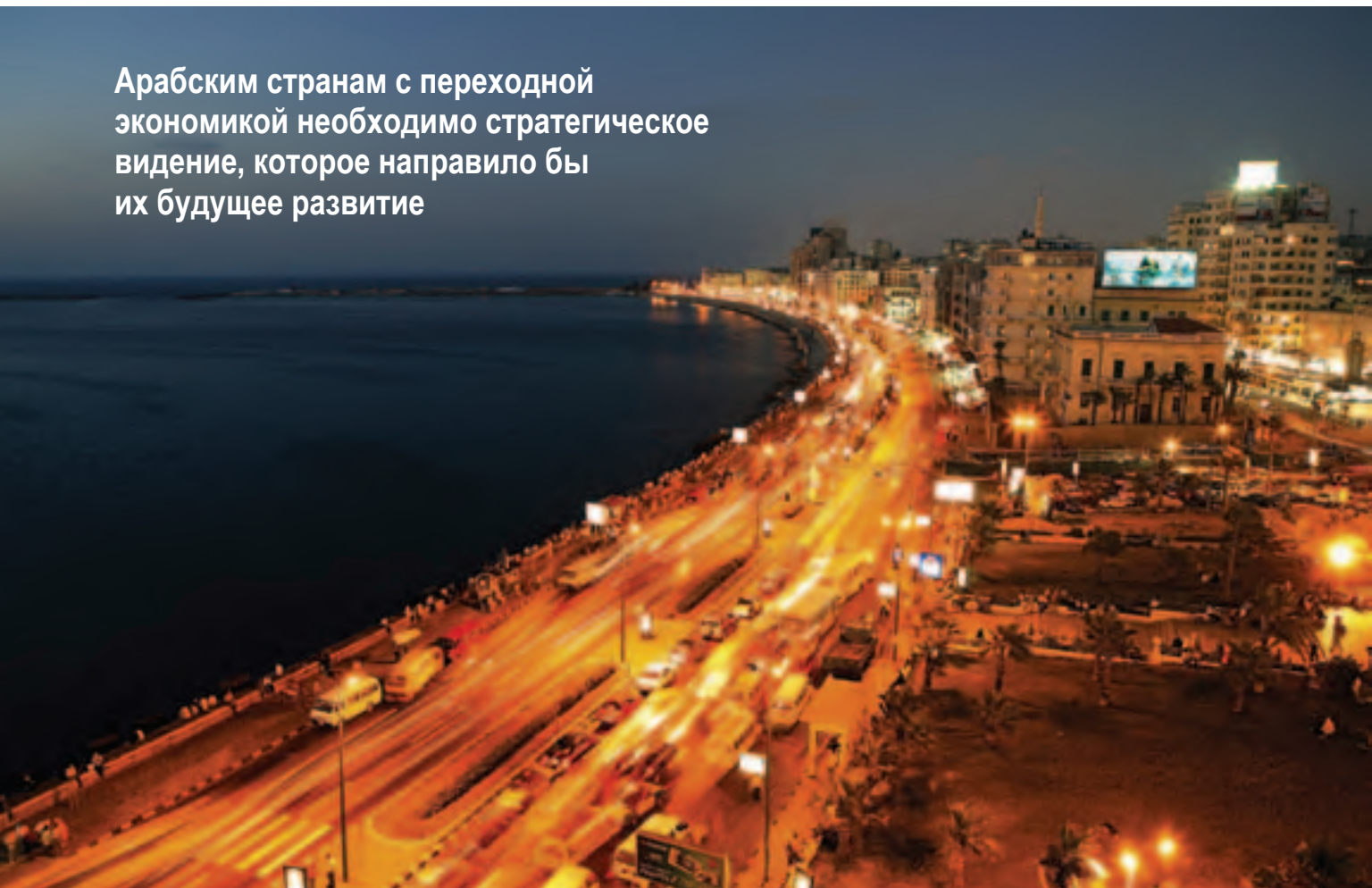




# Ко всеобщему процветанию

*Масуд Ахмед*

Арабским странам с переходной экономикой необходимо стратегическое видение, которое направило бы их будущее развитие



Средиземноморское побережье, Александрия (Египет).

**Об уме человека можно судить по его ответам на вопросы.  
О мудрости человека можно судить по его вопросам.**

— Лауреат Нобелевской премии  
египетский писатель Нагиб Махфуз

**И**ЗМЕНЕНИЯ, произошедшие в арабском мире весной 2011 года, вызвали новый оптимизм в регионе, однако сейчас многие задаются вопросом о том, в каком направлении идут преобразования.

Преобразования, происходящие в странах Ближнего Востока, представляют собой историческую возможность для арабских стран с переходной экономикой пересмотреть не только политическую, но и экономическую систему. В некоторых из этих стран произошла смена режима (Египет, Йемен, Ливия, Тунис), в других же политические реформы предпринимаются изнутри (Иордания, Марокко). Все эти страны могут извлечь выгоды из широких реформ для создания более динамичной и охватывающей все слои населения экономики, обеспечивающей экономические возможности всем сегментам общества.

### В направлении стратегического видения

Для арабских стран с переходной экономикой 2013 год станет еще одним трудным годом. Предвидится лишь умеренный экономический подъем, который будет недостаточным для создания рабочих мест, необходимых для того, чтобы существенно повлиять на высокую безработицу в регионе. Кроме того, трагический конфликт в Сирии ведет к серьезному гуманитарному кризису, который будет иметь последствия для соседних стран, в особенности Иордании и Ливии.

Как бы необходимо ни было на текущем этапе сосредоточить внимание на обеспечении экономической стабильности, крайне важно не упускать из виду более глубокие среднесрочные задачи модернизации и диверсификации экономики стран региона, создания большего числа рабочих мест и обеспечения справедливых и равных возможностей для всех. Растущее нетерпение раздраженного населения, требующего быстрых результатов (в форме новых рабочих мест, повышения доходов и улучшения социальных условий), служит стимулом для разработчиков политики проводить упреждающие изменения в существующей экономической системе (см. «Свобода и хлеб взаимосвязаны» в настоящем выпуске *Ф&Р*).

Всеобъемлющая программа реформы должна обеспечить ясные цели экономических преобразований. В отличие от преобразований в Восточной Европе более 20 лет тому назад, во время которых многие страны приняли курс на вступление в Европейский союз (ЕС) и решили следовать его экономической модели, арабские страны с переходной экономикой в настоящее время не имеют примера для подражания, который указывал бы на их экономическое будущее. Но подобно гребцам, соревнующимся на гоночной шлюпке, люди могут добиться выдающихся успехов путем совместных действий для достижения общей цели.

Всеобъемлющие экономические реформы необходимы, чтобы изменить экономическую модель этих стран от модели «взимания ренты» (когда фирмы стремятся к процветанию за счет особых государственных привилегий или монополистических прав) на модель, главным ориентиром в которой является создание экономической стоимости и рабочих мест. Однако такие преобразования ведут к появлению не только победителей, ни и проигравших, многие из которых имеют широкие политические связи. Подобные заинтересованные группы будут

противостоять реформам. Но в период политических волнений, сопровождающих создание нового порядка, их влияние может быть уменьшено, что создает возможности для проведения реформ.

Национальные разработчики политики, несомненно, ответственны за определение программ реформ, но международное сообщество может помочь, предоставив финансирование и рекомендации по вопросам политики и обеспечив лучший доступ к рынкам для экспортных товаров региона. Международное сообщество уже оказало существенную финансовую помощь. Помимо значительных средств, переданных двусторонними донорами, особенно государствами-членами Совета по сотрудничеству стран Персидского залива, международными финансовыми организациями с начала переходного этапа было выделено 18,5 млрд долл. США, не считая обязательств МВФ предоставить свыше 8 млрд долл. США для поддержки собственных экономических программ Иордании, Марокко и Йемена. МВФ также участвует в обсуждениях финансовой поддержки для Египта и Туниса. Очевидно, что требуются более крупные объемы финансирования, а кроме финансирования важную роль также сыграют улучшение доступа к торговле и технические рекомендации по вопросам политики. Экономические задачи арабских стран с переходной экономикой выходят далеко за рамки компетенции МВФ. Организации развития, такие как Всемирный банк и другие международные и региональные финансовые организации, и двусторонние партнеры также вносят свой вклад и должны будут продолжать делать это в предстоящий период.

### Структурные задачи

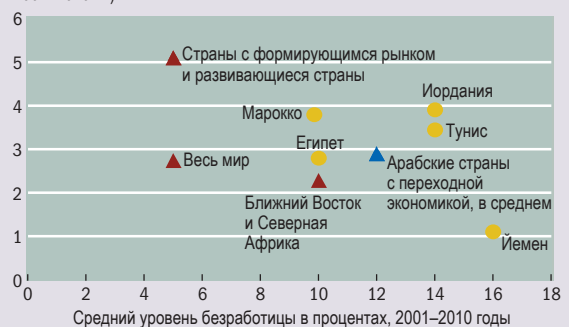
Арабским странам с переходной экономикой давно не хватает динамичного развития, они страдают от высокой безработицы и (несмотря на предпринятые реформы) не смогли обеспечить такие же темпы роста на душу населения, как в других странах с формирующимся рынком и развивающихся странах (см. рис. 1). В странах региона доля рабочей силы в общей численности населения

Рисунок 1

#### Трудные задачи

Арабские страны с переходной экономикой имеют более высокую безработицу и более низкие темпы роста ВВП на душу населения, чем другие страны с формирующимся рынком и развивающиеся страны.

(Среднегодовые темпы роста ВВП на душу населения в процентах 2001–2010 гг.)



Источники: МВФ, база данных «Перспективы развития мировой экономики»; Всемирный банк, база данных «World Development Indicators»; Международная организация труда, база данных LABORSTA.

низкая, а реакция занятости на экономический рост является одной из наиболее вялых в мире.

Хотя многие из этих стран со временем перешли к системам, в которых ведущей силой является частный сектор, занятость в государственном секторе продолжает играть значительно более важную роль, чем в других регионах. Многим арабским странам недостает экономической жизненной активности, которая помогла в проведении преобразований в странах с формирующимся рынком и развивающихся странах в других регионах.

Чтобы высвободить широкий потенциал стран региона, должны быть задействованы многие факторы и, естественно, рецепты реформ будут различаться между странами. Но существует несколько общих приоритетов (см. IMF, 2012).

Большая торговая интеграция как на региональном уровне, так и в рамках мировой экономики, будет не только важна для ускорения роста, но и сыграет роль катализатора других важных реформ. Реформы в области регулирования коммерческой деятельности и управления необходимы для обеспечения простого, прозрачного и равного режима для всех компаний и, в конечном счете, большей прозрачности и подотчетности государственных учреждений. Реформы рынка труда и образования обеспечат обучение работников надлежащим навыкам и их защиту. Улучшение доступа к финансированию поможет катализировать предпринимательство и частные инвестиции. А реформа государственных финансов поможет высвободить ресурсы для первоочередных расходов и уменьшить уязвимость, что будет также стимулировать рост.

### Расширение торговли

В последние десятилетия торговля не была существенной движущей силой экономического роста в арабских странах с переходной экономикой (см. «Представьте себе» в данном выпуске *Ф&Р*). Экспорт стран региона пропорционально ниже, чем экспорт других стран, и в основном ориентирован на Европу. Это не позволило им получить выгоды от быстрого экономического роста многих стран с формирующимся рынком, особенно в Азии. Кроме того, прогресс в увеличении экспорта товаров с более высокой добавочной стоимостью остается ограниченным.



Женщина опускает бюллетень в избирательную урну в Триполи (Ливия).

Более глубокая торговая интеграция может придать значительный импульс региональной экономике, обеспечив рост и рабочие места, а также способствуя поддержанию темпа более широких реформ. Такая интеграция в глобальную экономику поможет также обеспечить дисциплину и создать стимулы для проведения других реформ, направленных на повышение конкурентоспособности.

В случае арабских стран с переходной экономикой для осуществления торговой интеграции в первую очередь потребу-

## Более глубокая торговая интеграция может придать значительный импульс региональной экономике, обеспечив рост и рабочие места.

ется улучшить доступ к рынкам стран с развитой экономикой. Например, высокие тарифы, ограниченные квоты и субсидирование сельского хозяйства остаются существенными препятствиями на пути сельскохозяйственного экспорта в ЕС, а текущие договоренности с ЕС не предусматривают либерализации торговли услугами.

Для того чтобы полностью воспользоваться выгодами от интеграции в глобальную торговлю, арабские страны с переходной экономикой должны также продолжить либерализацию своих собственных тарифных и нетарифных препятствий и диверсифицировать торговлю в сторону быстрорастущих стран с формирующимся рынком. Усиление региональной интеграции путем устранения нетарифных препятствий и гармонизации политики также поможет арабским странам с переходной экономикой интегрироваться в глобальную цепь поставок.

### Упрощение предпринимательской деятельности

Эти арабские страны имеют наследие сложных и обременительных правил ведения бизнеса (см. «Бизнес не как обычно» в настоящем выпуске *Ф&Р*). Например, в Египте применительно к частному сектору действует 36 000 нормативных актов, которые часто дублируют друг друга. Поэтому создание и организация работы предприятия часто становятся длительным, дорогостоящим и сложным процессом.

Большинство стран региона имеют низкий мировой рейтинг корпоративного управления, который лишь падал в последнее десятилетие (см. рис. 2). Серьезной проблемой является коррупция: более половины фирм в странах региона Ближнего Востока и Северной Африки (БВСА) сообщают, что с них требуют взятки, — это значительно более высокая доля фирм, чем в любом другом регионе мира (World Bank Enterprise Surveys).

Хотя многие страны уже приняли соответствующие меры, необходимы постоянные интенсивные усилия для улучшения регулирования и управления предприятиями. Для достижения долговременного успеха требуется система сдержек и противовесов, чтобы оградить ключевые национальные и региональные институты от чрезмерной дискреционной власти государственных органов и непрозрачного вмешательства. Например, опыт Восточной Азии показывает, что страны, которые смогли создать ответственные и основанные на главенстве права институты, добиваются значительно более высоких темпов роста, чем те, институты которых по-прежнему подвергаются произвольному вмешательству со стороны политических лидеров и должностных лиц (World Bank, 2009).

Страны различаются по своим потребностям в проведении реформ, но стратегии для реформы регулирования предприятий должны быть сосредоточены на устранении препятствий для создания или закрытия предприятий. Требования к вновь создаваемым предприятиям (такие как разрешения отраслевых министерств, наделяющие должностных лиц существенными дискреционными полномочиями решать, каких инвесторов следует или не следует допускать) должны быть пересмотрены и основываться на ясных и прозрачных правилах. Аналогичным образом, необходимо снизить высокие требования к минимальному размеру капитала и ограничения на иностранную собственность, если они не связаны с определенными факторами, вызывающими беспокойство органов регулирования. Усилия по проведению реформ должны быть также сосредоточены на устранении препятствий для закрытия предприятий и внедрении современных правил банкротства, снимающих уголовную ответственность за коммерческую неудачу.

### Рабочие места и школы

Перед рынками труда в арабских странах с переходной экономикой стоит множество серьезных проблем. Высокая безработица усугубляется существенным демографическим давлением, связанным с увеличением доли молодого населения, ищущего работу. Безработица среди молодежи является высокой, от 18 до 30 процентов в Египте, Иордании, Марокко и Тунисе,

а женщинам особенно трудно найти работу (см. «Только по справедливости» в данном выпуске Ф&Р).

Хотя корни проблемы различаются между странами, существует несколько общих факторов. Трудовые нормативные акты являются антистимулом для найма работниками фирмами и заставляют людей искать работу в неформальном секторе, в котором работники не пользуются такой же защитой, как в формальной экономике (см. рис. 3). Гарантии занятости (прямые и косвенные) в государственном секторе — и неравные ожидания заработной платы вследствие сравнительно щедрого вознаграждения, получаемого гражданскими служащими, — привели к сегментации рынка и чрезмерному спросу на рабочие места в государственном секторе. Сосредоточение внимания образовательной системой на формальных навыках для получения работы в государственном секторе привело к тому, что новые участники рынка труда часто не обладают необходимым сочетанием навыков, требуемых современным рынком труда.

Пути решения этих проблем занятости будут различаться между странами, но в целом должны охватывать пять областей: пересмотр нормативных актов для рынка труда в целях уменьшения антистимулов для найма работников при сохранении их достаточной защиты; пересмотр практики найма и оплаты труда в государственном секторе с целью уменьшения его доминирующей роли и уклона в его сторону на рынке труда; реформа системы образования для обеспечения ее большего соответствия потребностям частных работодателей; проведение активной политики на рынке труда в целях более быстрого снижения безработицы; и концентрация усилий на мерах политики, которые способствуют занятости среди молодежи и женщин.

### Где деньги?

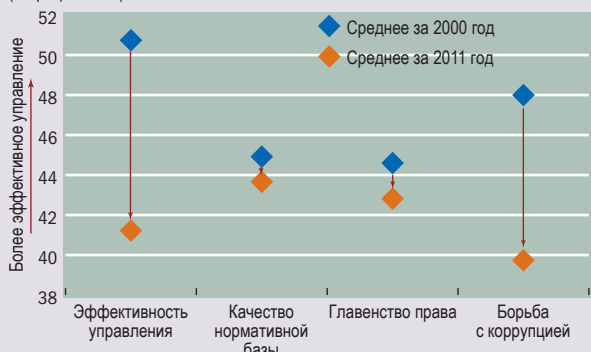
Доступ к финансированию является серьезным сдерживающим фактором в арабских странах с переходной экономикой (см. «Вопрос финансов» в данном выпуске Ф&Р). Частное

Рисунок 2

#### Навести порядок

Проблемы управления и коррупция становятся все более серьезными препятствиями для арабских стран с переходной экономикой.

(В процентах)



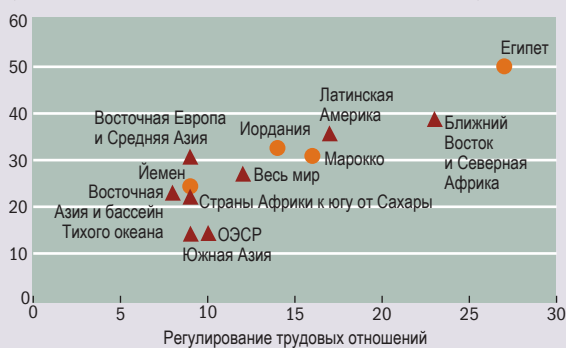
Источник: Всемирный банк, World Governance Indicators.

Рисунок 3

#### Адаптировать правила

Арабские страны с переходной экономикой страдают от чрезмерного регулирования трудовых отношений и ненадлежащего образования, которые являются основными сдерживающими факторами для деловой активности фирм.

(Процент рабочей силы, не имеющий надлежащего образования)



Источник: World Bank Enterprise Surveys, 2006–2011.

Примечание. На рисунке показана процентная доля фирм, определивших каждый фактор (ненадлежащее образование и чрезмерное регулирование трудовых отношений) в качестве серьезного препятствия. ОЭСР = страны-члены Организации экономического сотрудничества и развития.

кредитование непропорционально благоприятствует крупным устоявшимся компаниям, и в некоторых случаях кредит частному сектору вытесняется финансированием дефицита государственного бюджета. Только 10 процентов фирм финансирует инвестиции в регионе БВСА через банки (самая низкая доля среди всех регионов), и 36 процентов фирм в регионе определили в качестве серьезного препятствия затрудненный доступ к финансированию (большой процент фирм отмечается только в странах Африки к югу от Сахары (World Bank Enterprise Surveys)). В частности, малые фирмы, не имея доступа к банковскому кредиту, вынуждены использовать ограниченные альтернативные возможности для реализации своих инвестиционных планов.

Издержки упущенных возможностей в результате ограниченного доступа к финансированию являются огромными. Эмпирические оценки показывают, что расширение доступа к финансированию в странах БВСА до среднемирового показателя может повысить рост ВВП на душу населения на 0,3–0,9 процента.

Таким образом, расширение доступа к финансированию является приоритетной задачей для разработчиков политики, стремящихся обеспечить более высокий экономический рост и занятость. Стратегии улучшения доступа к финансированию будут различаться между арабскими странами с переходной экономикой, учитывая их разные исходные позиции, но должны быть сосредоточены на развитии или

укреплении альтернатив банковскому финансированию, улучшении финансовой инфраструктуры и усилении конкуренции.

### Время собирать налоги

Начиная с 2011 года государственные расходы в арабских странах с переходной экономикой определялись фондом заработной платы и субсидиями, которые были существенно повышены в ответ на социальное давление и более высокие мировые импортные цены. Эти расходы были частично увеличены за счет сокращения капитальных расходов, что не предвещает ничего хорошего для среднесрочного потенциала экономического роста этих стран. Более высокие государственные расходы также привели к увеличению дефицита и долга, что усиливает уязвимость (см. рис. 4).

Оценки МВФ показывают, что в странах БВСА на неадресные субсидии в настоящее время приходится почти 8 процентов бюджета. Общие субсидии не являются эффективным способом социальной защиты: только 20–35 процентов расходов на субсидии достигает 40 процентов населения с наименьшими доходами. Напротив, при тщательной проработанной и основанной на проверке нуждаемости системе денежных трансфертов обычно 50–75 процентов расходов достигает нижние 40 процентов. Если такую систему трансфертов трудно создать, то следующим по степени эффективности вариантом являются более адресные ценовые субсидии.



Танцующие студенты празднуют окончание экзаменов перед своей школой в Тунисе (Тунис).

Реформы на стороне доходов будут различаться в зависимости от стартовых позиций и предпочтений стран. Несколько стран, включая Египет, Иорданию и Йемен, имеют возможности получить дополнительный доход за счет прямых налогов, например на доходы, прибыль и прирост капитала, которые в настоящее время ниже средних для развивающихся стран и стран с формирующимся рынком. Многие страны могут увеличить доходы от налога на добавленную стоимость, освободив от него только товары первой необходимости и улучшив степень его соблюдения. Кроме того, в некоторых случаях (например, в Египте) стандартные ставки могут быть повышены до среднего международного уровня. Независимо от выбора инструмента, целью является создание всеобъемлющей налоговой системы, обеспечивающей необходимые бюджетные ресурсы на справедливой основе, не препятствуя экономической активности.

### Защита малоимущих

Реформы как на стороне расходов, так и стороне доходов позволят получить средства, которые могут быть использованы для решения приоритетных задач, таких как инвестиции в инфраструктуру, здравоохранение и образование, что позволит повысить экономический рост и охватить им большие слои населения. Некоторая экономия бюджетных средств должна также привести к сокращению дефицита, что позволит снизить высокий долг (ключевой фактор макроэкономической уязвимости в регионе) и повысить рост.

В то время как в регионе преобладают общие ценовые субсидии, адресные системы социальной защиты малоимущих и уязвимых слоев населения значительно менее развиты. Учитывая, что в настоящее время бюджетные трудности требуют срочно реформировать системы общих субсидий, столь же неотложной является задача развития более эффективных и более надежных систем социальной защиты, предназначенных для нуждающегося населения. В некоторых случаях это потребует периода подготовительной технической работы, но в других областях возможны немедленные улучшения путем использования существующих начальных программ.

Рисунок 4

### Снизить задолженность и обеспечить рост

Арабские страны с переходной экономикой страдают от большей несбалансированности бюджета и более высокого государственного долга, чем большинство стран с формирующимся рынком и развивающихся стран.

(Сальдо бюджета, исключая гранты, в процентах ВВП, 2012 год)



Источник: МВФ, база данных «Перспективы развития мировой экономики», октябрь 2012 года.

### Принятие надлежащих мер политики

Несомненно, осуществление всеобъемлющей программы экономических реформ будет сложной задачей, и определение надлежащих политэкономических параметров будет иметь особо важное значение. Как никогда ранее, успех разработчиков политики будет зависеть от того, насколько внимательны они будут к мнениям всех заинтересованных сторон при разработке своей программы, в том числе тех, чей голос не был услышан предыдущими режимами.

Одним из элементов успеха является понимание того, кто понесет потери в результате реформ, — будь то определенные регионы, сектора экономики, демографические группы или категории населения с определенным уровнем дохода. Это поможет предсказать, от кого будет исходить сопротивление предложенным планам. В отсутствие оптимальных условий может оказаться необходимым продолжить реформы, которые пользуются достаточной поддержкой, и отложить некоторые другие реформы: некоторый прогресс лучше, чем его полное отсутствие.

Планы реформ должны опираться на четкие и поддающиеся измерению цели. В противном случае может оказаться, что правительство будет только обсуждать реформы, но не проводить их в жизнь.

Ключ к успешным преобразованиям — эффективное взаимодействие, особенно в эпоху электронных средств связи и социальных сетей, и оно должно стать составной частью процесса планирования. Люди должны понимать причины для принимаемых трудных решений, для того чтобы они могли поддержать их. Например, при реформировании субсидий разработчики политики должны разъяснять, насколько дорогостоящими и неэффективными являются существующие субсидии и каких затрат они требуют в рамках других разделов бюджета. Кроме того, при любой реформе, связанной с увеличением доходов и сокращением расходов, важно показать, что полученные средства будут использованы в благих целях.

### Дать шанс преобразованиям

Разработчики политики каждой страны должны составить программу экономических преобразований с учетом мнений различных национальных заинтересованных сторон, уроков, извлеченных из опыта других стран, и опыта международных организаций. Конкретные положения будут различаться, но существуют ключевые элементы, связанные с общими факторами беспокойности. Все стороны должны срочно включиться в этот процесс, чтобы выработать общенациональное видение изменений основ экономики и заверить сомневающихся инвесторов относительно будущих «правил участия», ускорив таким образом достижение результатов, которые обеспечат поддержку населением дальнейшего экономического и социального прогресса. ■

Масуд Ахмед — директор Департамента стран Ближнего Востока и Центральной Азии МВФ.

### Литература:

- International Monetary Fund (IMF), 2012, Regional Economic Outlook: Middle East and Central Asia (Washington, November).
- World Bank, Enterprise Surveys (Washington, various years).
- , 2009, From Privilege to Competition—Unlocking Private-Led Growth in the Middle East and North Africa (Washington).
- , Worldwide Governance Indicators (Washington).