



Достижение прорыва

Чтобы ускорить продвижение к Целям развития Декларации тысячелетия, необходимо обеспечить рост в секторах, приносящих непосредственную пользу малоимущим, таких как сельское хозяйство

Дети в Южной Африке играют на карусели, которая приводит в действие водяной насос.

Педру Консесау и Селим Джахан

ВДЕСЯТИЛЕТИЕ, предшествовавшее мировой рецессии 2009 года, в большинстве развивающихся стран наблюдался экономический рост. С конца 1990-х годов темпы роста в развивающихся странах были устойчиво выше, чем в странах с развитой экономикой. В странах Африки к югу от Сахары это ознаменовало разрыв с длительным периодом экономического застоя, продолжавшимся приблизительно с серединами 1970-х по середину 1990-х годов.

Этот рост сопровождался улучшением результатов развития человеческого потенциала и прогрессом в достижении Целей развития Декларации тысячелетия (ЦРТ; см. вставку 1 в статье «Восстановление утраченных темпов» настоящего выпуска Ф&Р). В странах Африки к югу от Сахары уровни крайней нищеты начали быстро снижаться в конце 1990-х годов. Доля населения, живущего в крайней нищете (менее чем на 1,25 доллара США в день по паритету покупательной способности в ценах 2005 года), в странах Африки к югу от Сахары составляла 57 процентов в 1990 году (базисном году для ЦРТ) (United Nations, 2010). К 1999 году уровень бедности даже повысился на 1 процентный пункт, до 58 процентов. Однако к 2005 году он понизился до 51 процента. Более новые данные пока отсутствуют, но некоторые прогнозы позволяют предположить, что коэффициенты крайней нищеты в странах Африки к югу от Сахары продолжали снижаться до уровня около 46 процентов в 2008 году

(World Bank and IMF, 2009). Если эти прогнозы окажутся правильными, это означает, что за период с 1999 по 2008 год коэффициент крайней нищеты в странах Африки к югу от Сахары снизился на 12 процентных пунктов.

Тем не менее за этими средними показателями роста и сокращения бедности скрываются значительные различия между странами. Возьмем пример Ганы. Доля крайне бедных в общей численности населения сократилась с 51 процента в 1992 году до 39 процентов в 1998 году и 30 процентов в 2006 году (United Nations, 2010b). Гана существенно продвинулась к достижению целевого показателя по коэффициенту крайней нищеты согласно первой ЦРТ. В обеспечении этого прогресса важную роль, несомненно, сыграл экономический рост, но он не может быть единственной причиной.

С другой стороны, многие страны Африки к югу от Сахары, некоторые из которых имели намного более высокие темпы роста, чем Гана, добились значительно более скромных успехов в сокращении бедности. Многие из этих стран, темпы роста в которых были не менее или даже более высокими, чем в Гане, почти не снизили уровни бедности. Следует отметить, что, исходя из исторического опыта, экономический рост в среднем намного менее эффективен для сокращения бедности в странах Африки к югу от Сахары по сравнению с другими регионами. По некоторым оценкам, эластичность бедности по уровню дохода, то есть степень, в которой по-

вышение дохода приводит к сокращению бедности, в странах Африки к югу от Сахары почти на треть ниже, чем в других развивающихся странах (Fosu, 2009).

Достижение всеобъемлющего роста

Таким образом, хотя он и является необходимым условием для сокращения бедности и прогресса в достижении ЦРТ, рост сам по себе недостаточен. Немаловажное значение имеет характер роста. Всеобъемлющий рост, приносящий доход наиболее бедным слоям населения, является намного более действенным инструментом для сокращения бедности. В настоящее время в странах Африки к югу от Сахары, и в ряде других стран исторически, рост в сельскохозяйственном секторе имеет решающее значение не только для сокращения бедности, но и для борьбы с голодом. Например, в Гане сокращение доли крайней бедных в общей численности населения приблизительно на 59 процентов с начала 1990-х годов по 2006 год объяснялось сокращением бедности сельского населения (World Bank, 2008). В то же время, доля населения, не получающего полноценного питания, снизилась с 34 процентов в 1991 году до 8 процентов в 2005 году (United Nations, 2010b). Когда рост носит всеобъемлющий характер и происходит в секторах, приносящих пользу бедным, он является значительно более действенным средством сокращения бедности.

Чтобы сделать рост более всеобъемлющим и добиться улучшения других социальных показателей, требуется целый ряд мер политики. Относительная неэффективность роста для сокращения бедности в странах Африки к югу от Сахары указывает на наличие «отставания политики», за счет ликвидации которого можно довести эффективность роста на континенте как минимум до уровня других развивающихся стран.

Какие меры политики требуются? Данные, содержащиеся в докладах по странам относительно ЦРТ, ясно указывают на некоторые факторы, способствующие успеху в достижении ЦРТ (UNDP, 2010b). Из этих данных мы знаем, что экономический рост в секторах, которые приносят прямую пользу малоимущим в сочетании с адресными мерами политики, отвечающими интересам бедных, позволяет значительно сократить масштабы бедности и голода. К таким мерам относятся инвестиции в создание дополнительных экономических возможностей, укрепление юридических прав и расширение участия женщин в политическом процессе. Они также включают меры в областях образования и здравоохранения, облегчающие доступ к услугам для всего населения, особенно для женщин и девочек. Такие меры служат катализатором прогресса по всем ЦРТ.

Осуществление программы действий

Совокупность этих данных позволяет составить конкретную программу действий для достижения ЦРТ на 2010–2015 годы (UNDP, 2010c). Как подчеркивалось в состоявшемся ранее обсуждении проблем Африки, быстрое сокращение бедности и голода является следствием высоких темпов экономического роста на душу населения, обеспечивающего более широкие возможности для малоимущих по получению дохода и трудуоустройству. В контексте Африки это означает рост, исходящий из сельскохозяйственного сектора. Он обычно сопровождается более справедливым распределением дохода, активов и возможностей.

Для всеобъемлющего роста, отвечающего интересам бедных, требуются инвестиции в основные социальные услуги — школы, больницы и сельские медицинские пункты — и в развитие человеческих ресурсов. Все эти инвестиции помогают расширить охват системы здравоохранения и повысить качество предоставляемых услуг. Следовательно, необходимо увеличить государственные инвестиции в образование, здравоохранение, водоснабжение, санитарно-технические средства и инфраструктуру.

Однако строительство школ и медицинских учреждений и отмена платы и устранение других препятствий для доступа сами по себе не гарантируют доступа к этим услугам для женщин и девочек. Для этого требуются адресные инвестиции в здравоохранение и образование для женщин. Конституционные и другие правовые реформы, непосредственно расширяющие участие женщин в политическом процессе, способствуют расширению прав и возможностей женщин. В то же время, имеются несомненные свидетельства того, что расширение прав и возможностей женщин позволяет ускорить достижение ЦРТ.

Общие меры политики и стратегии должны дополняться наращиванием *адресных мероприятий*, таких как массовая иммунизация и раздача противомоскитных сеток для кроватей и антиретровирусных препаратов, которые помогают спасать жизни, особенно при их комплексной реализации. Системы социальной защиты, денежные трансферты и программы обеспечения занятости не только являются действенными инструментами для поддержки уязвимых групп населения во время шоков, но и могут обеспечить доступ к питательным добавкам, регулярным медицинским осмотрам и школьному образованию.

Программа действий по ЦРТ на 2010–2015 годы должна также предусматривать меры по устранению уязвимых мест, связанных с изменением климата, и поддержку переориентации на создание рабочих мест и виды экономической деятельности, которые совместимы с усилиями по смягчению последствий изменения климата. Настоятельно требуется заключить всемирное соглашение по борьбе с изменением климата, что-

бы помочь тем, кто обладает более ограниченными ресурсами, осуществить такие преобразования, которые дадут возможность как приспособиться к изменению климата, так и перейти на модель развития с пониженными выбросами углерода.

Необходимо усилить мобилизацию внутренних ресурсов, чтобы помочь финансировать программу в отношении ЦРТ. Многие страны расширяют свою налоговую базу и повышают эффективность систем сбора налогов. Требуется укрепить административный потенциал национальных органов по сбору дохода, обеспечивая при этом прозрачность и подотчетность в использовании государственных ресурсов. Правительства могут повысить эффективность государственных расходов путем снижения удельных затрат на предоставление государственных услуг без снижения их качества или количества, а также путем сокращения непродуктивных расходов.

В контексте вышеупомянутой программы действий важно особо отметить два условия. Во-первых, достижение ЦРТ зависит от приверженности стран этим целям. Это означает, что страны играют ведущую роль в осуществлении проектов развития, подкрепляемых созданием эффективных механизмов управления на основе широкого общенационального консенсуса и реализуемых в процессе консультаций и конструктивного участия всех заинтересованных сторон. Во-вторых, международное сотрудничество должно обеспечивать благоприятные условия для достижения ЦРТ. Это подразумевает выполнение обязательств относительно официальной помощи на цели развития (ОПР), более предсказуемое и действенное предоставление средств ОПР и скорейшее завершение Дохского раунда переговоров о многосторонней торговле с заключением соглашений, способствующих развитию, что будет способствовать поддержке торговли между странами Южного полушария и региональной интеграции.

Перед странами Африки к югу от Сахары стоят чрезвычайно сложные задачи по достижению ЦРТ. Однако опыт показывает, что в случае проведения надлежащей политики в сочетании с международной поддержкой можно добиться значительного прогресса по ряду направлений. Одновременно с этим необходимо работать над преодолением некоторых более долгосрочных структурных ограничений, чтобы обеспечить устойчивость этого прогресса. Мы располагаем ресурсами, знаниями и технологиями для решительного шага вперед к достижению ЦРТ в странах Африки к югу от Сахары. ■

Педру Консесау — главный экономист и руководитель Страгетической консультативной группы, Региональное бюро для Африки; Селим Джакхан — директор Департамента по вопросам практики сокращения бедности, оба работают по Программе развития Организации Объединенных Наций.

Литература:

Fosu, Augustin Kwasi, 2009, “Inequality and the Impact of Growth on Poverty: Comparative Evidence for Sub-Saharan Africa,” BWPI Working Paper 98 (Manchester, United Kingdom: Brooks World Poverty Institute, University of Manchester).

United Nations, 2010a, The Millennium Development Goals Report 2010 (New York).

———, 2010b, United Nations MDG database.

United Nations Development Programme, 2010a, The Path to Achieving the Millennium Development Goals: A Synthesis of Evidence from Around the World (New York, June).

———, 2010b, What Will It Take to Achieve the Millennium Development Goals? An International Assessment (New York, June).

World Bank, 2007, World Development Report 2008: Agriculture for Development (Washington).

———, and IMF, 2009, Global Monitoring Report 2009: A Development Emergency (Washington).