Беларусь	35 940	-1,9	..	3 744	13	42	45	59	20	24	-3	354,6
Бельгия	231 016	2,0	28 767	48 529	7	25	73	54	21	21	-7	2,0
Бенин	2 262	4,7	377	558	37	14	49	82	11	19	-13	8,7
Болгария	12 052	-2,1	3 251	6 007	14	24	62	72	14	19	-5	103,0
Боливия	8 469	4,1	..	1 054	18	34	48	74	16	18	-8	8,6
Ботсвана	5 285	4,7	708	681	4	44	52	58	28	20	-6	9,7
Бразилия	587 553	2,9	2 918	4 300	9	32	59	64	16	23	-2	207,5
Буркина-Фасо	2 406	4,1	147	162	31	28	40	77	14	28	-18	5,5
Бурundi	689	-2,6	185	140	51	18	31	93	13	9	-15	12,3
Великобритания	1 413 432	2,5	27 636	34 730	1	25	74	66	18	18	-2	2,9
Венгрия	45 716	1,5	4 968	4 860	6	34	61	63	10	29	-2	19,3
Венесуэла, БР	120 484	1,6	4 489	5 125	5	47	47	68	8	14	11	45,5
Вьетнам	31 344	7,9	173	236	25	34	40	70	7	25	-2	15,3
Гаити	3 826	-0,6	510	394	30	20	50	100	7	11	-18	20,6
Гана	5 419	4,3	547	552	35	8	56	75	10	31	-16	27,0
Гватемала	19 041	4,1	1 901	2 099	23	20	57	86	6	16	-8	10,4
Гвинея	3 120	4,3	253	285	24	38	38	77	6	22	-5	5,2
Германия	1 870 136	1,5	..	28 924	1	28	71	58	19	22	1	1,7
Гондурас	5 932	3,2	824	1 008	18	32	51	66	13	35	-14	18,8
Греция	111 955	2,4	10 605	12 711	7	20	72	69	15	23	-7	8,8
Грузия	3 048	5,6	..	1 952	36	13	52	89	10	18	-17	11,6
Дания	160 780	2,4	27 379	52 809	2	21	76	50	26	20	-4	2,1
Доминиканская Респ.	19 894	6,1	1 937	2 710	11	32	58	79	8	24	-10	9,4
Египет,	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Арабская Респ.	98 333	4,6	953	1 222	17	33	50	72	10	24	-7	8,2
Замбия	2 911	0,5	161	212	24	25	51	91	10	18	-19	51,4
Зимбабве	7 350	2,4	287	369	11	14	75	72	23	2	3	25,8
Израиль	110 332	5,1	..	..	..	..	..	59	29	19	-7	10,0
Индия	479 404	6,0	324	395	27	27	46	68	11	25	-4	8,2
Индонезия	153 255	4,2	656	740	17	47	36	67	7	18	8	15,5
Иордания	8 340	5,0	1 712	1 434	3	26	72	72	24	22	-19	3,2
Иран,	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Исламская Респ.	98 990	3,6	2 773	3 679	20	37	43	66	17	17	1	26,2
Ирландия	94 388	7,3	..	..	..	..	..	49	14	23	14	3,6
Испания	555 004	2,4	..	21 687	4	28	69	59	17	24	-1	3,9
Италия	1 068 518	1,5	13 460	23 906	3	26	71	60	18	20	2	3,8
Йемен, Респ.	8 667	3,5	..	355	17	40	42	71	17	19	-7	24,9
Казахстан	18 264	-4,6	..	1 414	9	30	60	68	17	14	0	206,3
Камбоджа	3 207	4,6	386	406	15	35	35	86	9	15	-10	25,0
Камерун	8 687	1,7	882	1 072	44	19	38	71	10	19	-1	5,0
Капата	689 549	2,9	23 026	34 922	..	..	..	58	19	20	3	1,4
Кения	10 410	2,1	262	226	23	16	60	81	16	12	-9	14,0
Киргизская Респ.	1 304	-4,1	..	3 430	38	27	36	78	19	18	-15	110,2
Китай	1 079 954	10,3	222	316	16	49	34	49	11	38	2	7,1
Гонконг, Китгай	163 261	4,0	..	..	0	15	85	58	10	27	5	4,1
Колумбия	82 849	3,0	3 698	3 454	15	29	56	70	9	20	1	19,0
Конго, Дем. Респ.	5 584	-5,1	247	252	..	..	..	..	..	..	..	1 123,1
Конго, Респ.	2 689	-0,2	475	498	10	49	41	60	11	22	7	9,2
Корея, Респ.	457 219	5,7	6 581	12 252	5	44	51	56	10	31	3	5,0
Коста-Рика	15 751	5,4	3 568	4 973	11	37	53	76	5	17	2	17,1
Кот-д'Ивуа	9 319	3,5	902	1 104	28	29	43	65	11	19	6	7,3
Кувейт	29 674	..	..	..	..	..	..	50	27	13	10	..
Лаосская НДР	1 709	6,5	446	558	53	22	25	81	5	25	-12	27,0
Латвия	7 138	-3,4	..	2 523	4	26	71	68	18	25	-10	49,2
Лесото	913	4,2	550	544	18	38	44	122	13	47	-82	10,2
Ливан	16 584	5,9	..	26 946	12	21	67	95	14	21	-30	17,6
Литва	11 232	-3,1	..	3 192	9	32	59	65	22	23	-10	75,2
Мавритания	935	4,2	392	469	25	29	46	78	15	18	-11	5,9
Мадагаскар	4 020	2,0	194	184	30	14	56	87	8	13	-8	19,1
Македония, БЮР	3 295	-0,3	..	2 141	12	35	53	74	19	21	-14	77,1
Малави	1 692	3,8	91	138	40	19	41	84	12	18	-14	33,7
Малайзия	89 321	7,0	5 495	6 578	12	40	48	54	7	26	12	3,9
Мали	2 345	3,8	240	280	45	17	38	79	15	21	-15	7,2
Марокко	33 364	2,2	1 704	1 651	13	33	54	64	17	25	-6	3,0
Мексика	574 512	3,1	1 518	1 758	4	28	67	71	7	23	-2	18,9
Мозамбик	3 812	6,4	119	132	33	25	41	82	11	33	-26	32,5
Молдова	1 285	-9,7	..	1 277	25	22	53	74	19	22	-15	120,2
Монголия	975	1,0	1 031	1 193	32	30	39	63	18	26	-5	57,7
Мьянма	..	..	..	..	60	9	31	90	..	11	-1	26,1
Намибия	3 479	4,1	981	1 417	11	28	61	54	29	24	-7	9,5
Непал	5 450	4,8	181	189	39	20	41	77	9	21	-8	8,3
Нигер	1 861	2,6	204	205	41	17	42	81	15	10	-6	6,0

Примечание: Сопоставимость и охват данных описаны в технических примечаниях. Курсивом выделены данные, отличающиеся от указанных.

	Валовой внутренний продукт		Производительность сельского х-ва		Доб. стоимость, % от ВВП			Расходы домохозяйств на конечное потребление, % от ВВП	Общие расходы правительства на конечное потребление % от ВВП	Валовое накопление капитала % от ВВП	Внешний баланс товаров и услуг % от ВВП	Дефлятор ВВП, среднегодовой прирост, %
	Млн долл. 2000	Средне-годовой прирост, % 1990-2000	Добавленная стоимость на одного с.-х. работника, в долл. 1995 г.		Сельское хозяйство	Промышленность	Услуги					
			1987-89	1997-99				2000	2000	2000		
Нигерия	41 248	2.4	470	641	39	33	28	56	14	22	9	29.1
Нидерланды	364 948	2.9	31 328	51 594	3	24	74	50	23	22	5	1.9
Никарагуа	2 397	3.5	1 313	1 919	33	23	44	87	16	38	-41	33.2
Новая Зеландия	49 983	3.0	22 073	27 083	..	..	..	65	15	19	1	1.4
Норвегия	149 349	3.6	20 164	32 848	2	31	67	48	21	24	6	2.4
Пакистан	61 673	3.7	497	626	26	23	50	78	10	15	-4	10.1
Панама	9 911	4.1	2 235	2 580	7	17	76	61	15	30	-6	2.0
Папуа - Новая Гвинея	4 011	4.0	662	808	26	44	30	66	13	18	3	7.9
Парагвай	7 680	2.2	3 090	3 512	29	26	45	81	8	23	-12	12.7
Перу	53 882	4.7	1 323	1 569	8	38	55	71	8	22	-2	26.8
Польша	158 839	4.6	..	1 583	3	32	65	80	4	27	-11	22.8
Португалия	10 3871	2.6	5 140	7 621	4	27	69	64	19	25	-9	5.3
Российская Федерация	251 092	-4.8	..	2 282	7	38	56	53	14	14	20	162.0
Руанда	1 762	-0.2	302	234	46	20	34	89	13	14	-16	14.5
Румыния	36 692	-0.7	1 896	3 228	15	30	55	71	14	19	-4	98.0
Сальвадор	13 217	-4.7	1 606	1 690	10	30	61	85	11	16	-13	7.4
Саудовская Аравия	139 383	1.6	6 191	10 930	7	48	45	39	30	19	12	1.2
Сенегал	4 372	3.6	343	307	18	26	56	76	11	19	-6	4.6
Сингапур	92 252	7.8	25 165	51 241	0	34	66	40	10	31	18	1.3
Сирийская Арабская Респ.	16 485	5.6	..	..	..	..	..	72	12	16	-1	6.1
Словацкая Респ.	19 123	2.1	..	3 491	4	32	64	54	19	32	-5	10.6
Словения	18 174	2.7	..	30 136	4	38	58	56	21	28	-4	20.4
США	9 882 842	3.4	..	..	..	..	..	67	14	20	-2	2.1
Сьерра-Лейоне	654	-4.5	433	379	43	27	30	94	15	8	-16	29.3
Таджикистан	987	-1.7	..	296	19	25	57	..	..	..	..	115.1
Таиланд	121 927	4.2	754	916	10	40	49	58	12	22	8	4.2
Таиланд ^б	9 316	3.1	..	188	45	15	40	86	12	17	-15	21.7
Того	1 281	2.6	435	543	41	21	38	85	11	13	-10	7.0
Тунис	19 462	4.7	2 132	047	12	28	59	61	14	28	-3	4.4
Туркменистан	4 404	-4.8	..	1 116	27	45	28	62	12	46	-20	407.5
Турция	199 902	3.7	1 823	1 850	16	25	59	69	14	24	-7	76.3
Уганда	6 248	7.1	287	350	44	18	38	85	10	16	-12	12.4
Узбекистан	13 517	-0.5	..	997	33	24	43	72	9	18	1	246.6
Украина	32 171	-9.4	..	1 383	13	40	47	63	18	20	-1	271.3
Уругвай	20 195	3.3	6 505	8 679	6	29	65	71	14	17	-2	31.3
Финляндия	75 186	3.2	1 322	1 342	17	30	53	67	15	20	-2	8.4
Финляндия ^б	119 823	2.8	21 944	36 384	3	28	68	51	21	20	8	1.9
Франция	1 286 252	1.7	29 079	50 171	3	23	74	55	24	19	3	1.5
Хорватия	19 030	0.6	..	7 123	9	32	59	57	27	23	-7	86.2
Центрально-африканская Респ.	959	2.1	383	460	55	20	25	81	12	14	-7	4.5
Чад	1 408	2.2	171	220	36	15	49	95	8	10	-13	7.1
Чешская Респ.	49 510	0.8	..	5 091	4	43	53	53	20	28	-2	11.3
Чили	70 710	6.8	4 533	5 491	8	34	57	65	11	22	1	7.3
Швейцария	240 323	0.7	..	..	..	..	..	61	14	21	4	1.4
Швеция	227 369	1.8	24 506	34 285	..	..	..	51	27	17	6	2.1
Шри-Ланка	16 402	5.3	683	746	21	27	52	71	9	27	-7	9.2
Эквадор	13,607	1.8	1 432	1 789	11	25	64	62	9	17	12	37.1
Эритрея	600	3.8	..	..	17	29	54	78	65	39	-82	9.4
Эстония	4 969	-0.5	..	3 646	6	28	66	58	21	26	-5	53.1
Эфиопия	6 304	4.6	..	144	52	11	37	81	16	18	-15	7.0
Югославия, Фед. Респ.	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Южная Африка	125 887	2.0	3 471	3 910	3	31	66	64	18	15	3	9.6
Ямайка	6 892	0.2	947	1 229	7	28	65	60	18	31	-10	24.5
Япония	4 677 099	1.3	21 914	30 620	2	36	62	61	10	26	2	0.1
Весь мир	31 336 893 т	2.6 w	.. w	.. w	5 w	31 w	63 w	62 w	15 w	23 w	.. w	
Страны с низким доходом	1 078 946	3.4	304	..	23	33	44	69	11	21	0	
Со средним доходом	5 490 802	3.6	..	..	11	36	54	62	12	25	1	
Выше среднего	2 358 673	3.6	..	..	15	43	42	56	12	27	5	
Ниже среднего	3 138 826	3.6	..	..	8	31	61	65	13	23	-1	
Страны с низким и средним доходом	6 567 744	3.6	..	..	13	35	52	63	12	24	1	
Африка к югу от Сахары	322 212	2.4	369	380	15	28	57	65	17	16	2	
Ближний Восток и Северная Африка	591 584	3.0	..	..	14	38	48	57	19	21	2	
Восточная Азия и Тихоокеанский регион	2 059 259	7.2	..	..	15	46	38	55	10	31	4	
Европа и Центральная Азия	960 670	-1.6	..	2,220	10	33	57	63	13	19	6	
Латиноамериканская и Карибская бассейны	1 995 118	3.3	..	..	8	31	61	67	13	21	-2	
Южная Азия	620 253	5.6	306	..	27	26	47	70	11	23	-4	
Страны с высоким доходом	24 772 147	2.4	..	..	..	..	..	62	16	22	1	

д. Отдельные данные по общим государственным расходам на конечное потребление недоступны. Они включены в показатели по расходам на конечное потребление домохозяйств. в. Приведенные данные относятся только к материковой части Танзании.

Таблица 4. Торговля, помощь и финансы

	Товарооборот		Экспорт промыш- ленных товаров % от общего товарного экспорта 1999	Экспорт высоких технологий % от экспорта товаров 1999	Баланс по счету текущих операций 1999 Млн долл. 1999	Приток частного капитала, Нетто Млн долл. 1999	Прямые иностранные инвестиции Млн долл. 1999	Официальная помощь на цели развития ^a Долл. на душу населения 1999	Внешний долг		Сумма внутренних кредитов, представ- ленных банковским сектором % от ВВП 2000
	Экспорт	Импорт							Всего	Текущая стоимость % от ВНИ 1999	
	Млн долл. 2000	Млн долл. 2000										Млн долл. 1999	Млн долл. 1999
Албания	260	975	68	1	-155	37	41	142	975	18	48,2
Австралия	63 872	71 344	29	11	-23 070	..	6 363	..	..	..	90,8
Австрия	64 907	68 813	83	13	-5 747	..	2 834	..	..	..	..
Азербайджан	1 750	1 390	10	..	-1 106	596	510	20	1 036	17	10,3
Алжир	19 550	9 200	3	4	..	-1 486	7	3	28 015	64	50,3
Ангола	8 200	3 400	..	..	-249	2 373	2 471	31	10 871	344	-14,2
Аргентина	26 251	25 508	32	8	-12 312	32 296	23 929	2	147 880	56	34,4
Армения	290	850	63	2	-307	122	122	55	932	36	11,5
Бангладеш	5 700	8 480	91	0	-394	198	179	9	17 534	23	34,8
Беларусь	7 575	8 960	75	4	-257	394	225	2	1 136	4	19,2
Бельгия	184 130 ^b	171 178 ^b	79 ^b	8	11 685	..	117 211 ^b	..	..	..	..
Бенин	350	650	3	..	-158	31	31	34	1 686	40 ^c	8,4
Болгария	4 760	6 340	61	4	-685	1 112	806	32	9 872	78	18,2
Болivia	1 210	1 760	41	..	-556	1 016	1 016	70	6 157	37 ^c	63,2
Ботсвана	2 250	2 380	..	..	517	36	37	38	462	8	-71,9
Бразилия	55 086	58 585	54	13	-25 073	22 793	32 659	1	244 673	48	51,6
Буркина-Фасо	240	700	..	..	-312	10	10	36	1 518	25 ^c	15,4
Бурунди	55	140	..	..	-27	0	0	11	1 131	96	34,4
Великобритания	280 061	331 661	83	30	-15 981	..	84 476	..	..	..	136,1
Венгрия	28 090	32 080	85	23	-2 101	4 961	1 950	25	29 042	60	52,1
Венесуэла, БР	32 800	16 250	12	3	3 689	3 130	3 187	2	35 852	37	14,4
Вьетнам	14 308	15 200	..	..	-64	828	1 609	18	23 260	76	35,0
Гаити	170	1 130	84	4	-38	30	30	34	1 190	17	30,9
Гана	1 400	2 400	20	14	-766	-16	17	32	6 928	66 ^c	38,7
Гвинея	2 630	4 750	34	9	-1 026	98	155	26	4 660	24	16,9
Гвинея	940	1 200	20	0	-138	63	63	33	3 518	72	8,7
Германия	551 566	500 060	84	17	-19 313	..	52 232	..	..	..	145,2
Гондурас	1 450	2 865	32	3	-211	251	230	129	5 333	63	31,5
Греция	10 609	28 254	50	10	-4 860	..	984	..	..	..	102,4
Грузия	320	645	..	..	-220	86	82	44	1 652	45	21,6
Дания	49 215	44 567	66	20	2 964	..	11 730	..	..	..	57,4
Доминиканская Респ.	5 700	9 700	8	0	-429	1 404	1 338	23	4 771	28	38,0
Египет	4 700	13 600	37	0	-1 708	1 558	1 065	25	30 404	27	100,6
Арабская Респ.	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Замбия	780	800	..	..	..	151	163	63	5 853	175	78,1
Зимбабве	1 600	1 700	27	2	..	70	59	21	4 566	77	48,6
Израиль	31 338	38 130	93	19	-1 881	..	2 363	148	..	..	86,6
Индия	42 358	49 830	76	6	-3 699	1 813	2 169	1	94 393	16	48,2
Индонезия	62 016	33 547	54	10	5 785	-8 416	-2 745	11	150 096	114	66,2
Иордания	1 960	4 580	56	2	390	112	158	91	8 947	104	84,8
Иран, Исламская Респ.	30 170	14 900	8	1	-1 897	-1 385	85	3	10 357	9	49,3
Ирландия	77 102	50 202	85	47	595	..	19 091	..	..	..	93,8
Испания	113 747	153 516	78	8	-13 761	..	15 541	..	..	..	108,9
Италия	234 613	233 277	89	8	6 304	..	6 783	..	..	..	92,0
Йемен, Респ.	4 200	2 200	1	..	769	-150	-150	27	4 610	58	5,3
Казахстан	9 140	5 100	25	8	-171	1 477	1 587	11	5 764	38	14,5
Камбоджа	590	700	..	..	-66	122	126	24	2 262	61	7,3
Камерун	2 050	1 203	..	..	-396	-13	40	30	9 443	76	16,7
Канада	277 233	249 118	67	15	-2 273	..	25 129	..	..	..	89,0
Кения	1 650	3 200	23	4	11	-51	14	10	6 562	49	48,0
Киргизская Респ.	505	565	20	6	-185	-16	36	55	1 699	105	12,6
Китай	249 212	225 097	88	17	15 667	40 632	38 753	2	154 223	14	132,7
Гонконг, Китай	202 440 ^d	214 200	95 ^d	21	10 541	..	..	1	..	..	140,9
Тайвань, Китай	148 370	140 010	95	40	5 861	..	..	..	..	..	..
Колумбия	13 345	11 675	31	8	-61	3 635	1 109	7	34 538	40	35,8
Конго, Дем. Респ.	580	400	..	..	-583	1	1	3	11 906	244	..
Конго, Респ.	2 400	930	..	..	-252	5	5	49	5 031	301	10,4
Корея, Респ.	172 620	160 493	91	32	24 477	6 409	9 333	-1	129 784	31	104,1
Коста-Рика	5 874	6 373	68	..	-649	924	669	-3	4 182	30	30,5
Кот-д'Ивуар	3 780	3 150	..	..	38	74	350	29	13 170	117 ^c	25,8
Кувейт	22 700	7 640	20	1	5 062	..	72	4	..	..	110,3
Лаосская НДР	300	560	..	..	90	79	79	58	2 527	100	10,7
Латвия	1 865	3 210	57	4	-647	303	348	40	2 657	37	24,2
Лесото	180	720	..	..	-221	168	163	15	686	41	4,0
Ливан	714	6 228	..	..	-5 626	1 771	250	45	8 441	51	182,3
Литва	3 860	5 385	67	12	-1 194	1 148	487	35	3 584	33	14,5
Мавритания	400	340	..	..	140	0	2	84	2 528	169	0,3
Мадagascar	260	660	50	3	-289	52	58	24	4 409	80	15,2
Македония, БЮР	1 365	2 220	72	2	-109	51	30	135	1 433	37	15,7
Малави	410	610	..	..	..	60	60	41	2 751	76 ^c	7,2
Малайзия	98 237	82 210	80	59	12 606	3 247	1 553	6	45 939	64	143,9
Мали	510	690	1	7	-178	19	19	33	3 183	57 ^c	14,7
Марокко	7 210	10 630	49	0	-167	-118	3	24	19 060	51	93,4
Мексика	166 415	182 635	85	21	-14 166	26 780	11 786	0	166 960	37	26,1
Мозамбик	235	890	..	..	-429	374	384	7	6 959	28 ^c	11,2
Молдова	470	780	27	4	-34	12	34	24	943	73	25,3
Монголия	400	440	..	..	-52	28	30	92	891	59	6,7
Мьянма	1 310	2 450	..	..	-232	203	216	2	5 999	..	26,8
Намибия	1 350	1 470	..	..	204	..	114	104	..	..	48,0
Непал	795	1 590	69	..	-168	-8	4	15	2 970	32	43,5
Нигер	320	450	2	5	-174	-8	15	18	1 621	55 ^c	8,9
Нигерия	20 100	12 910	1	13	506	860	1 005	1	29 358	90	12,4
Нидерланды	211 731	196 980	70	33	17 576	..	43 189	..	..	..	..

Примечание. Сопоставимость и охват данных описаны в технических примечаниях. Курсивом выделены данные, отличающиеся от указанных.

	Товарооборот		Экспорт промыш- ленных товаров % от общего товарного экспорта 1999	Экспорт высоких технологий % от экспорта промышл. товаров 1999	Баланс по счету текущих операций 1999 Млн долл.	Приток частного капитала, Нетто Млн долл. 1999	Прямые иностранные инвестиции Млн долл. 1999	Официальная помощь на цели развития ^a Долл. на душу населения 1999	Внешний долг		Сумма внутренних кредитов, предостав- ленных банковским сектором % от ВВП 2000
	Экспорт	Импорт							Всего	Текущая стоимость % от ВВП 1999	
	Млн долл. 2000	Млн долл. 2000										Млн долл. 1999	% от ВВП 1999
Никарагуа	625	1 792	9	6	-587	382	300	137	6 986	278 ^c	3.4
Новая Зеландия	13 347	14 065	33	15	-3 596	..	1 410	..	..	..	118.1
Норвегия	58 058	33 758	27	17	5 961	..	7 900	..	..	..	60.4
Пакистан	9 132	11 060	84	0	-2 187	53	530	5	34 269	43	49.0
Панама	800	3 406	17	1	-1 376	620	22	5	6 837	78	110.6
Панама - Новая Гвинея	2 050	1 150	9	..	120	499	297	46	2 695	77	27.0
Парагвай	852	2 252	15	3	-235	109	72	14	2 514	31	27.5
Перу	6 982	8 790	21	5	-1 822	3 140	1 969	18	32 284	63	26.2
Польша	31 590	49 290	77	3	-12 487	10 452	7 270	25	54 268	33	37.6
Португалия	23 267	37 911	87	5	-9 629	..	1 127	..	..	..	103.9
Российская Федерация	105 200	44 200	25	16	20 960	3 780	3 309	12	173 940	72	23.9
Руанда	58	215	..	..	-2	2	2	45	1 292	36	12.9
Румыния	10 365	13 055	78	4	-1 297	714	1 041	17	9 367	26	13.6
Сальвадор	2 933	4 888	50	7	-242	360	231	30	4 014	31	42.3
Саудовская Аравия	84 060	32 800	13	0	412	..	-782	1	..	..	85.7
Сенегал	1 020	1 570	57	13	-308	54	60	58	3 705	53	25.1
Сингапур	137 953	134 675	86	61	21 254	..	6 984	0	..	..	89.6
Сирийская Арабская Респ.	4 400	3 800	7	..	201	87	91	15	22 369	138	30.4
Словацкая Респ.	11 870	12 785	82	5	-1 155	281	354	59	9 150	44	60.2
Словения	8 770	10 150	90	4	-782	..	181	16	..	..	47.0
США	782 429	1 258 027	83	35	-331 481	..	275 535	..	..	..	161.3
Сьерра-Леоне	12	150	..	..	..	1	1	15	1 249	136	53.0
Таджикистан	785	710	..	..	67	10	24	20	889	66	..
Таиланд	68 920	62 040	74	32	12 428	2 471	6 213	17	96 335	79	122.0
Танзания	658	1 540	16	6	-635	171	183	30	7 967	53	11.7
Того	320	490	18	1	-127	30	30	16	1 500	82	22.6
Тунис	5 970	8 740	80	3	-443	739	350	26	11 872	59	73.2
Туркменистан	2 700	1 400	..	..	-571	-54	80	4	2 015	52	30.5
Турция	27 324	53 983	78	4	-1 364	8 667	783	0	101 796	52	1.8
Уганда	380	1 650	3	11	-746	221	222	27	4 077	27 ^c	12.1
Узбекистан	3 010	2 810	..	..	-14	658	113	5	4 573	25	..
Украина	14 550	14 000	..	..	1 658	371	496	10	14 136	43	23.1
Уругвай	2 375	3 542	38	2	-605	65	229	7	7 447	37	54.3
Филиппины	40 000	34 600	41	59	7 910	4 915	573	9	52 022	64	62.9
Финляндия	45 511	33 702	85	24	7 388	..	4 649	..	..	..	55.8
Франция	298 127	305 444	81	23	36 579	..	38 828	..	..	..	..
Хорватия	4 390	7 911	76	8	-1 522	2 392	1 408	11	9 443	47	45.7
Центрально-африканская Респ.	210	120	..	..	-42	13	13	33	913	54	11.5
Чад	200	350	..	..	-161	14	15	25	1 142	43	12.1
Чешская Респ.	28 980	32 245	88	9	-1 032	4 837	5 093	31	22 582	43	58.7
Чили	18 158	18 101	17	4	-80	11 851	9 221	5	37 762	55	74.7
Швейцария	80 537	82 543	92	22	29 119	..	9 944	..	..	..	178.8
Швеция	86 715	72 646	83	22	5 982	..	59 386	..	..	..	79.3
Шри-Ланка	5 410	7 205	75	3	-493	109	177	13	9 472	46	37.8
Эквадор	4 872	3 417	9	6	955	944	690	12	14 506	76	0.0
Эритрея	..	..	..	..	-282	0	0	37	254	19	..
Эстония	3 160	4 265	69	13	-295	569	305	57	2 879	55	40.0
Эфиопия	450	1 100	..	..	-709	78	90	10	5 551	55	63.3
Югославия, Фед. Респ.	1 727	3 698	..	..	..	0	0	60 ^l	12 949 ^g	..	..
Южная Африка	29 985 ^c	29 695 ^c	55 ^c	8	-553	4 533	1 376	13	24 158	19	76.6
Ямайка	1 350	3 170	70	0	-256	425	524	-9	3 913	61	46.8
Япония	479 328	379 514	94	27	106 865	..	12 308	..	..	..	143.9
Весь мир	6 350 105 t	6 550 720 t	79 w	21 w	.. s	912 520 s	10 w	.. s	.. s	.. s	126,9 w
Страны с низким доходом	217 569	200 257	51	6	..	2 255	9 750	9	570 711	..	43.3
Со средним доходом	1 529 860	1 417 789	66	21	..	217 184	175 640	9	1 989 925 ^h	..	69.4
Выше среднего	656 925	570 941	58	19	..	73 441	64 842	9	873 475	..	91.4
Ниже среднего	872 934	846 841	72	23	..	143 743	110 798	6	1 116 450 ^h	..	52.6
Страны с низким и средним доходом	1 747 436	1 618 121	64	20	..	219 440	185 390	20	2 560 636 ^h	..	65.1
Африка к югу от Сахары	93 246	86 396	39	9	..	10 449	7 949	10	216 359	..	42.6
Ближний Восток и Северная Африка	214 254	137 948	17	1	..	1 277	1 461	18	206 163	..	78.5
Восточная Азия и Тихоокеанский регион	711 806	621 336	81	31	..	51 062	56 041	5	674 693	..	116.2
Европа и Центральная Азия	306 731 ⁱ	311 632 ⁱ	56 ⁱ	10	..	43 164	26 534	23	486 059	..	23.6
Латинская Америка и Карибский бассейн	357 646	381 551	48	14	..	111 315	90 335	12	812 763	..	37.6
Южная Азия	63 736	79 157	79	4	..	2 172	3 070	3	164 600	..	46.9
Страны с высоким доходом	4 602 927	4 932 665	82	22	..	727 130	..	2	..	..	147.4

a. Региональные совокупные показатели включают данные по странам, которые нигде самостоятельно не представлены. Суммарные данные по всему миру и по группам доходов включают помощь, которая была выделена не страной или регионом. b. В том числе Люксембург. c. Данные взяты из анализа экономической приемлемости долгу, предпринятого в рамках Инициативы в отношении долга бедных стран с высоким уровнем задолженности (ХИПК). d. В том числе реэкспорт. e. Данные по объему экспорта относятся только к Южной Африке. Данные по долиму товарного экспорта относятся к Южноафриканскому таможенному союзу (Ботсвана, Лесото, Намибия, Южная Африка и Свазиленд). f. Помощь государствам бывшей Федеративной Республики Югославия, которые нигде не представлены отдельно, включены в агрегированные показатели по регионам и группам дохода. g. Данные являются оценочными и отражают кредиты бывшей Федеративной Республики Югославия, которые еще не поступили в новые образовавшиеся республики. h. В том числе данные для Гибралтара, не вошедшие в другие таблицы. i. Показатели включают данные по внутренней торговле между странами Балтии и Союза Независимых Государств.

Таблица 1а. Основные показатели по другим странам мира

	Население		Валовой национальный доход (ВНД) ^а		Валовой национальный доход (ВНД) ^а по ППС		Валовой внутренний продукт прирост на душу населения, % 1999-2000	Ожидаемая продолжительность жизни при рождении, лет 1999	Коефф. детск. смертности до 5 лет, на 1 тыс. детей 1999	Уровень неграмотности взрослого населения % населения в возрасте 15 лет и старше 1999	Выбросы двуокиси углерода тыс. т 1997	
	Тыс. 2000	Средне-годовой прирост, % 1990-2000	Плотность населения, чел./кв. км 2000	на душу населения, долл.		на душу населения, долл.						
				Млн долл. 2000	2000	Млн долл. 2000						2000
Андорра	67	..	149	..	..	..	..	..	..	..	..
Ангилья и Барбуда	68	0,6	155	..	625	9 190	..	75	20	..	337	
Аруба	101	..	532	1 657 ^г	16 900 ^г	..	..	..	..	..	1 872	
Афганистан	26 550	4,1	41	..	..	..	..	46	220	64	1 153	
Багамские о-ва	302	1,7	30	4 533	15 010	4 981	16 490	3,1	73	21	1 740	
Барбадос	268	0,4	623	2 487	9 280	3 958	14 770	2,0	76	18	984	
Бахрейн	690	3,2	1 000	4 909	7 640	7 798	12 130	..	73	12	14 932	
Белиз	255	3,0	11	751	2 940	1 313	5 140	4,6	72	37	388	
Бермудские о-ва	63	..	1 260	..	..	..	..	..	..	..	462	
Босния и Герцеговина	3 923	-1,3	77	4 930	1 260	..	..	8,4	73	18	4 537	
Бруней	328	2,4	62	7 754	24 630	7 974 ^б	25 320 ^б	..	76	11	5 454	
Бутан	805	2,9	17	441	550	1 088 ^б	..	3,9	61	..	472	
Вануату	200	3,0	16	228	1 140	587	2 940	-1,3	65	44	62	
Виргинские о-ва (США)	121	1,5	356	..	..	..	..	77	12	..	11 553	
Габоун	1 237	2,5	5	3 928	3 180	6 719	5 430	-0,4	53	133	3 430	
Гайана	863	0,8	4	667	770	3 016 ^б	3 490 ^б	1,7	64	76	1 022	
Гамбия	1 286	3,3	129	422	330	2 109 ^б	1 640 ^б	2,4	53	110	216	
Гвинея-Биссау	1 207	2,2	43	221	180	843 ^б	700 ^б	6,7	44	214	231	
Гренада	98	0,5	288	345	3 520	640	6 540	4,1	72	18	183	
Греция	56	..	0	..	..	..	..	..	..	..	520	
Гуам	155	1,4	281	..	..	..	..	78	10	..	4 078	
Джамбути	660	2,4	28	556	840	..	..	0,4	47	177	366	
Доминика	73	0,1	97	238	3 260	381	5 210	1,0	76	18	81	
Западный Берег и сектор Газа	2 945	3,9	..	4 745	1 610	..	..	-9,6	72	26	..	
Ирак	23 264	2,5	53	..	..	..	..	..	59	128	45	92 339
Исландия	281	1,0	3	8 736	31 090	8 084	28 770	2,3	79	5	2 140	
Кабо-Верде	441	2,6	109	587	1 330	2 063 ^б	4 680 ^б	1,9	69	50	121	
Кайман о-ва	35	..	135	..	..	..	..	..	..	..	282	
Катар	585	1,9	53	..	..	..	..	..	75	22	38 264	
Кипр	766	1,2	83	9 086	11 950	14 511 ^б	19 080 ^б	..	78	9	5 954	
Кирибати	91	2,3	124	86	950	..	..	-4,2	61	72	22	
КНДР	23 620	1,4	196	..	..	..	..	..	60	93	..	260 532
Коморские о-ва	558	2,6	250	213	380	834 ^б	1 490 ^б	-3,6	61	86	41	66
Куба	11 234	0,6	102	..	..	..	..	..	76	8	3	25 967
Либерия	3 130	2,5	32	..	..	..	..	..	47	188	47	339
Ливия	5 540	2,3	3	..	..	..	..	..	71	28	21	43 462
Лихтенштейн	32	..	200	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Люксембург	438	1,4	169	19 420	44 340	19 892	45 410	6,6	77	5	..	8 241
Маврикий	1 186	1,2	584	4 512	3 800	11 795	9 940	7,5	71	23	16	1 704
Майотта, о-в	145	..	388	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Макао, Китай	442	1,8	..	6 161	14 200	7 350 ^б	16 940 ^б	..	78	..	..	1 473
Мальдивы	276	2,6	920	403	1 460	1 348 ^б	4 880 ^б	5,0	68	35	4	304
Мальта	382	0,8	1 194	3 566	9 410	5 963 ^б	15 730 ^б	..	77	7	8	1 759
Маршалловы о-ва	52	..	287	102	1 970	..	..	-1,4	..	..	..	..
Мексика	75	..	131	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Микронезия, Федер. Штаты	118	2,1	168	250	2 110	..	..	1,2	68	33	..	..
Монako	32	..	16 410	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Нидерландские о-ва	217	1,4	271	..	..	..	..	..	76	16	4	6 760
Новая Каледония	213	2,4	12	3 203	15 060	4 654	21 880	0,3	73	12	..	1 801
Нормандские острова	149	0,4	481	..	..	..	..	..	79	..	..	..
ОАЭ	2 905	-4,5	35	49 205	18 060	52 924 ^б	19 430 ^б	..	75	9	25	82 488
Оман	2 395	3,9	11	15 607 ^г	6 720 ^г	..	..	..	73	24	30	18 418
Палау	19	..	41	..	..	..	..	..	..	..	..	238
Пуэрто-Рико	3 920	1,0	442	..	..	..	..	..	76	..	7	17 054
Самоа	169	0,6	60	246	1 460	861 ^б	5 090 ^б	6,6	69	..	20	132
Самоа (США)	65	..	325	..	..	..	..	..	..	..	..	282
Сан-Марино	27	..	450	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Сан-Томе и Принсипи	149	2,6	155	43	290	..	..	0,8	65	66	..	77
Свазиленд	1 045	3,1	61	1 350	1 290	4 882 ^б	4 670 ^б	0,6	46	113	21	399
Сев. Марианские о-ва	72	..	151	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Сейшельские о-ва	81	1,5	181	593	7 310	..	..	-0,3	72	15	..	198
Сент-Винсент и Гренадины	115	0,7	295	309	2 690	584 ^б	5 080 ^б	-0,1	73	19	..	132
Сент-Китс и Невис	41	-0,2	114	273	6 660	456	11 120	3,5	71	..	..	103
Сент-Люсия	156	1,5	256	634	4 070	853	5 470	-1,2	72	19	..	198
Соломоновы о-ва	442	3,2	16	278	630	765 ^б	1 730 ^б	-16,5	71	26	..	161
Сомали	9 711	2,2	15	..	..	..	..	..	48	203	..	30
Судан	29 677	2,1	12	9 596	320	..	..	..	56	109	43	3 809
Суринам	415	0,3	3	558	1 350	1 467 ^б	3 550 ^б	..	70	34	..	2 135
Тонга	100	0,4	139	166	1 660	..	..	5,5	71	24	..	121
Тринидад и Тобаго	1 301	0,7	254	6 477	4 980	10 844	8 340	4,9	73	20	6	22 291
Фарерские о-ва	45	..	32	..	..	..	..	..	..	..	..	634
Фиджи	810	1,0	44	1 480	1 830	3 645	4 500	-9,0	73	22	7	797
Французская Полинезия	234	1,7	64	4 064	17 370	5 501 ^б	23 510 ^б	2,6	73	13	..	561
Экваториальная Гвинея	454	2,5	16	516	1 170	2 166	4 770	18,3	51	170	18	612

а. Предварительные оценки Всемирного банка по методологии «Атлас Всемирного банка». б. Паритет покупательной способности, см. Технические примечания. в. Согласно оценке, относится к странам с низким доходом (не более 75% долл.). г. Согласно оценке, относится к странам с доходом выше среднего (2996-9265 долл.). д. Согласно оценке, относится к странам с высоким доходом (9266 долл. и более). е. Относится к ВВП и ВНП на душу населения.

Классификация стран по регионам и уровням доходов, 2001 г.

Восточная Азия и Тихоокеанский регион		Латинская Америка и Карибский бассейн		Южная Азия		Страны-члены ОЭСР с высоким уровнем доходов
Вануату	ДНС	Антигуа и Барбуда	ДВС	Афганистан	НД	Австралия
Вьетнам	НД	Аргентина	ДВС	Бангладеш	НД	Австрия
Индонезия	НД	Белиз	ДНС	Бутан	НД	Бельгия
Камбоджа	НД	Боливия	ДНС	Индия	НД	Великобритания
Кирибати	ДНС	Бразилия	ДВС	Мальдивские О-ва	ДНС	Германия
Китай	ДНС	Венесуэла, БР	ДВС	Непал	НД	Гречия
Корея, Дем. Респ.	НД	Гаити	НД	Пакистан	НД	Дания
Корея, Респ.	ДВС	Гайана	ДНС	Шри-Ланка	ДНС	Ирландия
Лаосская НДР	НД	Гватемала	ДНС	Африка к югу от Сахары		Исландия
Малайзия	ДВС	Гондурас	ДНС	Ангола	НД	Испания
Маршалловы о-ва	НД	Гренада	ДВС	Бенин	НД	Италия
Микронезия, Фед. Шт.	ДНС	Доминика	ДВС	Ботсвана	ДВС	Канада
Монголия	НД	Доминиканская Респ.	ДНС	Буркина-Фасо	НД	Люксембург
Мьянма	НД	Колумбия	ДНС	Бурунди	НД	Нидерланды
Палау	ДВС	Коста-Рика	ДВС	Габон	ДВС	Новая Зеландия
Папуа — Новая Гвинея	ДНС	Куба	ДНС	Гамбия	НД	Норвегия
Самоа	ДНС	Мексика	ДВС	Гана	НД	Португалия
Самоа (США)	ДВС	Никарагуа	НД	Гвинея	НД	США
Соломоновы о-ва	НД	Панама	ДВС	Гвинея-Биссау	НД	Филиппины
Таиланд	ДНС	Парагвай	ДНС	Замбия	НД	Франция
Тонга	ДНС	Перу	ДНС	Зимбабве	НД	Швейцария
Фиджи	ДНС	Пуэрто-Рико	ДВС	Кабо-Верде	ДНС	Швеция
Филиппины	ДНС	Сальвадор	ДНС	Камерун	НД	Япония
Европа и Центральная Азия		Сент-Винсент и Гренадины	ДНС	Кения	НД	Другие страны с высоким уровнем доходов
Азербайджан	НД	Сент-Китс и Невис	ДВС	Коморские о-ва	НД	Андорра
Албания	ДНС	Сент-Люсия	ДВС	Конго, Дем. Респ.	НД	Аруба
Армения	НД	Суринам	ДНС	Конго, Респ.	НД	Багамские о-ва
Беларусь	ДНС	Тринидад и Тобаго	ДВС	Кот-д'Ивуар	НД	Барбадос
Болгария	ДНС	Уругвай	ДВС	Лесото	НД	Бермудские о-ва
Босния и Герцеговина	ДНС	Чили	ДВС	Либерия	НД	Бруней
Венгрия	ДВС	Эквадор	ДНС	Маврикий	ДВС	Виргинские о-ва (США)
Грузия	НД	Ямайка	ДНС	Мавритания	НД	Гонконг, Китай
Казхстан	ДНС	Ближний Восток и Северная Африка		Мадагаскар	НД	Гренландия
Киргизская Респ.	НД	Алжир	ДНС	Майотта	ДВС	Гуам
Латвия	ДНС	Бахрейн	ДВС	Малави	НД	Израиль
Литва	ДНС	Джибути	ДНС	Мозамбик	НД	Кайман о-ва
Македония, БЮР	ДНС	Египет, Арабская Респ.	ДНС	Намибия	ДНС	Катар
Молдова	НД	Западный Берег р. Иордан	ДНС	Нигер	НД	Кипр
Мэн, о-в	ДВС	и сектор Газа		Нигерия	НД	Кувейт
Польша	ДВС	Иордания	ДНС	Руанда	НД	Лихтенштейн
Российская Федерация	ДНС	Ирак	ДНС	Сан-Томе и Принсипи	НД	Макао, Китай
Румыния	ДНС	Иран, Исламская Респ.	ДНС	Свазиленд	ДНС	Мальта
Словацкая Респ.	ДВС	Йемен, Респ.	НД	Сейшельские о-ва	ДВС	Монако
Таджикистан	НД	Ливан	ДВС	Сенегал	НД	Нидерландские о-ва
Туркменистан	ДНС	Ливия	ДВС	Сомали	НД	Новая Зеландия
Турция	ДВС	Марокко	ДНС	Судан	НД	ОАЭ
Узбекистан	НД	Оман	ДВС	Сьерра-Леоне	НД	Сан-Марино
Украина	НД	Саудовская Аравия	ДВС	Танзания	НД	Северные Марианские о-ва
Хорватия	ДВС	Сирийская Арабская Респ.	ДНС	Того	НД	Сингапур
Чешская Респ.	ДВС	Тунис	ДНС	Уганда	НД	Словения
Эстония	ДВС			Центральноафриканская Респ.	НД	Тайвань, Китай
Югославия, Фед. Респ.	ДНС			Чад	НД	Фарерские о-ва
				Экваториальная Гвинея	ДНС	Французская Полинезия
				Эритрея	НД	
				Эфиопия	НД	
				Южная Африка	ДВС	

В таблице представлена классификация стран-членов Всемирного банка и всех других стран с населением свыше 30 000 чел. Страны подразделяются по группам доходов на основании значений ВНД на душу населения в 2000 г., рассчитанных по методологии «Атлас Всемирного банка». Представлены следующие группы: страны с низким уровнем доходов (НД) — не выше 755 долл., страны с уровнем доходов ниже среднего (ДНС) — 756–2 995 долл., страны с уровнем доходов выше среднего (ДВС) — 2 996–9 265 долл. и страны с высоким уровнем доходов (ВД) — 9266 долл. и более.

Источник: информация Всемирного банка.

Технические примечания

В предлагаемых технических примечаниях обсуждаются источники и методы, использованные для составления показателей, включенных в настоящий выпуск «Выборочных показателей мирового развития». Примечания расположены в порядке перечисления показателей в таблицах. Впервые в «Выборочных показателях мирового развития» используется терминология, согласующаяся с Системой национальных счетов (СНС) 1993 г. (1993 System of National Accounts, SNA). Например, в СНС 1993 г. термин «валовой национальный продукт» был заменен на «валовой национальный доход». Другие примеры можно найти в технических примечаниях к таблицам 1 и 3.

Источники

Опубликованные в «Выборочных показателях мирового развития» данные взяты из «Показателей мирового развития» за 2001 год. Тем не менее в публикацию по возможности были включены изменения, возникшие после даты закрытия того издания. Кроме того, в таблицу 1 включены последние оценочные данные по населению и валовому национальному доходу (ВНД) на душу населения в 2000 году.

Всемирный банк пользуется различными источниками для подготовки статистических данных, публикуемых в «Показателях мирового развития». Данные о внешнем долге Всемирный банк получает непосредственно от развивающихся стран-членов в рамках Системы отчетности о должниках. Другие данные получены преимущественно от Организации Объединенных Наций (ООН) и ее специализированных учреждений, Международного валютного фонда (МВФ) и отчетов, передаваемых отдельными странами Всемирному банку. Для улучшения непрерывности и последовательности данных также использовались оценки сотрудников Банка. Для большинства стран оценки по национальным счетам составлены на основании официальных данных, переданных соответствующим постоянным представительствам Всемирного банка. В некоторых случаях были внесены необходимые коррективы с целью обеспечения соответствия международным классификациям и определениям, а также последовательности и непрерывности данных. Большинство данных социального характера из национальных источников получено из существующих административных документов, специальных обследований и переписей населения.

Для получения более подробных разъяснений по данным обращайтесь, пожалуйста, к изданию Всемирного банка «Показатели мирового развития 2001 г.» (*World Development Indicators 2001*).

Последовательность и надежность данных

Несмотря на проведение значительной работы по стандартизации данных, полной их сопоставимости обеспечить не удалось. Поэтому трактовка данных требует определенной осторожности. Доступность, сопоставимость и надежность данных зависят от многих факторов: статистических методов, полноты охвата, практики статистической деятельности; сами определения в разных странах сильно различаются; международные и исторические сравнения сопряжены со сложными техническими и принципиальными проблемами, которые не всегда можно однозначно разрешить. По этим причинам, хотя данные и взяты из предположительно наиболее достоверных источников, они должны рассматриваться только как показатели тенденций, характеризующие основные различия между странами, а не как точные количественные показатели таких различий. Кроме того, национальные статистические органы стремятся к пересмотру исторических данных, особенно за последние годы. Так, например, в различных изданиях публикаций Всемирного банка могут оказаться данные за разные годы. Читателям рекомендуется не сравнивать аналогичные данные из разных изданий. Последовательные временные ряды приводятся на CD-ROM «*World Development Indicators 2001*».

Коэффициенты и показатели роста

Для облегчения сопоставления в таблицах «Показателей мирового развития» обычно приводятся коэффициенты и показатели роста вместо простых базовых величин. Сведения о значениях в оригинальном виде можно найти на CD-ROM «*World Development Indicators 2001*». Если не указано иное, расчеты производились на основе регрессивных зависимостей с помощью методов наименьших квадратов (см. раздел о *статистических методах* ниже). Поскольку при этом используются все имеющиеся наблюдения за период, полученные темпы роста отражают общие тенденции, не подверженные излишнему влиянию экстремальных значений. Для исключения эффекта инфляции при исчислении темпов роста использовались экономические показатели, измеряемые в постоянных ценах. Данные, выделенные курсивом, относятся к годам или периодам, отличающимся от указанных в названиях колонок таблиц — до двух лет до и после даты, приведенной для экономических показателей, и до трех лет — для социальных показателей, которые собираются менее регулярно и за короткие периоды времени изменяются не столь заметно.

Ряды данных в постоянных ценах

Рост экономики измеряется увеличением объема добавленной стоимости, произведенной физическими лицами и предприятиями страны. Следовательно, для измерения роста в реальном выражении необходимо располагать оценочными данными по ВВП и его составляющим в постоянных ценах. Всемирный банк собирает ряды данных о национальных счетах в постоянных ценах в национальной валюте, отраженных в первоначальном базовом году каждой страны. Для получения сопоставимых рядов данных в постоянных ценах Банк пересчитывает ВВП и добавленную стоимость по источнику промышленного происхождения и приводит данные к общему году отсчета, которым в настоящее время принят 1995 год. Данный процесс приводит к возникновению расхождений между пересчитанным ВВП и суммой пересчитанных компонентов. Поскольку размещение расхождений привело бы к искажениям в показателях роста, расхождение не размещается.

Суммарные показатели

Суммарные показатели стран по регионам и группам доходов, представленные в конце большинства таблиц, получены путем простого сложения в том случае, когда они выражены в уровнях. Коэффициенты и совокупные темпы роста обычно рассчитываются как средневзвешенные значения. Суммарные значения социальных показателей взвешиваются по населению или по подгруппам населения, за исключением показателя младенческой смертности, который взвешивается по числу рождений. Более подробное описание дано в примечаниях к конкретным показателям.

Расчет суммарных показателей, относящихся к нескольким годам, произведен на основе единообразной группы стран с тем, чтобы совокупные значения не менялись с течением времени. Групповые показатели рассчитывались только в том случае, если данные за соответствующий год охватывают не менее двух третей стран, представленных в группе, как, например, в 1995 году. При соблюдении этого критерия поведение показателей стран, по которым данных нет, считается аналогичным поведению показателей стран, по которым оценочные данные имеются. Читателям следует помнить, что суммарные показатели призваны дать репрезентативные совокупные данные по каждой категории и, кроме того, на основании групповых показателей невозможно судить об отдельных странах. В свою очередь, процесс взвешивания может привести к расхождениям между показателями по подгруппе и общими показателями.

Таблица 1. Основные показатели развития

Сведения о **населении** основаны на подсчете фактической численности населения, включая всех резидентов независимо от их юридического статуса или гражданства, кроме беженцев, не проживающих постоянно на территории страны, предоставившей им убежище, которые обычно рассматриваются как часть населения страны их происхождения.

Среднегодовой прирост населения рассчитывается с использованием модели экспоненциальных темпов роста за данный период. (См. раздел о статистических методах ниже).

Плотность населения рассчитывается путем деления числа населения по состоянию на середину года на площадь территории. Площадь территории представляет собой общую площадь страны за исключением внутренних водоемов и прибрежных вод. Плотность населения рассчитывается на основании самых последних данных о площади территории.

Валовой национальный доход (ВНД — ранее Валовой национальный продукт, или ВВП), самый широкий показатель национального дохода, представляет собой сумму стоимости, добавленной из внутренних и иностранных источников, полученную резидентами. ВНД включает валовой внутренний продукт (ВВП) плюс чистые поступления от первичного дохода из нерезидентных источников. Данные, выраженные в национальных валютах, конвертируются в доллары США по методике Всемирного банка «Атлас». Методика основана на использовании усредненного обменного курса за последние три года в целях выравнивания эффекта временных колебаний обменного курса (подробнее о методике «Атлас» см. «Статистические методы» ниже).

ВНД на душу населения представляет собой ВНД, разделенный на количество населения по состоянию на середину года. Он конвертируется в доллары (текущий курс) США по методике «Атлас». Всемирный банк пользуется данными о ВНД на душу населения, выраженными в долларах США, в целях классификации стран для аналитических целей и для определения правомочности страны на получение заемных средств.

ВНД по ППС представляет собой ВНД, конвертированный в международные доллары с использованием коэффициента пересчета, основанного на паритете покупательной способности (ППС), поскольку номинальные обменные курсы не всегда отражают разницу между относительными ценами в различных странах. При оценке по ППС покупательная способность одного доллара США в применении к внутреннему ВНД аналогична покупательной способности одного доллара США в применении к ВНД США. Коэффициент ППС позволяет проводить стандартные сопоставления уровней реальных цен между странами, точно так же, как обычные индексы цен позволяют проводить временные сравнения реальной стоимости товаров и услуг. Применяемые здесь коэффициенты пересчета ППС рассчитаны на основании данных последних обзоров цен, проведенных силами Международной программы сравнений, совместного проекта между Всемирным банком и региональными экономическими комиссиями Организации Объединенных Наций. Данная серия обзоров по 118 странам была завершена в 1996 году. В качестве базового был взят 1993 год. Оценочные данные по странам, не включенным в обзор, получены по статистическим моделям с использованием имеющихся данных.

ВНД по ППС на душу населения представляет собой ВНД по ППС, деленный на количество населения по состоянию на середину года.

Среднегодовой прирост валового внутреннего продукта (ВВП) на душу населения рассчитывается по ВВП, выраженном в постоянных ценах. Прирост ВВП считается широким показателем экономического роста. ВВП в постоянных ценах может быть рассчитан при определении суммарного количества товаров и услуг, произведенных за период времени.

Ожидаемая продолжительность жизни при рождении выражается в количестве лет, которые проживет новорожденный младенец, если существующие на момент его рождения показатели смертности останутся без изменений на протяжении всей его жизни.

Коэффициент детской смертности в возрасте до 5 лет означает вероятность того, что ребенок, рожденный в указанный год умрет, не достигнув возраста пяти лет, если он подпадает под текущие показатели смертности данной возрастной категории. Вероятность выражается в количестве смертей на 1000 детей.

Данные о смертности по возрастным категориям, например, младенческая и детская смертность, а также продолжительность жизни со дня рождения, представляют собой, вероятно, наилучшие общие показатели здоровья членов общины и нередко используются в качестве общих показателей благосостояния или качества жизни населения. Основными источниками данных по смертности являются системы регистрации рождений и смертей и прямые или косвенные оценки, основанные на выборочных обзорах или переписи населения. Поскольку гражданские реестры с относительно полными системами регистрации рождений и смертей — явление довольно редкое в развивающихся странах, то оценочные данные следует получать из выборочных обзоров или выводить с помощью косвенных методов оценки регистрации, переписи населения или данных обзоров. Косвенные оценки рассчитаны по оценочным страховым (страхование жизни) таблицам и могут быть неадекватны по отношению к данному населению. Поскольку показатель продолжительности жизни при рождении рассчитывается с использованием данных по детской смертности и оценочных страховых таблиц, то для этого показателя могут возникать аналогичные проблемы с надежностью.

Продолжительность жизни при рождении и смертность по возрастным категориям обычно представляют собой оценки, выводимые на основе данных последних переписей населения или обзоров (см. таблицу первичных данных в «Показателях мирового развития» 2001 года).

Уровень неграмотности взрослого населения определяется как доля населения в возрасте от пятнадцати лет и старше, которое не в состоянии написать короткое, простое изложение на тему их повседневной жизни. Для количественного измерения степени грамотности в соответствии с данным определением требуется проведение переписи населения или замеров в рамках выборочного обзора в контролируемых условиях. На практике, во многих странах оценка уровня неграмотности среди взрослого населения основывается на данных, предоставляемых гражданами о себе, и оценочных цифрах о числе учащихся, закончивших школу. В связи с существованием различных методик следует проявлять осторожность при проведении сравнительных анализов между странами и даже внутри одной страны на протяжении определенного промежутка времени.

Выбросы двуокиси углерода (CO₂) обозначают выбросы в результате горения ископаемых видов топлива и при производстве цемента. В эти выбросы также входит углекислый газ, выделяемый при потреблении твердого, жидкого и газообразного топлива, а также от сжигания газа.

Информационно-аналитический центр по углекислому газу (ЦУГ) при Департаменте США по энергетике, занимается расчетами ежегодного объема антропогенных

выбросов углекислого газа. Эти расчеты основаны на данных о потреблении ископаемых видов топлива, взятых из базы данных по всемирному использованию энергии (World Energy Data Set), которая ведется статистическим отделом ООН, а также на информации о мировом производстве цемента, взятой из базы данных о мировом производстве цемента (Cement Manufacturing Data Set), которая ведется управлением горнорудной промышленности США. Ежегодно ЦУГ пересчитывает все временные ряды с 1950 года по сегодняшний день, включая в них последние данные и поправки к базе данных. В оценках не учтено топливо, поставляемое морским и воздушным судам, занятым международными перевозками, в связи со сложностями подсчета распределения этого топлива по странам-получателям.

Таблица 2. Бедность и распределение дохода

Год обследования — год, в течение которого проводился сбор данных.

Доля сельского населения за национальной чертой бедности представляет собой долю населения сельских районов, живущего ниже черты бедности, которая устанавливается для сельских районов национальными органами власти. **Доля городского населения за чертой бедности** представляет собой процент общего числа населения, живущего ниже черты бедности, которая устанавливается национальными органами управления для городских районов. **Общая доля населения за национальной чертой бедности** представляет собой процент населения, живущего ниже национальной черты бедности. Национальные оценки основаны на взвешенных по населению оценках подгрупп, полученных из обзоров домашних хозяйств.

Население, имеющее менее 1 доллара в день по ППС, и население, имеющее менее 2 долларов в день по ППС, представляют собой доли населения с уровнями потребления или дохода ниже, соответственно, 1,08 или 2,15 долларов в день, в международных ценах 1993 года (это равно 1 и 2 долларам в день в ценах 1995 г., индексированных по паритету покупательной способности). Уровни бедности можно сравнивать по странам, но в результате пересчета по ППС коэффициенты бедности нельзя сравнивать с коэффициентами, представленными в предыдущих изданиях для отдельных стран.

Коэффициенты бедности для 1 доллара в день по ППС и для 2 долларов в день по ППС рассчитываются как средняя сумма, которой недостает, чтобы оказаться на черте бедности (включая небедных в качестве имеющих нулевую недостачу), выраженная в процентном отношении к черте бедности. Данный показатель отражает степень бедности и ее распространенность.

Международные сопоставления данных о бедности связаны с концептуальными и практическими проблемами. В различных странах приняты различные определения бедности, и поэтому применение одинаковых определений для проведения последовательных международных сравнений может представлять трудности. Черта бедности в богатых странах предполагает более высокую покупательную способность, чем в бедных странах, поскольку в них устанавливаются более высокие стандарты. Имеет ли смысл по-разному подходить к двум людям с одинаковы-

ми стандартами жизни — с точки зрения их возможности распоряжаться товарами — только потому, что одному из них довелось жить в более благополучной стране? Можем ли мы продолжать считать реальное значение черты бедности постоянным в разных странах, как мы делаем это, когда проводим временные сравнения?

Международная черта бедности предназначена для сохранения реальной стоимости черты бедности в применении к различным странам. Стандарт в один доллар США в день в международных ценах 1985 года, индексированных к местной валюте с использованием коэффициентов пересчета ППС, был выбран для «Доклада о мировом развитии 1990 года: Бедность» поскольку он типичен для черты бедности в странах с низкими доходами. Коэффициенты пересчета ППС, например применяемые в Penn World Tables или во Всемирном банке, используются, поскольку они учитывают местные цены на товары и услуги, которые не котируются на международном рынке. Тем не менее данные коэффициенты были разработаны не для проведения международных сравнений уровня бедности, а для сопоставления совокупных значений национальных счетов. Таким образом, отсутствует уверенность в том, что международная черта бедности служит определением одинаковой степени нужды или лишения в разных странах.

В последних изданиях *Показателей мирового развития* и в Выборочных показателях мирового развития используются коэффициенты пересчета ППС из Penn World Tables. Поскольку обновленное издание Penn World Tables (после 1993 г.) пока недоступно, то в данном докладе (как и прошлым году) используются расчеты потребления по ППС 1993 года. Международная черта бедности в 1 доллар в день по ППС 1985 г. была доведена до 1,08 долларов в день в международных ценах 1993 года. Любые корректировки ППС в стране с целью введения лучших ценовых индексов могут привести к значительным отличиям в черте бедности, выраженной в местной валюте.

Проблемы могут возникать при сравнении показателей бедности внутри стран и между ними. Например, стоимость основных продуктов питания и стоимость жизни в целом обычно выше в городских районах по сравнению с сельскими. Таким образом, номинальная стоимость городской черты бедности должна быть выше сельской. Однако разница между городской и сельской чертами бедности не всегда должным образом отражает разницу в стоимости жизни. В некоторых странах широко используемая городская черта бедности обладает более высокой реальной стоимостью по сравнению с сельской чертой бедности. Это значит, что бедные могут приобретать больше товаров для потребления. Порой эта разница была настолько велика, что создавалось впечатление, что бедность в городских районах распространена больше, чем в сельских. Несмотря на то, что при корректировке только разницы в стоимости жизни обнаруживается прямо противоположное. При международных сравнениях, когда реальная стоимость черты бедности варьирует, непонятно, насколько целесообразно проводить такие сравнения данных для городских и сельских районов.

Проблемы, связанные со сравнением уровней бедности, этим не ограничиваются. При измерении уровня жизни домашних хозяйств возникают другие вопросы. Одним из них является выбор между доходом и потреблением в качестве показателя благосостояния. Как правило, доходы, в отличие от потребления, поддаются точному опре-

делению с большим трудом, поскольку первые могут изменяться во времени, не вызывая изменений в уровне жизни. Но данные о потреблении не всегда имеются в наличии, и в этом случае не остается ничего другого, как использовать данные о доходах. Существуют и другие проблемы. Опросные листы домашних хозяйств могут отличаться друг от друга в широких пределах, например, в числе категорий потребительских товаров, которые в них представлены. Различно также и качество обзоров, и даже аналогичные обзоры необязательно поддаются сравнительному анализу.

Международные сравнения стран, находящихся на разных уровнях развития, также представляют потенциальную проблему в силу различий в относительном объеме потребления нерыночных товаров. Местная рыночная стоимость всего натурального потребления (в том числе потребление собственной продукции домохозяйства, имеющие особо важное значение в слаборазвитых сельскохозяйственных странах) должна быть включена в показатель общих расходов на потребление. Аналогичным образом, начисленная прибыль от производства нерыночных товаров должна включаться в доход. Это не всегда делается, хотя такого рода недочеты представляли собой намного большую проблему в обзорах, проводимых в период до 1980-х годов, чем сегодня. Большая часть современных данных обзоров включает оценки потребления или дохода от собственного производства. Тем не менее методики оценки различаются: например, в некоторых обзорах используются цены ближайшего рынка, в то время как в других применяется средняя цена продажи сельскохозяйственной продукции.

При всякой возможности потребление использовалось в качестве показателя благосостояния для определения бедных слоев населения. При расчетах на основе исключительно доходов домохозяйств, средний доход индексировался либо по отношению к полученной в результате обзора оценке среднего потребления (по возможности), либо к оценкам данных потребления из национальных счетов. Данная процедура корректирует только средние значения, причем невозможно провести коррекцию разницы в кривых Лоренца (распределение дохода) между потреблением и доходом.

Эмпирические кривые Лоренца были взвешены по размеру домашнего хозяйства. Таким образом, они основаны на процентилях населения, а не домашних хозяйств. Во всех случаях показатели бедности рассчитывались по первичным источникам данных (табуляций или данных по домохозяйствам), а не по имеющимся оценкам. Оценки из табуляций требуют применения метода интерполяции. Был выбран метод кривых Лоренца с гибкими функциональными формами, который доказал свою надежность в прошлой работе.

Коэффициент Джини измеряет отличие реального распределения доходов (или, в некоторых случаях, затрат на потребление) среди отдельных лиц и домашних хозяйств от совершенно равномерного распределения. Коэффициент Джини измеряет область между кривой Лоренца и гипотетической линией абсолютно равномерного распределения, выраженной в виде процента от максимальной площади, находящейся под линией. В соответствии с данным определением, коэффициент Джини равняется нулю при абсолютном равенстве и 100 при совершенном неравенстве.

Удельный вес в доходах или потреблении представляет собой долю, прирастающую к подгруппам населения (децилям или квинтилям) по степени дохода или затрат на потребление.

Неравенство в распределении дохода выражается в процентных долях дохода или потребления, прирастающих к сегментам населения, ранжированных по уровням дохода или потребления. Сегменты населения, отнесенные к категории самого низкого личного дохода, получают самую малую долю от общего дохода. Коэффициент Джини является удобной совокупной мерой измерения степени неравенства.

Данные по личным доходам и потреблению или доходам и потреблению домохозяйств получены в результате проведения общенациональных репрезентативных обследований домашних хозяйств. Данные в таблице относятся к различным годам между 1985 и 1999 гг. Сноски к году обследования указывают на чем основан рейтинг: на доходах или потреблении. Распределение основано на процентилях населения, а не домашних хозяйств (которые ранжированы по уровню дохода или расходов на одного человека).

Там, где имелись оригинальные данные по обследованиям домашних хозяйств, они были использованы для прямых расчетов долей дохода или потребления по квинтилям. В иных случаях, доли оценивались по наиболее достоверным имеющимся сгруппированным данным.

Показатели распределения были скорректированы с учетом размера домашних хозяйств, что позволило более последовательно измерять доходы и потребление на душу населения. Различия в стоимости жизни на территории страны не учитывались, поскольку обычно отсутствовали необходимые для таких расчетов данные. Дополнительное описание данных и методологии оценки для стран с низким и средним уровнем доходов содержится в Ravallion and Chen (1996).

Поскольку обследования домашних хозяйств проводились разными методами, и в них использовались разные виды данных, то показатели распределения по различным странам сопоставимы лишь отчасти. Данные проблемы становятся менее актуальными по мере совершенствования методологии обследований и ее стандартизации. Тем не менее проведение строгого сопоставления все еще невозможно.

Следует отметить следующие источники несопоставимости. Во-первых, обследования могут отличаться по многим параметрам, в том числе использование доходов или затрат на потребление в качестве показателя уровня жизни населения. Как правило, доход распределяется более неравномерно, чем потребление. Кроме того, определения дохода, используемые в обследованиях, обычно весьма отличаются от экономического определения дохода. Потребление является обычно более достоверным показателем благосостояния, особенно в развивающихся странах. Во-вторых, домашние хозяйства имеют различные размеры (число членов) и разную структуру распределения дохода между ними. Отдельные лица отличаются друг от друга возрастом и имеют разные потребности. Такие различия между странами могут приводить к искажениям результатов сопоставления распределения.

Сотрудники Всемирного банка предприняли все усилия, чтобы данные подлежали сравнению, насколько это возможно. Распределение дохода и коэффициенты Джини

для стран с высоким уровнем доходов рассчитываются напрямую на основе базы данных Люксембургского обследования доходов с использованием методики, соответствующей той, которая применяется в отношении развивающихся стран.

Таблица 3. Экономическая деятельность

Валовой внутренний продукт измеряет общий объем производства товаров и услуг по покупательским ценам, произведенных резидентами плюс любые налоги и минус любые субсидии, не включенные в стоимость продуктов. Данный показатель рассчитывается без вычета амортизации изготовленных ценностей и истощения природных ресурсов. Добавленная стоимость представляет собой чистый объем производства отрасли промышленности после сложения всех объемов производства и вычета промежуточных исходных материалов. Промышленное происхождение добавленной стоимости определяется на основании Международной стандартной промышленной классификации (МСПК), издание третье. Всемирный банк обычно представляет в долларах США и для пересчета использует средние официальные обменные курсы на данный год, публикуемые Международным валютным фондом. Альтернативные факторы пересчета используются, если установлено, что официальные обменные курсы отклоняются на очень значительную величину от курса, который реально используется в операциях с иностранными валютами и в торговле продуктами.

Расчет **среднегодового прироста ВВП** производится на основе ВВП, выраженного в постоянных ценах в национальной валюте.

Производительность сельского хозяйства относится к добавленной стоимости сельскохозяйственной продукции, привнесенной каждым сельскохозяйственным работником, измеряемой в постоянных долларах США 1995 года.

Добавленная стоимость представляет собой чистый объем промышленного производства после сложения всех объемов производства и вычета промежуточных исходных материалов. Промышленное происхождение добавленной стоимости определяется на основании Международной стандартной промышленной классификации (МСПК), издание третье.

Добавленная сельскохозяйственная стоимость определяется на основании Международной стандартной промышленной классификации (МСПК), разделы 1–5 и включает таковую от лесозаготовительной деятельности и рыболовства.

Добавленная стоимость в промышленности включает следующие сектора: горнодобывающий, промышленное производство, строительство, а также электро-, газо- и водоснабжение (разделы 10–45 МСПК).

Стоимость, добавленная к услугам соответствует разделам 5–99 МСПК.

Расходы на конечное потребление домашних хозяйств (конечное частное потребление в предыдущих изданиях) представляет собой рыночную стоимость всех товаров и услуг, включая товары длительного пользования (машины, стиральные машины и домашние компьютеры), приобретенные или полученные как доход в натуральной форме домашними хозяйствами. Сюда не входит

приобретение жилья, но входят начисленные арендные платежи за жилье, в котором проживает владелец. Сюда также относятся платежи или сборы, перечисленные органам власти за получение разрешений или лицензий. Здесь в расходы на потребление домашних хозяйств включены расходы некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства, даже если в отчетах по странам они выделены отдельно. На практике сюда может входить любое статистическое расхождение в использовании ресурсов, относящихся к их предложению.

Общие расходы центрального правительства на конечное потребление (в предыдущих изданиях — общее потребление в госсекторе) включает все текущие расходы правительства на приобретение товаров и услуг (в том числе заработные платы рабочих и служащих). Сюда также входит большинство расходов по национальной обороне и безопасности, но исключаются все военные расходы, которые в настоящее время рассматриваются как часть накопления государственного капитала.

Валовое накопление капитала (в предыдущих изданиях — валовой объем внутренних капиталовложений) состоит из инвестиций на пополнение основных фондов в экономике страны и чистых изменений в уровне резервов. Пополнение основных фондов включает обустройство земель (заборы, каналы, стоки и так далее); приобретение агрегатов, станков и оборудования; строительство зданий, дорог, железных дорог и тому подобное, включая коммерческие и промышленные здания, офисы, школы, больницы и частное жилье. Резервы представляют собой запасы товаров фирм для удовлетворения временных или непредвиденных колебаний в производстве или продаже, а также незавершенное производство. В соответствии с СНС от 1993 года чистое приобретение ценностей также рассматривается как валовое накопление капитала.

Внешний баланс товаров и услуг представляет собой разницу между экспортом товаров и услуг и импортом товаров и услуг. Торговля товарами и услугами представляет все сделки между резидентами страны и остальными странами, в которых имеется факт перехода права собственности на обычные товары, товары, отправленные на переработку и ремонт, немонетарное золото и услуги.

Дефлятор ВВП отражает изменения цен по всем категориям конечного спроса, таким как государственное потребление, формирование капитала и международная торговля, а также основной компонент — конечное частное потребление. Данный индекс цен выводится как соотношение текущего ВВП к ВВП в постоянных ценах. Дефлятор ВВП также может быть рассчитан явно как индекс цен Пааче, в котором веса представляют собой количества продукции, произведенной за текущий период.

Для большинства развивающихся стран оценки по национальным счетам составлены на основании данных национальных статистических организаций и центральных банков, переданных соответствующим постоянным представительствам Всемирного банка. Данные по странам с высоким уровнем дохода поступили из Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

Таблица 4. Торговля, помощь и финансы

Экспорт товаров показывает стоимость товаров в ценах FOB (франко-борт) в долларах США, которые были доставлены другим странам.

Импорт товаров показывает стоимость товара в ценах СИФ (стоимость, страхование, перевозка) в долларах США, которые куплены в других странах. Данные по торговле товарами взяты из Годового отчета Всемирной торговой организации (ВТО).

Данные по **промышленному экспорту** относятся к товарам в следующих разделах Международной стандартной торговой классификации (МСТК): 5 (химикаты), 6 (основные промышленные товары), 7 (станки и транспортное оборудование) и 8 (разные промышленные товары, за исключением раздела 68).

Экспорт высоких технологий включает товары, производство которых связано с большим объемом НИОКР. Сюда входит высокотехнологичная продукция аэрокосмического назначения, компьютеры, фармацевтика, научные приборы, электрооборудование.

Баланс текущих счетов представляет собой сумму чистого экспорта товаров и услуг, дохода и текущих трансфертов.

Приток частного капитала нетто включает частную задолженность и недолговые потоки. Частные долговые потоки включают кредитование коммерческими банками, облигации и иные частные кредиты. Частные недолговые потоки представляют собой прямые иностранные инвестиции и портфельные инвестиции в акции.

Прямые иностранные инвестиции представляют собой чистые притоки капиталовложений для приобретения долгосрочного процентного участия, обеспечивающего доступ к управлению (10 или более процентов голосующих акций) предприятием, действующим в стране, отличной от страны-инвестора. Они представляют собой сумму акционерных потоков капитала, реинвестирование доходов, прочих долгосрочных потоков капитала и краткосрочных потоков капитала в соответствии с платежным балансом.

Данные по балансу текущих операций, притоку частного капитала и прямым иностранным инвестициям взяты из изданий МВФ «*Balance of Payments Statistics Yearbook*» и «*International Financial Statistics*».

Официальная помощь для целей развития (ОПР), или официальная помощь (ОП) заключается в выделении займов, предоставляемых на льготных условиях развивающимся странам, странам с переходной экономикой Восточной Европы и бывшего Советского Союза и ряду передовых развивающихся стран и территорий Комитетом содействия развитию (КСР) ОЭСР. Потоки помощи поступают от КСР, многосторонних организаций и некоторых арабских стран. Данные по помощи обработаны КСР и опубликованы в его годовом статистическом отчете, «*Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients*» и в Ежегодном отчете Председателя КСР «*Development Cooperation*».

Общий внешний долг представляет собой долг нерезидентам, выплачиваемый в иностранной валюте, товарами или услугами. Краткосрочная задолженность включает все долги со сроком. Она представляет собой сумму государственного, гарантированного государством и частного негарантированного долгосрочного долга, использование кредита МВФ и краткосрочного долга, погашения менее 1 года и процентами по неуплате долгосрочного долга.

Текущая стоимость внешнего долга представляет собой сумму краткосрочной внешней задолженности

плюс дисконтированная сумма общего обслуживания долга, причитающаяся по государственному, гарантированному государством и частным негарантированным долгосрочным внешним задолженностям в течение срока существующих займов.

Основным источником информации о внешнем долге были доклады, поступившие во Всемирный банк с помощью Системы отслеживания должников от стран-членов, которые получают кредиты Банка. Дополнительная информация получена из материалов Всемирного банка и МВФ. Сводные таблицы по внешнему долгу развивающихся стран публикуются ежегодно в издании Всемирного банка *Global Development Finance*.

Внутренние кредиты из банковского сектора включают все кредиты различным секторам на валовой основе, за исключением кредита центральному правительству, который предоставляется на чистой основе. В состав банковского сектора входят органы денежно-кредитного регулирования, депозитные банки и прочие банковские учреждения, по которым имеются данные (в том числе учреждения, не принимающие переводные депозиты, но имеющие такие пассивы, как срочные и сберегательные вклады). Примерами других банковских учреждений являются сберегательные и залогово-ипотечные учреждения, а также строительные и кредитные ассоциации. Данные получены из издания МВФ *International Finance Statistics*.

Статистические методы

В этом разделе описаны способы вычисления темпов роста методом наименьших квадратов, темпов роста по экспоненциальному методу (конечные точки) и расчета коэффициентов Джини, а также описана методология «Атласа Всемирного банка» для оценки коэффициента пересчета, используемого для определения ВНД и ВНД на душу населения в долларах США.

Расчет темпов роста методом наименьших квадратов

Расчет темпов роста методом наименьших квадратов используется всегда при наличии достаточно продолжительных временных рядов, обеспечивающих надежные расчеты. Темпы роста не рассчитываются, если более половины наблюдений за период отсутствуют.

Исчисление темпов роста r методом наименьших квадратов производится с помощью построения тренда в виде линейной регрессии и применения его к годовым значениям переменных в логарифмической шкале за соответствующий период. Уравнение регрессии выглядит следующим образом:

$$\ln X_t = a + bt$$

что эквивалентно логарифмическому преобразованию обобщенного уравнения темпов роста,

$$X_t = X_0 (1+r)^t.$$

В этих уравнениях X — переменная, t — время, $a = \log X_0$, а $b = \ln(1+r)$ — подлежащие оценке параметры. Если b^* — оценка b , полученная методом наименьших квадратов, то среднегодовые темпы роста r получают как $[\exp(b^*) - 1]$ и затем умножают на 100 для выражения значения в процентах.

Исчисленные темпы роста представляют собой средние темпы роста, являющиеся репрезентативной выборкой из имеющихся наблюдений за весь период. Они не обязательно совпадают с реальными темпами роста за любые два периода.

Определение темпов роста методом экспоненциального сглаживания

Определение темпов роста некоторых демографических параметров, прежде всего рабочей силы и населения, между двумя временными точками производится на основе уравнения:

$$r = \ln(p_n/p_1)/n,$$

где p_n и p_1 являются последней и первой наблюдаемыми величинами за период, n — количество лет в периоде, \ln — натуральный логарифм. Рассматриваемые темпы роста основаны на модели непрерывного экспоненциального роста между двумя временными точками. Здесь не учитываются промежуточные величины рядов. Кроме того, темпы экспоненциального роста не соответствуют годовым темпам изменений, измеряемым как одногодичный интервал, получаемый в результате $(p_n - p_{n-1})/p_{n-1}$.

Коэффициент Джини

Коэффициент Джини используется для измерения степени отличия реального распределения доходов (или, в некоторых случаях, расходов) между отдельными лицами или домашними хозяйствами в пределах одной страны от абсолютно равномерного распределения. Кривая Лоренца вычерчивает суммарную процентную долю общего распределяемого дохода по отношению к суммарному проценту получателей, начиная с беднейших лиц или домашних хозяйств. Коэффициент Джини измеряет площадь между кривой Лоренца и гипотетической линией абсолютного равенства, выраженную как доля в процентах от максимальной площади под кривой. Таким образом, коэффициент Джини, равный нулю, означает абсолютное равенство, а коэффициент, равный ста процентам, — абсолютное неравенство.

Методология Всемирного банка «Атлас»

При расчете ВНД и ВНД на душу населения в долларах США в определенных операционных целях Всемирный банк использует синтетический обменный курс, обычно называемый коэффициентом пересчета «Атлас». Цель «Атласа» заключается в снижении воздействия колебаний обменных курсов при перекрестном сравнении национальных доходов различных стран.

Коэффициент пересчета «Атлас» за любой год представляет собой среднее значение эффективного обменного курса страны со странами Большой пятерки (или альтернативного коэффициента пересчета) за данный год и обменных курсов за два предыдущих года с поправкой на разницу в уровнях инфляции между рассматриваемой страной и странами Большой пятерки. Эффективный обменный курс страны является средним обменных курсов с другими отдельными странами, обычно взвешенным по объему торговли данной страны с этими странами. В Большую пятерку (Группа пяти) входят следующие страны: Франция, Германия, Япония, Соединенное Королевство, США. Уровень инфляции в стране

определяется с помощью дефлятора ВНД. Уровень инфляции в странах пятерки представляется путем изменения дефляторов СДР. (Специальные права заимствования, СДР, являются учетной единицей МВФ). Дефлятор СДР рассчитывается как средневзвешенное значение дефляторов ВВП стран Большой пятерки в единицах СДР. Весами называется количество каждой из национальных валют, приходящееся на единицу СДР. Веса меняются со временем, поскольку состав СДР и относительные обменные курсы меняются со временем. Дефлятор СДР изначально рассчитывается в СДР, а затем переводится в доллары США с использованием коэффициента пересчета «Атлас».

Такое усреднение за три года позволяет сглаживать годовые колебания цен и обменных курсов для каждой страны. Затем ВНД страны пересчитывается с помощью коэффициента «Атлас». Для расчета ВНД на душу населения полученный ВНД в долларах США делится на численность населения в середине последнего в трехлетнем периоде года.

Если официальный обменный курс считается ненадежным или нерепрезентативным в течение какого-либо периода, то в формуле «Атласа» используется альтернативная оценка обменного курса (см. ниже).

Коэффициент пересчета за год t рассчитывается по следующим формулам:

$$e_t^* = \frac{1}{3} \left[e_{t-2} \left(\frac{p_t}{p_{t-2}} \frac{p_t^{ss}}{p_{t-2}^{ss}} \right) + e_{t-1} \left(\frac{p_t}{p_{t-1}} \frac{p_t^{ss}}{p_{t-1}^{ss}} \right) + e_t \right]$$

ВНП на душу населения в долларах США за год t определяется по формуле:

$$Y_t^s = (Y_t/N_t)/e_t^*,$$

где: e_t^* — коэффициент пересчета «Атлас» (отношение национальной валюты к доллару США) в год t ;

e_t — среднегодовой обменный курс (отношение национальной валюты к доллару США) в год t ;

p_t — дефлятор ВНД за год t ;

p_t^{ss} — дефлятор СДР в долларах США в год t ;

Y_t^s — ВНД «Атласа» в долларах США в год t ;

Y_t — текущий ВНД (в национальной валюте) в год t ;

N_t — численность населения в середине года t .

Альтернативные коэффициенты пересчета

Всемирный банк систематически оценивает актуальность использования официальных обменных курсов в качестве коэффициентов пересчета. Альтернативный коэффициент пересчета применяется, когда официальный обменный курс в чрезвычайно большой степени отличается от курса, фактически применяемого при проведении внутренних сделок с иностранными валютами и продуктами торговли. Это применимо лишь к небольшому числу стран (см. таблицу первичных данных, «Показатели мирового развития» за 2001 год). Альтернативные коэффициенты пересчета используются в методике «Атлас» и в других методиках, указанных в Выборочных показателях мирового развития в качестве коэффициентов пересчета, принятых на один год.

ООО Издательство «Весь Мир» является официальным дистрибьютором публикаций Всемирного банка в Российской Федерации

Наш адрес: 101831, Россия, Москва, Колпачный переулок, 9а
Тел.: (095) 923-68-39, 923-85-68
Факс: (095) 925-42-69
e-mail: vesmirorder@vesmirbooks.ru
<http://www.vesmirbooks.ru>

В Издательстве можно приобрести
или заказать по каталогу
любые издания международных организаций

ДОКЛАД О МИРОВОМ РАЗВИТИИ 2002 ГОДА. СОЗДАНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ОСНОВ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ

Подготовка к печати русского издания —
Отдел международных изданий Издательства «Весь Мир»
Руководитель отдела: Поликанин А.А.
Выпускающий редактор: Осадчая О.Е.
Корректор Агарева Е.Ю.
Младший редактор: Блинова А.А.
Оператор компьютерного набора: Шестакова Г.А.

Руководитель производственного отдела: Кузнецова Н.А.
Верстка: Зиновьева В.Н.

Лицензия ИД № 03510 от 15.12.2000 («Весь Мир»)
Подписано в печать 15.04.02
Печать офсетная. Формат 60x84¹/₈. Печ. л. 33,0

Заказ № 335.

ООО Издательство «Весь Мир»
101831, Москва-Центр, Колпачный пер., 9а

Отпечатано в ООО типографии «ПОЛИМАГ»
127247, Москва, Дмитровское шоссе, 107

Доклад посвящен созданию институтов, обеспечивающих развитие рынка. Эти институты, называемые поддерживающими, или вспомогательными, способствуют экономическому росту и снижению бедности. В докладе анализируется множество институтов — формальных и неформальных, государственных и частных, — которые создаются и используются людьми с целью организации тех видов деятельности, которые приносят максимальные результаты, и для управления рисками на рынках. Характер этих институтов варьирует от неписаных обычаев и традиций до сложных юридических законов, которые регулируют международную коммерцию, использующую новейшие технологии. Некоторые развивающиеся страны сумели применить эти рыночные структуры для повышения благосостояния своих наций, но многие из них так и не достигли успеха. Опираясь на значительную исследовательскую и экспериментальную базу, внутренний, а также внешний опыт Всемирного банка, 24-е издание *Доклада о мировом развитии* дает ключ к более глубокому пониманию поддерживающих рыночных институтов и лучшей оценке, как можно создавать такие институты. Этот доклад *Создание институциональных основ рыночной экономики* предлагает двухступенчатый подход к институциональному развитию. Во-первых, он выявляет ключевые моменты в отношении того, какие функции выполняют поддерживающие рыночные институты и как они это делают по сравнению с другими специальными структурами. Взгляд на институты скорее с точки зрения функций, чем их структуры, помогает выявить институциональные пробелы. Все поддерживающие рынок институты оказывают влияние как на эффективность его работы, так и на распределение, благодаря трем следующим факторам:

- передача информации об участниках рынка и товарах;
- определение и реализация прав собственности и контрактов;
- увеличение или снижение уровня конкуренции на рынках.

Во-вторых, следующим шагом после выявления институциональных пробелов должно стать создание недостающих институтов. В Докладе доказывается, что сам по себе размер не дает возможности понять, как надо планировать эффективные институты в конкретных условиях. Создание институтов, оказавшихся эффективными, позволяет извлечь четыре главных урока. Первые два касаются в основном предложения институтов, в то время как вторые два относятся преимущественно к созданию спроса на такие институты.

- Эти институты задумываются как дополняющие к тем, что уже существуют — к другим поддерживающим институтам, человеческим способностям и доступным технологиям.
- Обновление, чтобы выявить институты, работающие эффективно и отбросить неэффективные.
- Налаживание связей между участниками рынка путем открытого обмена информацией и свободной торговли.
- Стимулирование конкуренции между юрисдикциями, фирмами, индивидами.

В Доклад *Создание институциональных основ рыночной экономики* включены также Выборочные показатели мирового развития, которые содержат важные данные, характеризующие последние тенденции развития. Наряду с этим доклад предоставляет экспертные оценки и практическое руководство для политиков, исследователей и всех тех, кто интересуется проблемами развития.



Всемирный банк

The World Bank
1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433 U.S.A.
Telephone: 202-477-1234
Facsimile: 202-477-6391
Internet: www.worldbank.org
E-mail: feedback@worldbank.org



Издательство "Весь Мир"

101831, Россия, Москва
Колпачный пер., 9а
Тел.: +7 (095) 923 8568
Факс: +7 (095) 9254269
E-mail: info1@vesmirbooks.ru
<http://www.vesmirbooks.ru>

ISBN 577770150-7



9 785777 701503