

Настало время переосмысления

Трудно возражать против Целей развития Декларации тысячелетия, но это не значит, что они определяют эффективную схему развития

Джагдиш Бхагвати

Женщины в деревне Хансдехар, Харьяна, Индия.

В САМОМ начале того, что потом стали называть Дохским раундом многосторонних торговых переговоров, многие предлагали назвать совещание Раундом тысячелетия. Но это предложение пришлось отклонить, когда кто-то пошутил, что может пройти тысяча лет, прежде чем договаривающиеся страны смогут достичь согласия для завершения раунда.

Такая проблема не возникала в случае Целей развития Декларации тысячелетия (ЦРТ; см. вставку 1 в статье «Восстановление утраченных темпов» в этом выпуске Ф&Р). Они не относятся к конкретным обязательствам национальных государств, которым придется отвечать в случае «дефолта» или дефицита, как, например, в случае многостороннего торгового соглашения, которое устанавливает обязательства в рамках Всемирной торговой организации (ВТО). ЦРТ, по сути, представляют собой амбициозные благие цели в определенных областях, часто с количественными показателями (например, снижение численности голодающих вдвое, а не просто сокращение этого показателя) и точно определенными сроками — с призывом добиться повсеместного достижения всех целей к сентябрю 2015 года. Однако не предусмотрено никаких последствий ни для одного государства, если цели не будут выполнены, что представляется вероятным в большинстве случаев.

Поэтому неудивительно, что ЦРТ находили неизменную единогласную поддержку всеми государствами-членами ООН; нужно обладать особым цинизмом и совершенно игнорировать тот факт, что невыполнение не влечет за собой никаких санкций, чтобы воздерживаться или голосовать против. Но это не означает, что когда Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан предложил задачи ЦРТ на основании Доклада тысячелетия, подготовленного группой помощника Генерального секретаря Джона Рагги, не было никаких возражений со стороны стран, противившихся конкретным ЦРТ. Например, Южно-Африканская Республика первоначально не соглашалась на ее упоминание в связи с ВИЧ/СПИД. И когда многосторонние

организации, например Всемирный банк, начали регистрировать ход выполнения ЦРТ, предположительно с последующими выводами в отношении потоков помощи, представители некоторых государств, например Индии, действительно, стали документально оформлять возражения против некоторых задач ЦРТ. Тем не менее, существует ряд скептических и даже неприятных вопросов, которые следует задать и на которые необходимо получить ответ, если мы стремимся провести осмысленную оценку инициативы ЦРТ в 10-ю годовщину ее появления.

Определение приоритетов

С самого начала критики ЦРТ задавались вопросом, почему выбраны именно эти конкретные ЦРТ, а не другие, возможно, более желательные задачи? Например, многих активистов особенно беспокоило то, что гендерные целевые показатели, рассматриваемые в ЦРТ 3 и 5 (о гендерном равенстве и охране материнства), не включают такие проблемы, как торговля женщинами. И ученые, и активисты, занимающиеся гендерными проблемами, выражают сожаление по поводу того, что не было специально отмечено гендерное равенство в оплате труда. Несмотря на то, что ЦРТ предполагают универсальность, особенно при формулировке подгрупп «показателей для мониторинга прогресса», они, на самом деле, носят селективный характер. И достойно сожаления то, что официальные представители ООН, ответственные за ЦРТ, не разъяснили, почему выбранные ЦРТ более желательны с социальной точки зрения, чем те, которые были исключены, или не проанализировали, нуждаются ли они в пересмотре. Представляется, что после выбора ЦРТ вместе со связанными с ними показателями внимание переключилось на надзор за ними и даже стимулирование продвижения в направлении их реализации. В результате этого даже выбранные ЦРТ не подвергались систематической проверке с точки зрения анализа социальных затрат и выгод, включая трудный выбор между различными ЦРТ, с которым

нам придется столкнуться, если все ЦРТ невозможно будет реализовать одновременно.

Между тем, даже в рамках индивидуальных ЦРТ существует множество путей решения задач. Например, задачи ЦРТ 3 по гендерному равенству и расширению прав и возможностей женщин включают «долю мест, занимаемых женщинами, в национальном парламенте». Однако реальное представительство женщин в местных органах государственного управления (например, в тех, которые в Индии называют «деревенскими панчаятами»), скорее всего, будет иметь гораздо большее значение, чем присутствие в национальных государственных органах, как можно убедиться, ознакомившись с несколькими современными научными исследованиями, например, о влиянии решений о расходах на общественные блага в условиях, когда женщины входили в состав таких панчаятов в штате Западная Бенгалия (Chattopadhyay and Duflo, 2004). И ЦРТ 7 по обеспечению экологической устойчивости включает перечень нескольких показателей, однако, как показало отсутствие согласия на глобальном экологическом саммите в прошлом году в Копенгагене, данная цель сталкивается с множеством ограничений по ресурсам.

Действительно, требуется гораздо больше аналитической работы по определению приоритетов всех задач ЦРТ, чтобы можно было сделать осмысленный выбор этих показателей, когда невозможно выполнение всего намеченного. Один из примечательных примеров такого рода связан не с чиновниками ЦРТ, а с нонконформистской личностью Бьерна Ломборга из Копенгагенского центра согласия. В течение многих лет он собирал небольшую группу экономистов мирового уровня, чтобы оценить различные научные и экономические исследования, которые проводились по его инициативе для изучения альтернативных целей развития, в том числе прошлогоднее исследование расходования экологического суперфонда на альтернативные способы смягчения воздействия и корректировки. Работа этой группы является примером того, что должно делаться по каждой конкретной ЦРТ вместо безусловной

поддержки ЦРТ в целом, которая, главным образом, исходит от Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН).

Выбор правильной цели

В то же время недопустимо использовать единые задачи ЦРТ для всех стран. Значительное снижение уровня крайней бедности по сравнению с показателями 1990 года (ЦРТ 1 предусматривает снижение уровня бедности вдвое за период с 1990 по 2015 год) относится к цели, которой Индия почти наверняка достигла еще до начала ЦРТ 10 лет назад, благодаря взросшим темпам роста доходов, которые были следствием «либеральных» реформ, впервые предпринятых в Индии в 1991 году и позволивших вывести из-за черты бедности почти 200 млн человек. Напротив, задача ЦРТ по сокращению бедности представляет слишком оптимистичной для нескольких стран Африки, которые по многим причинам страдают от недостатков исключительно плохого управления. Устанавливать одну и ту же задачу в обоих случаях, а затем поощрять первых и осуждать последних — не просто плохой экономический метод; это также просто бесполезно.

Точно так же представляется бессмысленным заявлять Таиланду, где серьезными проблемами являются детская проституция и торговля детьми, что государственные органы и неправительственные организации (НПО) должны сосредоточиться на участии женщин в национальном парламенте в той же степени, что и в Индии, где проблемы проституции и торговли людьми далеко не так серьезны.

Кроме того, ЦРТ не всегда можно рассматривать как актуальные задачи: иногда задача ЦРТ может быть достигнута без сколько-нибудь существенного улучшения действительности, которую ЦРТ призваны совершенствовать. Например, ЦРТ 2 определяет всеобщее начальное образование в качестве одной из задач. Но можно отправить всех детей в школу, не добившись при этом существенного улучшения их способности читать и писать, не говоря уже о знании арифметики. Невыход на

Проблема недостатка квалифицированной рабочей силы

Точно так же как и в случае успеха, который является следствием совокупности надлежащих мер политики, неудача, как правило, возникает в результате множества неблагоприятных факторов. Тем не менее можно обычно сосредоточить внимание на определенных критически важных «недостающих элементах», которые способны воспрепятствовать усилиям в области развития.

Например, борьба против ВИЧ/СПИД препятствовала нехватка врачей, медсестер и муниципальных работников во многих странах Африки, а при распределении помощи и пособий во время голода и эпидемий часто требовалось привлекать иностранный квалифицированный персонал.

Но граждане страны Африки, получающие образование в стране или за рубежом, в больших количествах уезжают. Например, почти 90 процентов врачей Ганы работают за рубежом. Возникает соблазн заявить, как предлагают многие НПО, что богатые страны не должны допускать приема на работу врачей и других специалистов из бедных стран Африки: постоянно повторяется референ «остановить утечку мозгов». Но, если не считать того, что ограничения на эмиграцию в современном мире недопустимы с точки зрения прав человека, специалисты, которые вынуждены остаться в стране, вряд ли будут работать эффективно.

Осознавая масштабы этих проблем, экономисты, занимавшиеся вопросом «утечки мозгов» в 1950-х и 1960-х годах, когда граждане таких стран, как Индия, начали уезжать за рубеж, перешли к модели диаспоры. Целью стало максимальное увеличение отдачи от диаспоры, как в рамках программ по содействию краткосрочным визитам в страну происхождения, так и за счет стимулирования денежных переводов, налогообложения граж-

дан за рубежом, в настоящее время известное как налог Бхагвати, аналогично налогу Тобина на потоки капитала (Bhagwati and Hanson, 2009). Такие меры могут компенсироваться политическими привилегиями, например, правом голоса.

Тот факт, что развивающиеся страны могут получать выгоду за счет специалистов, работающих за рубежом, означает, что богатые страны должны держать свои двери открытыми для квалифицированных иммигрантов из Африки. Этим странам также следует существенно расширять подготовку выходцев из стран Африки за счет значительно возросших стипендий, и они должны устранить ошибочно возведенные препятствия для африканцев, проживающих в богатых странах. В результате произойдет заметный рост диаспоры, а также увеличатся выгоды для стран происхождения. В действительности, никакой реальной альтернативы этому нет. Если руководствоваться опытом прошлых лет, возвращение из диаспоры начнется, как только в странах Африки произойдут положительные перемены, так же как в настоящем время началось массовое возвращение индийцев в Индию.

Но остается вопрос: каким образом та или иная страна может восполнить потребность в квалифицированной рабочей силе до того момента, когда это произойдет? Одно из предложений, которое получило определенную поддержку, заключается в том, чтобы богатые страны, многие из которых сталкиваются с демографической проблемой стареющего населения, организовали ветеранский корпус мира — в целом по образу Корпуса мира США. Этот корпус позволил бы вышедшим на пенсию врачам, ученым, инженерам и бизнесменам, в том числе, использовать надлежащим образом организованные программы для должного применения своей квалификации в странах Африки, например, Ботсване и Гане.

работу учителей в Индии снизил эффект воздействия возросшего охвата обучением в школах: дети узнают очень мало, даже посещая начальную школу, поскольку учителя не приходят на работу.

Цели или инструменты

Однако более серьезная проблема подхода ЦРТ заключается в том, что важнейшей задачей развития не является определение желательных целевых показателей (в условиях различных стран на основе их исторических, культурных и политических обстоятельств), а, скорее, указания инструментов политики, которые обеспечивают достижение таких целей. Путаница с этим важнейшим различием между задачами и инструментами становится очевидной при противопоставлении первых схем ЦРТ, которые, действительно, являются задачами, с ЦРТ 8: «Формирование глобального партнерства в целях развития». Партнерство, конечно, лучше разлада, но это не делает его целью развития. ЦРТ 8 призывает частный сектор развивать информационные технологии и расширять доступность непатентованных лекарственных препаратов в бедных странах, но при этом пропагандирует свободную торговлю и более широкую помощь (в том числе облегчение бремени задолженности).

Проблема включения таких инструментов в качестве задач заключается в том, что процесс ЦРТ в результате становится объектом критики, не только в отношении выбора целей, но также и в свете очевидного выбора мер политики, которые некоторые группы активистов отождествляют с корпоративными интересами, неолиберальной апологетикой и т.п. Например, Патрик Бонд, директор Центра гражданского общества в Университете Квазулу-Наталь в Южно-Африканской Республике, пишет: «Процесс ЦРТ, места для проведения международных встреч по развитию ЦРТ и конкретные стратегии достижения таких целей — в том числе приватизация основных услуг, например, водоподготовки и электроснабжения — приносят больше вреда, чем пользы» (Bond, 2006, курсив добавлен автором). И Пегги Антробус из «Альтернатив развития для женщин в новой эре» несправедливо критикует ЦРТ за возложение на государство главной роли в достижении ЦРТ, но и ее также очевидно отвращает «неолиберализм» как путеводный луч ЦРТ, что, несомненно, является следствием ЦРТ 8. «Я не верю в ЦРТ. Я считаю, что они лишь отвлекают внимание от существенных вопросов. . . Поскольку все цели касаются роли государства, следует задаться вопросом, насколько реализуема ситуация, при которой можно ожидать, что государства, ослабленные требованиями неолиберализма, доходы которых сокращаются в результате приватизации и либерализма в торговле, добьются достижения целей и целевых показателей ЦРТ», — отмечала она (цитируется по работе Bond, 2006, стр. 341; курсив добавлен автором).

Как «неолибералу», которому в течение десятилетий довелось заниматься различными аспектами свободной и многосторонней торговли, мне приятно отметить, что авторы ЦРТ полагают, что «открытая, недискриминационная система торговли» благоприятствует развитию. Но на этом просто так нельзя остановиться. После того как заявлены политические предпочтения, оппозиция им неизбежна, и ей надлежит систематически противостоять. Действительно, достойных противников более свободной торговли найти сложно. Тем не менее, ПРООН, на которую Кофи Аннан возложил контроль за ЦРТ, могла привлечь ведущих экспертов в области международной торговли, чтобы поставить этих оппонентов на место. С другой стороны, в чем был смысл принимать «недискриминационную» систему торговли, а затем безуспешно присутствовать при грандиозном разрастании преференциальных торговых соглашений в прошлом десятилетии (Bhagwati, 2008)?

Включение иностранной помощи в качестве инструмента ЦРТ 8 создает проблему другого рода. Некритическая установка на помощь подорвала доверие к самим ЦРТ. Многие представители интеллигенции и экономисты стран Африки

в итоге выступили против нее и даже отмежевались от ее поборников, к которым относятся Джейфри Сакс, профессор Колумбийского университета, выступающий в роли консультанта ПРООН по ЦРТ, а также певец и активист Бони. Сегодня нам уже известно, что именно основа политики обеспечивает достижение результатов. В случае ненадлежащей основы политики ни внутренние, ни внешние ресурсы, в том числе помощь, не дадут ощущимых результатов. Дело не в том, что Индия не правильно использовала помощь, но реальный рост экономики и последующее сокращение бедности начались именно тогда, когда приток помощи в Индию практически прекратился, и неэффективная система помощи была заменена новым «либеральным» комплексом мер политики (которую на дух не переносят Бонд и Антробус). Утверждать, что все, кто обеспокоен эффективностью помощи — проблемой, поднятой великим экономистом в сфере развития Паулем Розенштейн-Роданом в контексте емкости, — морально ущербны, представляется нежеланием признать вопрос, который имеет важнейшее значение для развития в бедных странах.

Кроме того, ЦРТ 8 страдает явными упущениями. В течение последних нескольких лет миграция превратилась в серьезную проблему. В то время как нелегальная миграция сама по себе создает серьезные проблемы в сфере прав человека и экономические проблемы, легальная миграция квалифицированных работников из бедных стран в богатые формирует другой набор проблем и ставит под угрозу другие задачи ЦРТ, особенно в Африке. Большинство специалистов Африки либо уезжают, либо остаются за рубежом после обучения: это неизбежно, поскольку условия труда в Африке в сочетании с социальным законодательством и политикой лишь способствуют отъезду специалистов. Но континент нуждается в квалифицированной рабочей силе практически по всем мыслимым проблемам. Самой сложной задачей в настоящее время является обеспечение такой потребности до начала сдвигов в развитии Африки и возвращения специалистов из диаспоры, как это случилось в Индии (см. вставку).

Настало время для реорганизации

Десятая годовщина ЦРТ должна дать странам-участникам повод для осмысления нового руководства в управлении целями, с тем чтобы объективно проанализировать инструменты и добавить важнейшие нюансы. Управление выбранными ЦРТ при существующем руководстве, которое действовало в течение почти десятилетия, превратилось в технократическую погоню за растущим спросом на приток помощи и в пропаганду программ вне зависимости от ограничений в сфере управления и местных условий — подход, который отвлекает внимание от эффективной реализации даже выборочных целевых показателей ЦРТ. Несомненно, мы можем добиться большего. ■

Джагдип Бхагвати является профессором экономики и права Колумбийского университета и старшим научным сотрудником по международной экономике в Совете по международным отношениям, Нью-Йорк.

Литература:

- Bhagwati, Jagdish, 2008, *Termites in the Trading System: How Preferential Trade Agreements Undermine Free Trade* (New York: Oxford University Press).
———, and Gordon Hanson, eds., 2009, *Skilled Migration Today: Prospects, Problems, and Policies* (New York: Oxford University Press).
Bond, Patrick, 2006, “Global Governance Campaigning and MDGs: From Top-down to Bottom-up Anti-poverty Work,” *Third World Quarterly*, Vol. 27, No. 2, pp. 339–354.
Chattopadhyay, Raghabendra, and Esther Duflo, 2004, “Women as Policymakers: Evidence from a Randomized Policy Experiment in India,” *Econometrica*, Vol. 72, No. 5, pp. 1409–1443.