

От замысла к действию

Что необходимо сделать для активизации усилий по достижению

Целей в области развития на рубеже тысячелетия

Джеймс М. Боутон и Зия Куреши

РУБЕЖ столетий стал периодом надежд на успехи мирового развития. Декларация тысячелетия, подписанная главами 189 государств в сентябре 2000 года, привела к принятию Целей в области развития на рубеже тысячелетия (ЦРТ) — комплекса из восьми задач, содержащего четкие цели по сокращению бедности и устранению других причин человеческих лишений и ориентированного на устойчивое развитие. На состоявшейся вслед за этим встрече мировых лидеров в Монтеррее, Мексика, в марте 2002 года было достигнуто единство мнений относительно общей стратегии развития и мер политики, необходимых для реализации ЦРТ.

Монтеррейский консенсус ознаменовал заключение нового договора между развивающимися и развитыми странами, подчеркнув их взаимную ответственность в стремлении к достижению целей развития. Развивающиеся страны призываются к улучшению экономической политики и управления, а развитые страны — к наращиванию своей поддержки, прежде всего за счет предоставления более масштабной и эффективной помощи и расширения доступа к своим рынкам.

В настоящее время, когда уже выработано общее соглашение о целях развития и способах их достижения, главная задача заключается в преобразовании этих замыслов в действие. Однако реализуются ли эти цели на практике? Какие успехи уже достигнуты? Выполняются ли обязательства, принятые различными сторонами договора? Каковы первоочередные направления программы действий?

В июле 2004 года Всемирный банк и МВФ опубликовали доклад, в котором анализируются эти вопросы. «Доклад о глобальном мониторинге» является первым в серии ежегодных докладов, в которых будут оцениваться реализация мер политики и мероприятий, направленных на достижение ЦРТ, и соответствующие результаты в области развития в странах

мира. Доклад охватывает всех основных участников этих усилий — развивающиеся и развитые страны, а также международные организации. Он представляет собой важный шаг к созданию системы учета результатов и обеспечения подотчетности, который позволит международному сообществу лучше контролировать ход реализации программы мер в области глобального развития.

Сдержанная оценка

Заключения доклада представляют собой весьма сдержанную оценку прогресса в достижении ЦРТ и выполнении обязательств, принятых в Монтеррее. При сохранении существующих тенденций большинство развивающихся стран не достигнет большинства ЦРТ. В глобальном масштабе, по-видимому, удастся достичь первой цели — за период с 1990 по 2015 год сократить вдвое бедность, обусловленную доходами, благодаря высоким темпам экономического роста в Азии, особенно в Китае и Индии — двух странах с наиболее многочисленным населением в мире. Однако в ряде регионов и во многих странах эта цель не будет достигнута (см. рис. 1). Серьезное отставание наблюдается в странах Африки к югу от Сахары, где этой цели, по-видимому, смогут достигнуть всего восемь стран, составляющих примерно 15 процентов населения региона.

Существует больший риск того, что в этом регионе не будут достигнуты цели в области человеческого развития, особенно те, которые относятся к здравоохранению, — это цели по сокращению детской и материнской смертности, прекращению распространения ВИЧ/СПИДа и обеспечению доступа к чистой воде и канализации. Например, в отношении цели по сокращению детской смертности на две трети за период с 1990 по 2015 год отставание наблюдается если не во всех, то в значительном большинстве регионов (см. рис. 2). В целом, судя по нынешним тенденциям, только 15–20 процентов раз

вивающихся стран следуют курсом, который позволит достичь цели в области детской и материнской смертности.

Выводы из этой оценки очевидны. Для достижения целей развития необходимо выйти за рамки сложившихся тенденций и значительно ускорить прогресс. Всем сторонам необходимо безотлагательно активизировать свои усилия. Программа действий включает три основных элемента:

- Ускорение реформ в целях активизации экономического роста — Африке необходимо удвоить темпы роста.

- Расширение прав и возможностей малоимущих и направление средств на развитие их потенциала — активизация и совершенствование мер по развитию человеческого развития и важнейших услуг, имеющих отношение к этому.

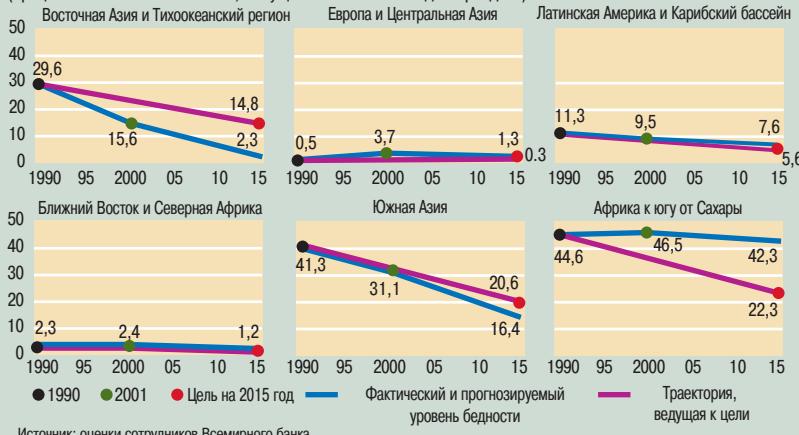
- Ускорение реализации монтеррского партнерства на практике за счет интенсификации усилий по проведению реформ в развивающихся странах при

Рисунок 1

Отставание стран Африки

Хотя в глобальном масштабе цель по сокращению вдвое доли населения, живущего на менее чем 1 доллар в день, к 2015 году будет достигнута, в странах Африки к югу от Сахары наблюдается серьезное отставание от намеченного курса.

(процент численности населения, живущего на менее чем 1 доллар в день)



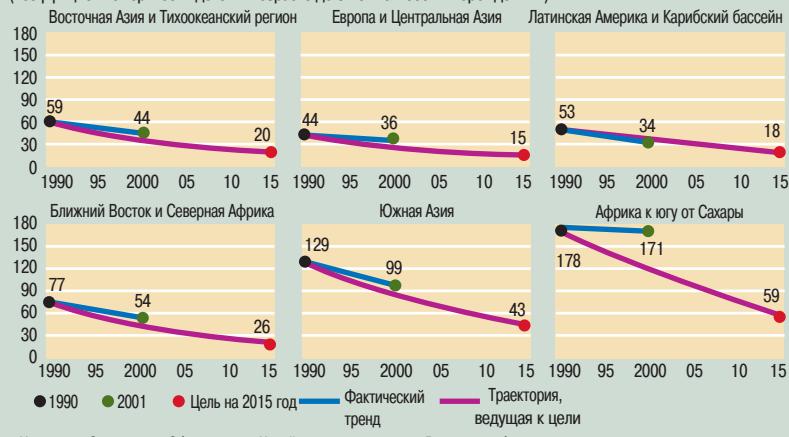
Источник: оценки сотрудников Всемирного банка.

Рисунок 2

Труднодостижимая цель в области здравоохранения

В большинстве регионов детская смертность сократилась, однако, судя по нынешним тенденциям, задача сокращения детской смертности на две трети к 2015 году выполнена не будет.

(коэффициент смертности детей в возрасте до 5 лет на 1000 живорожденных)



Источники: Организация Объединенных Наций; оценки сотрудников Всемирного банка.

одновременном расширении поддержки со стороны развитых стран и международных организаций.

Приоритеты для развивающихся стран

В экономической политике развивающихся стран произошли изменения к лучшему, что дало им возможность более эффективно направлять как внутренние, так и внешние ресурсы на решение приоритетных задач в области развития. Как видно из рис. 3, составленного на основе рейтинговых оценок экономической политики и институтов стран, ежегодно определяемых Всемирным банком (эти оценки составляют диапазон от 1 до 6), улучшения имели место во всех областях политики: макроэкономической, структурной, социальной, управления государственным сектором и институтов. Однако при этом наблюдается широкий разброс достигнутых результатов, и во многих странах, особенно к югу от Сахары, требуется ускорить и углубить реформы.

Развивающимся странам необходимо продолжать усилия по созданию условий, благоприятствующих деятельности частного сектора и экономическому росту, путем упрочения достижений в области макроэкономической стабилизации, совершенствования управления в налогово-бюджетной сфере, дальнейшего снижения барьеров для торговли и переноса центра внимания с жесткого регулирования предприятий к укреплению рыночных институтов, в том числе прав собственности и верховенства закона. Им необходимо также нарастить потенциал государственного сектора и улучшить качество управления, особенно за счет преодоления коррупции. Успехи этих стран в сфере управления и институциональных реформ отставали от прогресса в других областях (самые низкие, хотя и повышающиеся, рейтинги, приведенные на рис. 3, относятся к управлению государственным сектором и институтам). В перспективе реформа институтов будет ключевым пунктом программы реформ во многих странах. В Африке, имеющей самые низкие показатели в области управления, весьма обнадеживающей основой для активизации реформ служит инициатива Нового партнерства для развития Африки, в центре внимания которой находятся усилия по совершенствованию управления.

Развивающимся странам необходимо увеличить инвестиции в человеческое развитие и услуги инфраструктуры, придав им более точную направленность на малоимущих. В 1990-х годах расходы на развитие инфраструктуры в разви-

вающихся странах сократились, и их необходимо увеличить в среднем на 3,5–5,0 процента ВВП в странах с низкими доходами и на 2,5–4,0 процента ВВП в странах с доходами ниже средних, причем темп этого увеличения должен определяться институциональным потенциалом и макроэкономическими условиями конкретных стран.

Приоритеты для развитых стран

В целом предпринятые развитыми странами шаги до настоящего времени значительно уступают тому, что ожидалось по итогам встречи в Монтеррее. В большинстве областей наблюдается серьезное отставание от принятых обязательств. Если такое положение не будет изменено в ближайшее время, произойдет еще большее отступление назад в общемировых усилиях по достижению целей развития. Для развитых стран приоритетными являются меры в области торговой политики и экономической помощи. Немаловажное значение имеет также общая реализация мер макроэкономической и финансовой политики, содействующих устойчивому росту мировой экономики, а заострение внимания на основных общемировых общественных благах, включая экологическую устойчивость.

Одной из важнейших задач является обеспечение успешного, благоприятствующего развитию и своевременного завершения раунда многосторонних торговых переговоров, начатого в Дохе. Развитые страны, учитывая их значение в системе, должны служить примером для других. Они должны ориентироваться на достижение достаточно высоких целей в проведении реформ, таких как полное устранение тарифов на промышленные изделия; полная отмена экспортных субсидий для сельскохозяйственной продукции и полный отказ от увязывания внутренних сельскохозяйственных субсидий и производства, а также снижение сельскохозяйственных тарифов до приемлемого уровня, например 10 процентов; и принятие обязательства обеспечить свободную трансграничную торговлю услугами, предоставляемыми через телекоммуникационные сети, и либерализовать временную миграцию работников.

Рисунок 3

Улучшение экономической политики

Согласно рейтингам Оценки национальной политики и институтов, проводимой Всемирным банком, меры экономической политики в развивающихся странах улучшились, но необходимы дополнительные усилия по укреплению институтов.

(рейтинги ОНПИ Всемирного банка, все развивающиеся страны)



Источник: база данных ОНПИ Всемирного банка.

Рисунок 4

Защита сельского хозяйства

Уровень протекционизма в сельском хозяйстве высок, и несмотря на менее высокий уровень тарифов в обрабатывающей промышленности, тарифные пики продолжают представлять серьезную проблему.

Общий индекс ограничения торговли (тарифный эквивалент) по странам ОЭСР



Источник: оценки сотрудников Всемирного банка.

Особое значение имеет либерализация торговли в сельском хозяйстве — секторе, в котором средний уровень протекционизма в странах ОЭСР, в пересчете на тарифные эквиваленты, более чем в семь раз превышает такой уровень в обрабатывающей промышленности (см. рис. 4). Несмотря на более низкий в среднем уровень протекционизма в обрабатывающей промышленности, высокие тарифные пики и их эскалация являются дискриминационными для трудоемкого экспорта из развивающихся стран.

Оценки показывают, что в случае благоприятного для развития завершения раунда переговоров, начатого в Дохе, доходы в развивающихся странах могут возрасти примерно на 350 млрд долларов (что приблизительно равно совокупному ВВП стран Африки к югу от Сахары), а количество малоимущих может дополнительно сократиться на 140 млн человек (то есть на 8 процентов). До 70 процентов этих улучшений будет достигнуто за счет либерализации в сельском хозяйстве. Значительный дополнительный выигрыш будет получен в результате либерализации торговли услугами.

Кроме того, существует очевидная необходимость в значительном увеличении помощи на цели развития, предоставляемой странам, стремящимся улучшить экономическую и структурную политику и управление. В последнее время начался перелом в тенденции к сокращению иностранной помощи, наблюдавшейся на протяжении 1990-х годов, и доноры пообещали к 2006 году увеличить ежегодный объем помощи на цели развития на 18,6 млрд долларов по сравнению с базовым уровнем в примерно 58 млрд долларов в 2002 году. Однако исследования показывают, что развивающиеся страны могли бы эффективно использовать добавочную помощь в размере по меньшей мере 30 млрд долларов.

С улучшением экономической политики и институтов в этих странах сумма дополнительной помощи, которой они могли бы эффективно воспользоваться, увеличится до более чем 50 млрд долларов в год, то есть до уровня, который, как показывают оценки, будет необходим для содействия достижению ЦРТ. Относительно валового национального дохода стран-доноров, эта прибавка в 50 млрд долларов увеличит объем помощи на цели развития до примерно того же уровня, который наблюдался в начале 1990-х годов (см. рис. 5).

Одновременно с этим необходимо ускорить темпы решения такой задачи, как повышение качества помощи в целях улучшения адаптации помощи к приоритетам самой страны, повышения предсказуемости и гибкости помощи, ориентации на результаты и согласования практики и процедур оказания помощи. Для достижения и поддержания устойчивости долговой ситуации в бедных странах с высоким уровнем задолженности, проводящих взвешенную экономическую политику, меры по достаточно глубокому и своевременному облегчению бремени задолженности необходимо сочетать с предоставлением новых ресурсов в форме грантов.

Приоритеты для международных финансовых организаций

Анализ вклада международных финансовых учреждений в достижение ЦРТ и соответствующих результатов показывает, что они добились успехов в повышении эффективности своих усилий в области развития. Это проявляется в большем внимании к конкретным потребностям стран и повышении заинтересованности стран, большей ориентации операций на результаты, улучшении прозрачности и подотчетности и укреплении партнерства. Однако многое еще предстоит сделать.

Для таких учреждений, как Всемирный банк и МВФ, одна из первоочередных задач состоит в уточнении и усилении своей роли в странах с низкими доходами, в том числе в углублении процесса подготовки и осуществления стратегий сокращения бедности, авторами и ведущими исполнителями которых являются сами страны. Одновременно с этим им необходимо оказывать содействие странам со средними доходами в целях недопущения кризисов, способных задержать процесс развития и воспрепятствовать дальнейшему прогрессу этих стран в сокращении бедности.

* * * * *

Декларация тысячелетия и Монтеррейский консенсус позволили достичь действенной глобальной договоренности о содействии развитию. Достижение ЦРТ, являющихся воплощением этой договоренности, станет историческим свершением, которое заложит фундамент экономического и социального развития во всем мире на будущие десятилетия. Неудача в реализации этих целей нанесет серьезный удар многостороннему сотрудничеству и будет иметь тяжелейшие последствия для миллиардов людей, испытывающих крайнюю нужду. Неспособность достичь этих целей из-за нежелания проводить взвешенную экономическую и социальную политику или нежелания затратить относительно умеренные средства, необходимые для ускорения прогресса, невозможно будет ничем оправдать. Замыслы сформулированы, обязательства приняты, и путь к реализации этих замыслов начертан. Для полноты картины не хватает лишь одного — действий в соответствии с принятыми обязательствами, которые осуществлялись бы совместными усилиями развивающихся и развитых стран. ■

Рисунок 5

Недостаточная помощь

Необходимо значительно увеличить потоки помощи по сравнению с принятыми обязательствами, возможно, на 50 млрд долларов в год.



Источники: ОЭСР, Комитет содействия развитию, Development Cooperation Report 2003 («Доклад о сотрудничестве в целях развития, 2003 год»); «Supporting Policies with Adequate and Appropriate Financing» («Поддержка мер экономической политики адекватным и надлежащим финансированием»), документ Всемирного банка для совещания Комитета по развитию в сентябре 2003 года.

Джеймс Боутон — заместитель директора Департамента разработки и анализа политики МВФ, Зиа Куреши — старший советник Секретариата по вопросам глобального мониторинга Всемирного банка.