

Доклад о мировом развитии ²⁰⁰⁰/2001 года

БОРЬБА С БЕДНОСТЬЮ

Обзор

ВСЕМИРНЫЙ БАНК
Вашингтон, округ Колумбия

© 2001 Международный банк реконструкции и развития / Всемирный банк
1818 H Street, N.W., Washington, D.C. 20433, U.S.A.

Оформление обложки – Томоко Хирата.
Иллюстрация на обложке «Путешествие в новый мир» – Мануэл Кунджама.
Общее оформление и редаKTура – Communications Development Incorporated, Washington, DC.

Опубликовано в Соединенных Штатах Америки.
Впервые печатается в сентябре 2000 года.

В настоящем документе в обобщенном виде представлен Доклад о мировом развитии 2000/2001 года, первоначально опубликованный на английском языке как World Development Report 2000/2001 издательством Oxford University Press для Всемирного банка. Настоящий документ подготовлен сотрудниками Всемирного банка. Содержащиеся в нем мнения могут не отражать мнения Совета исполнительных директоров или представляемых ими стран. Всемирный банк не гарантирует точности данных, приведенных в настоящей публикации, и не принимает на себя какой-либо ответственности за последствия их использования.

ISBN 0-8213-4823-8



Текст отпечатан на бумаге, изготовленной из вторичного сырья, с соблюдением стандарта США в отношении качества бумаги для печатных материалов Z39.48-1984.

Содержание Доклада о мировом развитии ²⁰⁰⁰/2001 года

Обзор Борьба с бедностью: создание возможностей, содействие их использованию и повышение защищенности

История Басрабай
Бедность в неравном мире
Стратегия сокращения бедности
От стратегии к действиям
Совместные усилия по борьбе с бедностью

Часть I Концептуальная основа

Глава 1 Природа и эволюция бедности

Многочисленные признаки бедности
Показатели бедности в ее многочисленных проявлениях
Эволюция бедности

Глава 2 Причины бедности и направления деятельности

Причины бедности
Направления деятельности

Часть II Возможности

Глава 3 Экономический рост, неравенство и бедность

Экономический рост и сокращение бедности
Что способствует экономическому росту?
Почему одинаковые темпы роста ассоциируются с разными темпами сокращения бедности?
Экономический рост и бедность, не связанная с уровнем доходов

Глава 4 Совершенствование работы рынков в интересах бедных людей

Обеспечили ли рыночные реформы экономический рост?
Обеспечили ли рыночные реформы выгоды бедным людям?
Повышение эффективности рынков на благо бедных людей

Глава 5 Увеличение активов, принадлежащих бедным людям, и устранение неравенства

Активы и их синергетика
Государственные меры, направленные на облегчение накопления активов
Перераспределение государственных расходов
Институциональные реформы, направленные на эффективное оказание услуг: управление, рынки и конкуренция

Участие: выбор, мониторинг и отчетность
Синергизм государственных действий

Часть III Содействие использованию возможностей

Глава 6 Обеспечение более чуткого реагирования государственных институтов на нужды бедных людей

Государственное управление и сокращение бедности
Бедные люди и главенство закона
Как обратить децентрализацию на пользу бедным?
Политика в области сокращения бедности: коалиции по борьбе с бедностью
Политические режимы и бедность

Глава 7 Устранение социальных барьеров и создание социальных институтов

Гендерная дискриминация и бедность
Социальная стратификация и бедность
Социальная разобщенность и конфликты
Создание социальных институтов и социального капитала

Часть IV Защищенность

Глава 8 Содействие бедным людям в управлении риском

Типология рисков
Природа и масштабы уязвимости
Ответная реакция домашних хозяйств и общин на риск
Ответные меры политики по совершенствованию управления риском

Глава 9 Управление экономическими кризисами и стихийными бедствиями

Предотвращение экономических кризисов и меры по устранению их последствий
Уменьшение уязвимости перед стихийными бедствиями

Часть V Международные действия

Глава 10 Использование глобальных сил в интересах бедных людей

Расширение доступа на рынки стран с высоким уровнем дохода
Снижение риска экономических кризисов
Создание международных общественных благ с учетом интересов бедных
Голоса бедных должны быть услышаны на глобальных форумах

Глава 11 Реформирование сотрудничества в области развития в целях борьбы с бедностью

Обеспечение эффективности помощи на цели сокращения бедности
Урегулирование долгового бремени бедных стран

Библиографические примечания

Выборочные показатели мирового развития



Обзор

Бедные лишены основополагающей свободы действия и выбора, которую более обеспеченные люди принимают за естественную данность.¹ Они часто не имеют надлежащего питания и крова, не получают образования, лишены здравоохранения – то есть не имеют всего того, что обуславливает качество жизни во всеобщем понимании. Они также крайне уязвимы перед болезнями, экономическими потрясениями и стихийными бедствиями. Они часто подвергаются плохому обращению со стороны государственных органов и общества и не могут влиять на принятие важных решений, сказывающихся на их жизни. Это все признаки бедности.

Свидетельства лишений, которым подвергаются люди, крайне многочисленны и болезненны. Рассказы бедных о том, что значит жизнь в нищете, служат выразительным доказательством их боли (Вставка 1). Бедным представляется, что выбраться из нищеты невозможно. Но это возможно. История Басрабай – председателя местного совета в индийской деревне – показывает как различные грани бедности, так и возможность действий (см. стр. 2).

История Басрабай служит фоном для изучения характера и причин бедности и определения возможных действий. Бедность является результатом экономических, политических и социальных процессов, которые взаимодействуют и зачастую взаимоусиливаются, усугубляя лишения, которые терпят бедные. Скудость средств, недоступность рынков и редкие возможности для трудоустройства не позволяют выбраться из материальной нищеты. Именно поэтому

расширение возможностей – путем стимулирования экономического роста, совершенствования работы рынков на благо бедных и увеличение их средств – служит ключом к сокращению бедности.

Но это лишь одна сторона медали. Когда политическая власть распределена неравномерно и зачастую служит отражением раздела экономической власти, государственные службы могут быть особо несправедливыми к бедным. Например, бедные часто не получают выгод от государственных инвестиций в образование и здравоохранение. Они часто оказываются жертвами коррупции и произвола государственных служащих. Кроме того, на уровне бедности во многом сказываются социальные нормы, ценности и обычаи, при которых отношения в семье, обществе или на рынке ведут к исключению из общественной жизни женщин, этнических или расовых групп или социально обездоленных слоев населения. Именно поэтому повышение общественной активности бедных – за счет более чуткого реагирования государственными и социальными институтами на их нужды – также служит ключом к сокращению бедности.

Уязвимость перед внешними и зачастую неподконтрольными им событиями – такими как болезни, насилие, экономические потрясения, неблагоприятные погодные условия, стихийные бедствия – лишь усиливает чувство неблагополучия, усугубляет материальную нищету и подрывает возможности бедных требовать лучшей доли. Именно поэтому усиление защиты – путем сокращения угрозы войн, болезней, экономических кризисов и стихийных

История Басрабай

Басрабай живет в Мохади – деревне, расположенной в 500 километрах от города Ахмедабада в индийском штате Гуджарат на берегу Аравийского моря.² Она первая женщина, ставшая председателем местного совета, благодаря поправкам к конституции, согласно которым треть всех мест в местных советах и треть постов их руководителей отводится женщинам.

Чтобы добраться до ее деревни, после долгой поездки на автомобиле, нам пришлось пересечь небольшой морской залив по дороге, которая в прилив становится совершенно непроезжей. Первое строение, которое мы увидели, – новый бетонный дом, было зданием начальной школы. В прошлогодний циклон – худший на памяти всех жителей деревни, – когда ветер сносил их соломенные хижины, они спрятались в единственном прочном строении в деревне, в здании школы. Когда началось оказание помощи пострадавшим от циклона, жители деревни запросили больше бетонных строений, и теперь их около дюжины.

Мы подъехали к однокомнатному бетонному дому Басрабай, расположенному рядом с соломенной хижинкой. После обычных приветствий разговор зашел о школе. Поскольку это был будний день, мы попросили разрешения присутствовать на уроке. Басрабай сказала, что заведующего школой (он же учитель) нет, и он давно уже отсутствует. В целом он приезжает не чаще раза в месяц. Пользуясь покровительством районного управляющего учебными заведениями, он делает все, что ему вздумается.

Учитель приехал на следующий день. Ему стало известно, что в деревню приехали посетители. Он пришел в дом Басрабай, и мы начали говорить о школе и о детях. Полагая, что образованные гости окажутся людьми сострадательными, он пустился в пространные рассуждения о трудностях своей жизни и обучения детей. Он называл их «дети джунглей».

Его слова вывели из себя Миребен, члена Ассоциации женщин, занятых индивидуальной трудовой деятельностью (ОЖИТД), которая и организовала нашу поездку. Она указала, что его заработная плата составляет 6000 рупий в месяц (что более чем в шесть раз превышает порог бедности в Индии) и он имеет надежную работу, на которую он, по крайней мере, должен являться. Родители хотят, чтобы их дети научились читать и писать, даже если из-за посещения школы мальчики не могут помогать отцам на рыбной ловле, а девочки не могут помогать матерям носить воду, заготавливать дрова и работать в поле.

Вечером того же дня Басрабай провела деревенское собрание. На повестке дня было два главных вопроса. Первый касался выплаты компенсаций пострадавшим от циклона: несмотря на всю помпезность, с которой было объявлено о программах помощи в столице штата, их реализация на местах оставляла желать лучшего, а местные чиновники не проявляли особого внимания к жителям. Организаторы от ОЖИТД записали фамилии тех, кто еще не получил причитающейся компенсации, и было решено, что они и Басрабай встретятся с местными чиновниками на следующей неделе.

Второй вопрос касался запрета на рыбную ловлю в прибрежных водах, введенного правительством для защиты популяций рыб. В истощении рыбных запасов были повинны крупные траулеры, но, как представляется, расплачиваться за

это придется мелким рыбакам. Крупные траулеры смогут ловить рыбу, до тех пор пока они будут платить соответствующим чиновникам.

Вдруг во время собрания возникла суматоха. Оказалось, что брат Басрабай пытался разнять двух сцепившихся коров, и одна из них боднула его в лицо. Если срочно не обработать рану, могло возникнуть заражение. Но было уже поздно, а доктор жил в следующем крупном селении в 10 километрах. Если бы не наш «Джип», на котором мы отвезли брата Басрабай к доктору, он не получил бы медицинской помощи в тот же день.

Во время нашего пребывания мы смогли ознакомиться с традиционными ремеслами, которыми женщины деревни занимаются уже много поколений. Спрос на вышитые и окрашенные ими изделия высок, благодаря международной популярности индийских поделок, а также возвращению растущего среднего класса Индии к своим истокам. Однако из-за изоляции деревни торговцам удается скупать все изделия по очень низкой цене.

Национальное правительство и правительства штатов принимают бесчисленные программы поддержки традиционных ремесел, но ни одна из них не оказалась особо эффективной. Поэтому ОЖИТД пытается организовать ремесленниц, работающих на дому, и обеспечить им доступ к международным рынкам. Так, одно из показанных нам вышитых изделий стоит до 150 рупий на международном рынке, около 60 рупий в государственном магазине и всего 20 рупий у перекупщиков.

В последний день нашего пребывания в деревне мы посетили надел Басрабай, расположенный в часе ходьбы от ее дома. Трудности сельского хозяйства были очевидны: из-за отсутствия дождей земля была сухой и твердой. Если в ближайшие дни не пойдет дождь, ее посевы просо пропадут, а с ними пропадут и расходы на тракториста, который всахал ее поле. На эту инвестицию ушли доходы от продажи ее ремесленных изделий. Когда мы повстречали ее несколькими днями позже в Ахмедабаде, дождя все не было.

При общении с Басрабай и многими тысячами бедняков, опрошенных при подготовке этого доклада, поднимались одни и те же, хорошо известные проблемы. Бедняки говорили о невозможности получения дохода, слабых связях с рынками и неспособности государственных ведомств отреагировать на их нужды. Они говорили о нестабильности, например, о боязни заболеваний, об угрозе остаться без работы, а также о том, что сельскохозяйственные риски подрывают любую полученную выгоду. Повсюду: от индийских деревень до трущоб Рио-де-Жанейро, от обшарпанных пригородов Йоханнесбурга до узбекских ферм – разговор идет об одних и тех же проблемах.

Однако в разговорах с Басрабай и другими бедняками стало ясно, что может быть сделано. Хотя местные чиновники и структуры штата по-прежнему не подотчетны Басрабай и ее деревне, четкая конструктивная политика позволила избрать Басрабай на пост председателя местного совета. Это показывает, что может быть достигнуто посредством действий на уровне штата. ОЖИТД в то же время показывает, как бедняки могут изменить свою жизнь, самоорганизовавшись для защиты своих прав, использования возможностей рынка и самозащиты от рисков.

Вставка 1 «Голоса бедных»

Исследование «Голоса бедных», показывающее реальное положение более 60 000 бедных мужчин и женщин в 60 странах, было предпринято для получения справочного материала к «Докладу о мировом развитии 2000/2001 годов». Оно состоит из двух частей: обзора последних обследований бедности с участием самих бедных, проведенных в 50 странах и охватывающих приблизительно 40 000 человек бедного населения, и нового сопоставительного исследования, проведенного в 1999 году в 23 странах и охватывающего приблизительно 20 000 человек бедного населения. Исследование показывает, что бедные придерживаются активной жизненной позиции, но зачастую не в состоянии изменить социальные и экономические факторы, определяющие их благосостояние.

Следующие цитаты показывают, что значит жить в бедности.

Не спрашивайте меня, что такое бедность, – ведь вы видите бедность рядом с моим домом. Посмотрите на дом и посчитайте, сколько в нем дыр. Посмотрите на утварь, посмотрите на одежду, которая на мне. Смотрите и записывайте все, что вы видите. Это и есть бедность.

— Бедный мужчина, Кения

Конечно, наша ферма очень маленькая; все продукты, все вещи, которые продаются в магазинах, очень дороги; жить трудно: мы работаем, но зарабатываем мало, покупаем лишь

Источник: Narayan, Chambers, Shah, and Petesch 2000; Narayan, Patel, Schafft, Rademacher, and Koch-Schulte 2000.

немногие вещи или продукты; продуктов не хватает, у нас нет денег, и мы чувствуем себя очень бедными. Если бы у нас были деньги...

— Из разговора бедных мужчин и женщин, Эквадор

Когда мой муж болеет - это настоящее бедствие. Наша жизнь останавливается, пока он не поправится и вновь не выйдет на работу.

— Бедная женщина, Завиет Султан, Египет

Бедность – это унижение, это чувство зависимости от других, это когда ты вынужден мириться с грубостью, оскорблениями и безразличием в ответ на просьбы о помощи.

— Бедная женщина, Латвия

Сначала я боялась всего и всех: мужа, председателя совета деревни, полиции. Сегодня я никого не боюсь. У меня свой счет в банке, я возглавляю группу односельчан, пытающихся сберечь какие-то деньги... Я рассказываю своим сестрам о нашем движении. Наш союз объединяет 40 000 человек по всему району.

— Из разговора бедных мужчин и женщин, Индия

бедствий – является залогом сокращения бедности. Это же относится к сокращению уязвимости бедных перед рисками и созданию механизмов помощи на случай различных потрясений.

Бедность в неравном мире

Несмотря на изобилие, в мире существует глубокая бедность. Из 6 млрд человек населения планеты 2,8 млрд человек – то есть почти половина – живет на менее чем 2 долл. США в день, а 1,2 млрд человек – пятая часть населения – на менее чем 1 долл. США в день, причем 44 процента из них проживают в Южной Азии (Рис. 1; см. Таблицу А.1 в конце обзора). В богатых странах менее 1 из 1000 детей не доживает до пятилетнего возраста, в то время как в беднейших странах до пятилетнего возраста не доживает 20 процентов детей. И если в богатых странах недоедает менее 5 процентов детей в возрасте до 5 лет, то в бедных странах недоедает уже 50 процентов.

Люди продолжают испытывать лишения, несмотря на то что условия жизни за последнее столетие улучшились больше, чем за всю предыдущую историю – глобальное богатство, глобальные связи и технические возможности никогда не были большими. Но распределяются эти глобальные достижения крайне неравно. Средние доходы в 20 наиболее богатых странах в 37 раз превышают средние доходы в 20 беднейших, и за последние 40 лет этот разрыв удвоился. Опыт развития в различных частях мира также был разным (Рис. 2; см. также Таблицу 1.1 в Главе 1). В Восточной Азии количество людей, живущих менее чем на 1 долл. США в день, сократилось приблизительно с 420 млн человек в 1987 году до 280 млн человек в 1998 году, даже после спада, вызванного финансовым кризисом.³ Однако в Латинской

Америке, Южной Азии и странах Африки к югу от Сахары количество бедных продолжает расти. В странах Европы и Средней Азии, находящихся на этапе перехода к рыночной экономике, количество людей, живущих на менее чем 1 долл. США в день, выросло более чем в двадцать раз.⁴

Имеются также серьезные достижения и крупные срывы по важнейшим показателям бедности, не связанным с доходами. В Индии заметно увеличилось число девочек, посещающих школы, а в наиболее развитом штате – Керала – средняя продолжительность жизни выше, чем в других районах мира с многократно более высокими доходами (например, Вашингтоне, округ Колумбия). В то же время в странах, оказавшихся в эпицентре эпидемии ВИЧ/СПИД в Африке, таких как Ботсвана и Зимбабве, заражен каждый четвертый взрослый; сироты, родители которых умерли от СПИД, становятся непомерным бременем как для традиционных, так и формальных механизмов социальной помощи, а все достижения по увеличению средней продолжительности жизни во второй половине XX века будут скоро сведены на нет. Различия в показателях детской смертности по всему миру (в странах Африки к югу от Сахары детская смертность в 15 раз превышает соответствующий показатель стран с высокими доходами) дают представление о серьезной разнице в опыте развития стран (Рис. 3).

Существенные различия также отмечаются на субнациональном уровне и в положении этнических меньшинств и женщин. Различные районы стран в весьма разной мере получают выгоды от экономического роста. В Мексике, например, общий показатель бедности упал в начале 90-х годов – хотя и в незначительной степени, – но вырос в более бедных юго-восточных районах. Во многих странах неравенство также

Рисунок 1
Географическое распределение
бедного населения

Географическое распределение населения, живущего менее чем на 1 долл. США в день, 1998 год (1,2 млрд человек)



Источник: World Bank, 2000b.

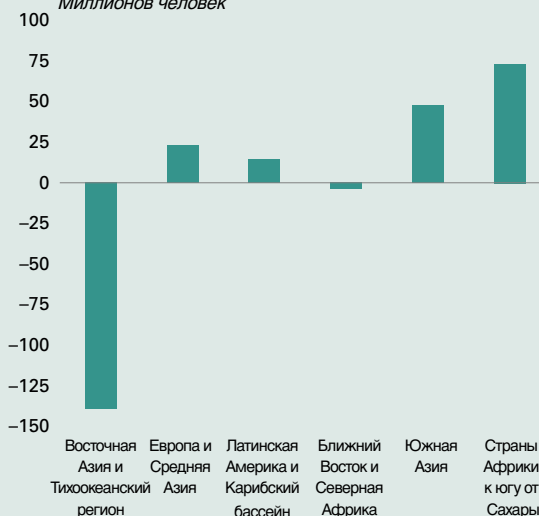
существует в положении различных этнических групп. В некоторых африканских странах показатели детской смертности ниже для политически сильных этнических групп, а в странах Латинской Америки коренное население часто в среднем получает менее трех четвертей школьного образования, которым пользуется некоренное население. Женщины продолжают оставаться в более невыгодном положении, чем мужчины. В Южной Азии женщины получают примерно в два раза меньше лет образования, чем мужчины, а количество женщин, поступающих на учебу в средние учебные заведения, составляет только две третьих от количества мужчин.

Перед лицом такой глобальной бедности и неравенства международное сообщество поставило перед собой несколько целей на первые годы нового столетия, исходя из дискуссий, которые состоялись на различных конференциях Организации Объединенных Наций в 90-е годы (Вставка 2). Данные цели международного развития, главным образом на период до 2015 года, включают сокращение бедности, связанной с низкими доходами, и преодоление лишений, которые испытывают люди во многих областях (контрольными показателями служат цифры за 1990 год):

- сократить вдвое долю людей, живущих в условиях крайней бедности из-за низких доходов (менее чем на 1 долл. США в день);
- обеспечить всеобщее начальное образование;
- преодолеть различия в начальном и среднем образовании между мужчинами и женщинами (к 2005 году);
- сократить на две трети показатели детской смертности;
- сократить на три четверти смертность рожениц;
- обеспечить всеобщий доступ к услугам репродуктивной медицины;
- осуществить к 2005 году национальные стратегии устойчивого развития во всех странах, с тем чтобы обратить

Рисунок 2
Страны, в которых бедность сократилась,
и страны, в которых бедность возросла

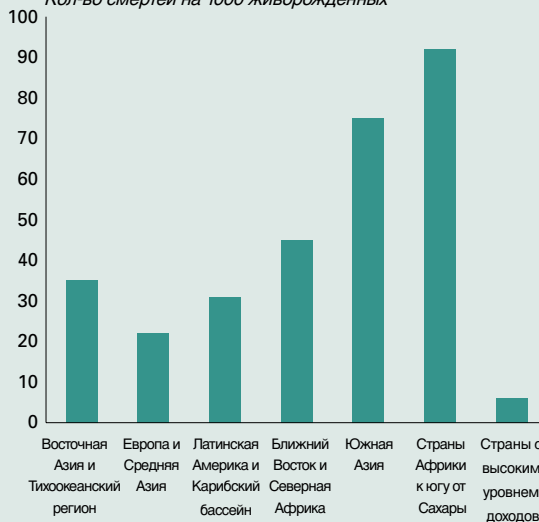
Изменение количества людей, живущих менее чем на 1 долл. США в день, 1987-1998 годы
 Миллионов человек



Источник: World Bank, 2000b.

Рисунок 3
Показатели детской смертности сильно
различаются между странами

Показатели детской смертности, 1998 год
 Кол-во смертей на 1000 живорожденных

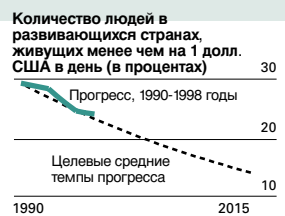


Источник: World Bank, 2000b.

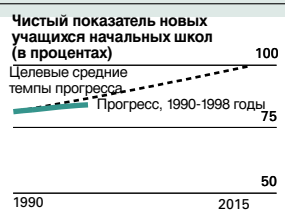
Вставка 2

Лучший мир для всех: цели международного развития

- 1** Сократить вдвое количество людей, живущих в условиях крайней бедности, за период с 1990 по 2015 годы.



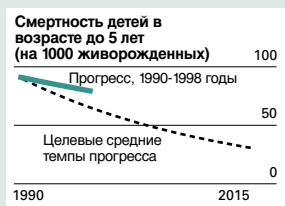
- 2** Обеспечить всеобщее посещение начальных школ детьми к 2015 году.



- 3** Добиться прогресса в обеспечении равноправия мужчин и женщин и создании больших возможностей для женщин за счет устранения различий между мужчинами и женщинами в плане начального и среднего образования к 2005 году



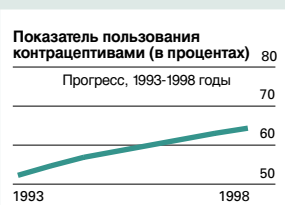
- 4** Сократить на две трети показатели детской смертности за период с 1990 по 2015 годы



- 5** Сократить на три четверти смертность рожениц за период с 1990 по 2015 годы.



- 6** Обеспечить к 2015 году всеобщий доступ к услугам репродуктивной медицины.



- 7** Осуществить к 2005 году национальные стратегии устойчивого развития, с тем чтобы к 2015 году обратить вспять тенденцию к утрате экологических ресурсов



Цели международного развития преследуют самые высокие устремления человечества: мир, свободный от бедности и связанных с нею лишений.

Каждая из семи целей затрагивает один из аспектов бедности. Их следует рассматривать в комплексе, поскольку они взаимосвязаны. Более широкое посещение школ, особенно девочками, ведет к сокращению бедности и смертности. Улучшение базового здравоохранения ведет к более высокой посещаемости школ и сокращению бедности. Жизнь многих бедных людей зависит от окружающей среды. Итак, необходим прогресс по каждому из семи направлений.

В прошлом десятилетии мир в целом не выполнял своих задач по достижению этих целей. Однако прогресс в некоторых странах и регионах показывает, что может быть сделано. В Китае количество бедных было сокращено с 360 миллионов в 1990 году до приблизительно 210 миллионов в 1998 году. Маврикий сократил свой военный бюджет и вложил крупные средства в здравоохранение и образование. Сегодня все население Маврикия имеет доступ к канализации, 98 процентов обеспечено чистой водой и 97 процентов родовспоможений осуществляется квалифицированным медицинским персоналом. Многие страны Латинской Америки значительно приблизились к достижению равноправия мужчин и женщин в получении образования.

Вывод: если некоторые страны могут достичь значительного прогресса в сокращении многочисленных проявлений бедности, то этого же могут добиться и другие страны. Но конфликты подрывают достижения социального развития во многих странах Африки к югу от Сахары. Распространение ВИЧ/СПИД ведет к обнищанию отдельных лиц, семей и целых общин на всех континентах. А устойчивый экономический рост – жизненно важный компонент долгосрочного сокращения бедности – по-прежнему не удается обеспечить в половине стран мира. В более чем 30 из этих стран реальные доходы на душу населения упали за последние 35 лет. В странах, где имеется рост, он должен быть распределен более равномерно.

Поставленные цели могут быть достигнуты – за счет сочетания эффективных национальных и международных действий.

Источник: IMF, OECD, United Nations, and World Bank 2000 (www.paris21.org/betterworld/).

Примечание: Данные приводятся по странам с низким и средним уровнем дохода. Исключение составляют данные по экологическим стратегиям, которые приводятся по всем странам.

вспять к 2015 году тенденцию к утрате экологических ресурсов.

Эти цели должны быть достигнуты в условиях, когда население планеты увеличится приблизительно на 2 миллиарда человек в ближайшие 25 лет, при том что 97 процентов этого прироста будет приходиться на страны, которые в настоящее время относятся к разряду развивающихся. Исследования того, что должно быть сделано для достижения этих целей, свидетельствуют о масштабах проблемы. Например, чтобы в 1990-2015 годы наполовину сократить бедность, вызванную низкими доходами, совокупные темпы ее понижения должны составлять 2,7 процента в год на протяжении всех 25 лет. Последние оценки Всемирного банка показывают, что в 1990-1998 годы темпы снижения бедности составляли приблизительно 1,7 процента в год. Столь медленный прогресс, отмечающийся в некоторых регионах, объясняется низким или отрицательным экономическим ростом. В некоторых случаях положение усугублялось растущим неравенством; это особенно касается некоторых стран бывшего Советского Союза. При нынешних показателях поступления на учебу вряд ли удастся достичь всеобщего начального образования, особенно в странах Африки к югу от Сахары. Для сокращения показателей детской смертности на две третьих с 1990 по 2015 годы они должны были понизиться на 30 процентов в период с 1990 по 1998 годы, то есть в значительно большей мере, чем нынешнее уменьшение детской смертности в развивающихся странах на 10 процентов. В некоторых странах Африки к югу от Сахары детская смертность в действительности растет, отчасти из-за эпидемии СПИД. Кроме того, смертность рожениц сокращается слишком медленными темпами для выполнения поставленных задач.

Достижение международных целей развития потребует действий по ускорению экономического роста и сокращению неравенства доходов, но даже равноправный рост не будет достаточным для выполнения задач в области здравоохранения и образования. Сокращение показателей детской смертности на две третьих будет зависеть от возможности остановить распространение ВИЧ/СПИД, усилить потенциал систем здравоохранения развивающихся стран для увеличения объема медицинских услуг, а также распространить достижения технического прогресса в области медицины на развивающиеся страны.⁵ Для выполнения задачи обеспечения равенства в образовании между мужчинами и женщинами потребуются конкретные меры политики по преодолению культурных, социальных и экономических препятствий посещению школ девочками.⁶ Кроме того, меры по повышению экологической устойчивости имеют решающее значение для увеличения активов, доступных бедным людям, и для сокращения распространенности бедности в долгосрочной перспективе.⁷ Все эти действия будут в совокупности способствовать достижению поставленных целей. Отсюда следует необходимость в более широкой и более комплексной стратегии борьбы с бедностью.

Стратегия сокращения бедности

Нынешний подход к сокращению бедности формировался на протяжении последних 50 лет по мере того, как углублялось понимание сложных процессов развития. В 50-е и 60-е годы многие считали, что главным средством обеспечения развития

служат крупные инвестиции в физический капитал и инфраструктуру.

В 70-е годы все больше людей стало понимать, что одного физического капитала не достаточно и что, по крайней мере, столь же важными являются здравоохранение и образование. Этот принцип был изложен в «Докладе о мировом развитии 1980 года», в котором указывалось, что улучшение здравоохранения и образования необходимо не только как самостоятельная мера, но и для содействия росту доходов бедных.

В 80-е годы, после кризиса задолженности и глобального спада, с учетом различий в развитии стран Восточной Азии и Латинской Америки, Южной Азии и стран Африки к югу от Сахары, произошло новое смещение акцентов. Основной упор был сделан на совершенствование экономического управления и повышение роли рыночных сил. В «Докладе о мировом развитии 1990 года: Бедность» была предложена стратегия, состоящая из двух элементов: содействие росту, основанному на интенсивном использовании рабочей силы, посредством большей экономической открытости и осуществления инвестиций; и обеспечение базовых услуг бедным в области здравоохранения и образования.

В 90-е годы на передний план были выдвинуты аспекты управления и создания надлежащих институтов, равно как и проблемы уязвимости на местном и национальном уровнях. В настоящем докладе получили развитие все ранее предложенные стратегии в свете совокупных данных и опыта последнего десятилетия, а также в свете изменения глобальных условий. В нем предлагается стратегия борьбы с бедностью по трем направлениям: создание более широких возможностей, содействие использованию возможностей и повышение защищенности.

Создание возможностей. Бедные неизменно делают основной упор на материальные возможности. Под ними понимаются рабочие места, кредиты, дороги, энергоснабжение, рынки сбыта продукции, а также школы, водоснабжение, канализация и услуги здравоохранения, которые и служат основой для здоровья и профессиональной квалификации, необходимых для работы. Важнейшее значение для создания возможностей имеет общий экономический рост. Равное значение имеет и структура или качество роста. Рыночные реформы могут играть центральную роль в расширении возможностей для бедных, но реформы должны отражать состояние местных институтов и структур. Необходимы механизмы для создания новых возможностей и восполнения потенциальных потерь на переходном этапе. В обществах, характеризующихся высоким неравенством, для быстрого прогресса в сокращении бедности особое значение имеет обеспечение большего равенства. Это требует действий со стороны государства, которое должно поддержать увеличение людского капитала, земельных ресурсов, инфраструктурных активов, которые принадлежат бедным людям или к которым они имеют доступ.

Содействие использованию возможностей. Выбор и осуществление государственных мер, направленных на удовлетворение потребностей бедных, зависит от взаимодействия политических, социальных и других институциональных процессов. Доступ к рыночным механизмам и государственным услугам зачастую во многом зависит от государственных и социальных институтов, которые должны

быть восприимчивы к потребностям бедных и подотчетны перед ними. Обеспечение доступа, ответственности и подотчетности, естественно, является политическим вопросом и требует активных совместных действий бедных людей, среднего класса и других групп общества. Активизации совместных действий способствуют преобразования в управлении, которые повысят эффективность государственной администрации, правовых институтов и государственных служб и сделают их более подотчетными перед всеми гражданами, а также расширение участия бедных в политическом процессе и принятии решений на местном уровне. Кроме того, важное значение имеет устранение социальных и институциональных препятствий, связанных с разграничением людей по половому, этническому или социальному признакам. Создание прочных институтов, чутко реагирующих на нужды людей, не только несет выгоды бедным, но также имеет основополагающее значение для общего процесса роста.

Повышение защищенности. Снижение уязвимости – перед экономическими потрясениями, стихийными бедствиями, слабым здоровьем, инвалидностью, насилием над личностью – является неотъемлемым элементом повышения благосостояния и поощрения инвестиций в людской капитал и высоко рискованные, но и высоко прибыльные виды деятельности. Это требует эффективных национальных действий по управлению риском общеэкономических потрясений и создания эффективных механизмов сокращения рисков, с которыми сталкиваются бедные люди, включая угрозы здоровью и погодные риски. Кроме того, это требует формирования активов бедных людей, диверсификации деятельности домашних хозяйств и создания различных страховых механизмов для преодоления потрясений – от общественных работ до программ поощрения продолжения обучения в школе и медицинского страхования.

Эти меры нельзя распределить по степени важности. Все они являются взаимодополняющими. Каждое направление стратегии затрагивает базовые причины бедности, на борьбу с которыми направлены другие два направления. Например, создание возможностей посредством накопления активов и расширения доступа к рынкам повышает независимость бедных и, таким образом, содействует использованию ими этих возможностей, усиливая их позиции во взаимоотношениях с государством и остальным обществом. Это также повышает их защищенность, поскольку наличие достаточных активов позволяет смягчать потрясения. Аналогично, укрепление демократических институтов и обеспечение более широких возможностей для женщин и этнических и расовых групп, находящихся в неблагоприятном положении – скажем, за счет устранения их правовой дискриминации, – создаст более широкие экономические перспективы для бедных и социально отверженных. Укрепление организаций бедных может способствовать обеспечению социальных услуг и политического выбора с учетом потребностей бедных, а также сокращению коррупции и субъективности в действиях государства. А если бедные будут более тщательно следить за обеспечением социальных услуг на местном уровне и контролировать их, государственные расходы скорее будут способствовать им в преодолении кризисов. Наконец, помощь бедным в преодолении потрясений и управлении рисками создает более оптимальные условия для использования ими потенциала формирующихся

рынков. Именно поэтому в настоящем докладе предлагается комплексный подход к борьбе с бедностью.

От стратегии к действиям

Не существует простого единого плана реализации этой стратегии. Развивающиеся страны должны разработать собственную структуру мер политики сокращения бедности, которые отражали бы национальные приоритеты и местные реалии. Выбор мер будет зависеть от экономических, социально-политических, структурных и культурных особенностей каждой страны, а на деле и каждой общины.

При том что в настоящем докладе предлагается более комплексный подход, приоритеты должны быть определены в каждом случае в отдельности, в зависимости от имеющихся ресурсов и институциональной целесообразности. Прогресс в преодолении некоторых лишений возможен даже в том случае, если по другим направлениям не будет никаких изменений. Например, недорогостоящие мероприятия по пероральной регидратации младенцев могут значительно сократить детскую смертность, даже если доходы бедных остаются без изменений.⁸ Однако, как правило, действия должны предприниматься по всем трем направлениям – создание возможностей, содействие использованию возможностей и повышение защищенности, – поскольку они носят взаимодополняющий характер.

Важнейшее значение будут иметь действия развитых стран и многосторонних организаций. Многие факторы, влияющие на жизнь бедных людей, неподвластны и неподконтрольны им. Развивающиеся страны не могут самостоятельно обеспечить, например, международной финансовой стабильности, крупных достижений в изучении проблем здоровья или сельского хозяйства или благоприятных условий для международной торговли. Деятельность международного сообщества и сотрудничество на цели развития будут и впредь играть важную роль.

Ниже приводятся предлагаемые области действий, прежде всего на национальном, а затем и международном уровнях.

Возможности

Основные меры политики и институты, предназначенные для создания дополнительных возможностей, предполагают реализацию взаимодополняющих мер, направленных на стимулирование общего экономического роста, использование рынков на благо бедных слоев населения и создание их активов, включая решение проблем глубоко укоренившегося неравенства в распределении таких благ, как образование.

Стимулирование эффективных частных инвестиций. Инвестиции и технологические новации являются главными факторами роста количества рабочих мест и трудовых доходов. Для развития частных инвестиций требуется сократить риск частных инвесторов путем проведения стабильной налогово-бюджетной и денежно-кредитной политики, обеспечения стабильных инвестиционных режимов, здоровых финансовых систем, а также понятной и прозрачной предпринимательской среды. Но кроме этого требуется еще и обеспечить главенство закона и принять меры по борьбе с коррупцией, то есть решить проблемы предпринимательской среды, основанной на взятках, субсидиях крупным инвесторам, сделках на льготных условиях и

привилегированных монополиях.

Нередко бывает необходимо принимать специальные меры для того, чтобы микрофирмы и малые предприятия, которые зачастую наименее защищены от бюрократических домогательств и покупки привилегий теми, у кого имеются нужные связи, могли действительно участвовать в рынках. К таким мерам относится обеспечение доступа к кредитным ресурсам путем содействия углублению финансовых рынков и сокращения причин сбоев рыночных механизмов: снижение операционных издержек, связанных с выходом на экспортные рынки, путем расширения доступа к Интернет-технологиям, организации ярмарок экспортеров и обучения современной практике предпринимательской деятельности; а также строительство подъездных путей для сокращения физических барьеров. Создание здоровой предпринимательской среды для бедных домохозяйств и малых предприятий также может предполагать дерегулирование и сопутствующие институциональные преобразования, например, сокращение ограничений, существующих в отношении неформального сектора, особенно тех из них, которые затрагивают женщин, а также решение вопросов, связанных с землевладением или недостатками реестра, которые препятствуют привлечению мелких инвестиций.

Частные инвестиции необходимо дополнять государственными инвестициями в целях повышения конкурентности и создания новых рыночных возможностей. Особое значение имеют дополнительные государственные инвестиции в развитие инфраструктуры и средств связи, а также в повышение квалификации трудовых ресурсов.

Выход на международные рынки. Международные рынки предлагают огромные возможности по обеспечению роста занятости и дохода: в сельском хозяйстве, промышленности и сфере услуг. Все страны, которым удалось серьезно сократить масштабы бедности по уровню доходов, использовали преимущества международной торговли. Однако в результате открытости в торговых отношениях кто-то может оказаться в выигрыше, а кто-то и в проигрыше, и существенные преимущества это может обеспечить только в том случае, если в странах имеется необходимая инфраструктура и институты для обеспечения мощной ответной реакции предложения. Таким образом, этот процесс открытия рынков должен быть тщательно продуман, и особое внимание следует уделить специфике страны, а также узким местам в институциональной и других областях. Последовательность мер политики должна стимулировать создание рабочих мест и обеспечивать управление процессом ликвидации рабочих мест. Либерализация, в большей степени учитывающая интересы бедных, не обязательно должна протекать медленнее; более высокие темпы могут обеспечить больше возможностей для бедных. Издержки, связанные с переходом, должны компенсироваться бедным слоям населения прямо оговоренными мерами политики, такими, например, как гранты, которые предоставлялись мелким производителям кукурузы в Мексике после подписания Североамериканского соглашения о свободной торговле (НАФТА).

Следует организовать тщательное управление процессом либерализации счета операций с капиталом (он должен происходить в ногу с развитием внутреннего финансового сектора) для того, чтобы сократить риск резких колебаний потоков капитала. Долгосрочные прямые инвестиции могут

обеспечить положительные внешние эффекты, например, передачу знаний, а краткосрочные потоки могут быть связаны с отрицательными внешними эффектами, в частности, с колебаниями. Для решения этих вопросов нужно предусмотреть отдельные меры политики.

Создание активов бедных слоев. Создание людских, физических, природных и финансовых активов, которыми владеют или могут пользоваться бедные, требует усилий в трех областях. Во-первых, уделять больше внимания бедным слоям населения при распределении государственных расходов, в частности путем расширения оказания базовых социальных и экономических услуг и ослабления ограничений в отношении спроса (например, с помощью стипендий, предоставляемых детям из бедных семей). Во-вторых, обеспечивать предоставление качественных услуг посредством институциональных мероприятий на основе эффективного управления и использования рынков и различных агентов. Это может потребовать как реформирования государственных механизмов оказания услуг (например, в образовании), так и приватизации, проводимой с целью увеличения объема услуг, предоставляемых бедным слоям населения (такой подход нередко целесообразно использовать в области городского водоснабжения и канализации). В-третьих, организовать участие бедных общин и домохозяйств в выборе, реализации и осуществлении контроля за оказанием услуг, чтобы обеспечить подотчетность тех, кто их оказывает. Этот подход был опробован в рамках проектов в Сальвадоре, Тунисе и Уганде. Программы по созданию активов бедных слоев населения включают масштабное расширение школьного обучения с участием родителей и общин, программы поощрения продолжения обучения в школе (осуществляемые в Бангладеш, Бразилии, Мексике и Польше), программы питания, программы охраны здоровья матери и ребенка, вакцинации и другие мероприятия в области здравоохранения, а также механизмы на базе общин по защите водных ресурсов и других элементов окружающей среды.

Существуют мощные взаимодополняющие моменты между действиями в различных областях. В силу тесных связей между людскими и физическими активами, например, улучшение доступа бедных людей к энергии и транспорту может расширить их доступ к образованию и увеличить отдачу от обучения. А улучшение экологической обстановки может существенно отразиться на уровне бедности. Имеется достаточно документированных подтверждений того, что в здравоохранении многое может улучшиться благодаря сокращению загрязнения водной и воздушной среды, что оказывает сильное воздействие на некоторые наиболее серьезные заболевания, от которых страдают бедные слои населения, включая желудочно-кишечные заболевания у детей и респираторные инфекции.

Решение проблем неравенства в распределении активов по гендерному, этническому, расовому или социальному признакам. Во многих обществах требуются специальные меры для решения вопросов неравенства в распределении активов на основе социальных признаков. Хотя политические и социальные сложности часто затрудняют процесс перемен, есть много примеров механизмов, которые работают, сочетая государственные расходы, институциональные преобразования и участие. Одним таким примером является согласованная в ходе переговоров земельная реформа, сопровождавшаяся мерами

государственной поддержки мелким фермерам, как это было на северо-востоке Бразилии и на Филиппинах. Другой пример – привлечение девочек в школы, например, с помощью предоставления денег или питания в обмен на посещение школы, как это делается в Бангладеш, Бразилии и Мексике, а также путем принятия на работу большего количества женщин-учителей, как, например, в Пакистане. Третий пример – поддержка механизмов микрокредитования для бедных женщин.

Обеспечение инфраструктуры и донесение знаний до бедных районов, городских и сельских. Специальные мероприятия требуются также в бедных районах, где ряд имущественных лишений – в том числе на уровне общины и региона – может омрачить материальные перспективы бедных слоев населения. Решение этой проблемы также требует государственной поддержки и целого ряда институциональных подходов и подходов на базе участия. Это требует создания социальной и экономической инфраструктуры в отдаленных бедных районах, в том числе услуг транспорта, телекоммуникаций, школ, здравоохранения и энергоснабжения, как это делается в Китае в рамках программ для бедных районов. Это также предполагает широкое предоставление базовых городских услуг в трущобах в рамках общей стратегии городского развития. Важное значение имеет и расширение доступа к информации для бедных сельских населенных пунктов с тем, чтобы дать им возможность участвовать в рынках и осуществлять контроль за местным правительством.

Содействие использованию возможностей

Потенциал экономического роста и сокращения бедности во многом зависит от государственных и общественных институтов. Мероприятия, направленные на совершенствование функционирования государственных и общественных институтов, улучшают и показатели роста, и показатели равенства путем сокращения бюрократических и социальных ограничений экономической деятельности и вертикальной мобильности. Однако разработка и реализация этих преобразований требует наличия сильной политической воли, особенно в том случае если перемены затрагивают основы общественных ценностей или сформировавшихся групп интересов. Правительства могут оказать большое влияние на общественные дебаты с тем, чтобы улучшить представление населения о выгодах для общества, которые несут в себе государственные мероприятия, проводимые в интересах бедных, и обеспечить политическую поддержку таким мероприятиям.

Создание политической и правовой основы включительного развития. Государственные институты должны быть открытыми и подотчетными всем. Это означает наличие прозрачных институтов с демократическими и основанными на участии механизмами принятия решений и контроля за их выполнением при поддержке правовых систем, которые стимулируют рост и обеспечивают равенство перед законом. Поскольку у бедных слоев населения не имеется ресурсов и информации для получения доступа к правовой системе, особенно мощными инструментами создания правовых систем, характеризующихся более широким включением и более высокой степенью подотчетности, являются такие меры, как юридическая помощь и распространение информации о правовых

процедурах (например, организация «Аин О Салиш Кендра» (АСК) в Бангладеш).

Создание государственных административных органов, которые стимулируют рост и обеспечивают равенство. Государственные административные органы, эффективно реализующие меры политики, без проявлений коррупции или злоупотреблений, улучшают оказание услуг государственным сектором и способствуют росту частного сектора. Для обеспечения подотчетности государственных административных органов и их внимательного отношения к пользователям необходимы надлежащие стимулы. Доступ к информации, например, по бюджету, бюджетные механизмы на базе участия и системы оценок качества государственных услуг – все это расширяет возможности граждан определять и контролировать функционирование государственного сектора, сокращая при этом как возможности для коррупции, так и ее масштабы. Реформирование государственных административных органов и других ведомств, например, полиции, с целью обеспечения отчетности и внимательного отношения к нуждам бедных слоев населения, может оказать значительное влияние на их повседневную жизнь.

Содействие децентрализации и развитию общин на базе включения. Децентрализация может приблизить предоставляющие услуги ведомства к бедным общинам и бедным слоям населения, что потенциально может улучшить контроль со стороны людей за теми услугами, на которые они имеют право. Это потребует укрепления местной организационно-технической базы и предоставления финансовых ресурсов. Необходимо также принять меры по предотвращению использования этой системы в интересах местных элит. Децентрализация должна сочетаться с эффективными механизмами народного участия и гражданского контроля за государственными ведомствами. Примером тому может служить децентрализация, предусматривающая предоставление общинам права выбора направлений использования ресурсов и методов реализации проектов. Существует также целый ряд вариантов вовлечения общин и домохозяйств в деятельность в отдельных секторах – как, например, участие родителей в школьном обучении и участие ассоциаций пользователей в решении вопросов водоснабжения и ирригации.

Обеспечение равенства мужчин и женщин. Неравные гендерные отношения являются частью более широкой проблемы различных проявлений социального неравенства, основанных на общественных нормах и ценностях. Однако равенство мужчин и женщин имеет настолько основополагающее значение, что заслуживает особого внимания. Хотя неравенство полов в разных обществах проявляется по-разному, практически во всех странах большинство женщин и девочек находятся в неравном положении в том, что касается их относительных полномочий и контроля над материальными ресурсами (в большинстве стран право собственности на землю закрепляется за мужчинами), и они часто являются более незащищенными (например, после смерти мужа). Таким образом получается, что бедные женщины вдвойне находятся в неравных условиях. Более того, зависимость женщин имеет значительные отрицательные последствия для образования и здоровья детей.

Обеспечение равенства мужчин и женщин желательно не только само по себе, но и для получения важных социальных и

экономических выгод, которые оно может создать в деле сокращения бедности. Определенные успехи были достигнуты – например, в образовании и здравоохранении – но еще гораздо больше предстоит сделать. Опыт показывает, что здесь требуется сочетание политических, правовых и прямых государственных мер. В тридцати двух странах – от Аргентины до Индии – предусмотрены меры по обеспечению представительства женщин в местных и национальных ассамблеях, и это уже позволяет женщинам участвовать в государственной жизни и принятии решений. В некоторых странах исправляется заложенная в законодательстве гендерная необъективность (например, в аграрном законодательстве Колумбии 1994 г.). Использование государственных ресурсов для субсидирования образования девочек позволило добиться положительных результатов в Бангладеш и Пакистане. Ряд мер в сфере производственной деятельности, а именно микрофинансирование и обеспечение производственных ресурсов в сельском хозяйстве, привели к документально подтвержденным положительным результатам в виде роста урожайности (например, в Кении), а также роста независимости женщин и улучшения питания детей (в Бангладеш и практически во всех странах, где рассматривался этот вопрос).

Решение проблемы социальных барьеров. Общественные структуры и институты формируют основы экономических и политических отношений и определяют многие факторы, которые порождают и сохраняют бедность или сокращают ее. Структуры общества, которые исключают те или иные группы из общественной жизни и не обеспечивают справедливости (например, классовое деление или наличие гендерных границ) серьезно затрудняют вертикальную мобильность бедных слоев населения. Правительства могут оказать здесь помощь, стимулируя дискуссию по поводу практики исключения отдельных групп из общественной жизни или стигматов и способствуя вовлечению и участию групп, представляющих социально отверженных. Группам, сталкивающимся с активной дискриминацией, можно помочь с помощью избирательных мер политики в области правовой защиты. Социальную разобщенность можно сгладить, объединив группы в рамках формальных и неформальных форумов и направив их энергию в русло политического процесса, а не по пути открытого конфликта. Кроме того можно предпринять такие шаги, как устранение этнических, расовых и гендерных перекосов в законодательстве и функционировании правовых систем, а также содействие представительству и активному участию женщин и поставленных в неравные условия этнических и расовых групп в рамках общинных структур и национальных организаций.

Поддержка социального капитала бедных слоев населения. Социальные нормы и сети являются ключевой формой капитала, который люди могут использовать для того, чтобы избавиться от бедности. Поэтому важно вести работу с группами бедных людей, оказывать им поддержку и расширять их возможности, налаживая связи между ними и посредническими организациями, более широкими рынками и государственными институтами. Эта работа также предполагает совершенствование правовой, нормативной и институциональной среды для групп, представляющих бедные слои населения. Поскольку бедные обычно организуются на местном уровне, потребуются также меры по укреплению их способности оказывать влияние на политику на региональном и национальном уровне, например,

путем установления связей между местными организациями и более широкими организациями.

Защищенность

Для обеспечения более высокой степени защищенности необходимо больше внимания уделять тому, как незащищенность отражается на жизни и перспективах бедных слоев населения. Необходима и комбинация мер, предпринимаемых в отношении общеэкономических и региональных рисков, а также мер по оказанию помощи бедным слоям населения в преодолении отдельных потрясений.

Формирование модульного подхода к оказанию помощи бедным людям в управлении рисками. Для сокращения различных рисков и удовлетворения потребностей различных групп населения требуются различные виды вмешательства – на уровне общин, рынков и штатов. Для оказания поддержки в управлении рисками, с которыми сталкиваются общины и домохозяйства, может потребоваться сочетание нескольких видов вмешательства в зависимости от типа риска и институционального потенциала страны. Программы микрострахования могут стать дополнением к программам микрокредитования для бедных женщин, при этом они могут разрабатываться на базе их организаций, как это было сделано в рамках механизмов, реализованных ОЖИТД в Индии для женщин, работающих в неформальном секторе. Для решения проблем, вызванных местными или национальными потрясениями, могут быть развернуты программы общественных работ. Программы продовольственных трансфертов или социальные фонды для содействия финансированию проектов, определенных общинами, также могут сыграть действенную роль в ликвидации последствий катастроф.

Разработка национальных программ предотвращения финансовых и природных макропотрясений, подготовки к ним и ликвидации их последствий. Часто бедным общинам и домохозяйствам труднее всего бывает справиться с общеэкономическими потрясениями, особенно если эти потрясения носят повторяющийся, глубокий и устойчивый характер. В управлении рисками финансовых потрясений и потрясений, связанных с изменением условий внешней торговли, основная роль принадлежит эффективной макроэкономической политике и устойчивым финансовым системам. Но они должны дополняться тщательным управлением процессом либерализации счета операций с капиталом, цель которого заключается в сокращении риска, который представляют собой подтвержденные колебания потоки краткосрочного капитала. Кроме того, необходимо предпринять специальные меры, чтобы расходы на программы, имеющие важное значение для бедных (социальные программы и целевые трансферты), не сократились во время экономического спада, особенно по сравнению с растущими потребностями. Не менее важно обеспечить наличие постоянных контр-циклических систем защиты, которые будут задействованы тогда, когда страна столкнется с потрясением. Эти и другие мероприятия могут помочь и в решении проблем, связанных с природными катаклизмами. Для финансирования работ по ликвидации последствий стихийных бедствий, а также для поддержки внедрения новой технологии и подготовки специалистов в области более качественной оценки риска могут использоваться “фонды борьбы со стихийными бедствиями”.

Осуществление инвестиций и создание механизмов страхования в нормальной ситуации может помочь сократить расходы людей в случае стихийных бедствий.

Разработка содействующих экономическому росту национальных систем управления социальными рисками. Во всем мире существует спрос на национальные системы управления социальными рисками. Сложность заключается в том, чтобы разработать их таким образом, чтобы они не подрывали конкуренцию и чтобы от них получали выгоду бедные слои населения. Примером такого подхода могут служить системы, которые занимаются страхованием небедных, и в то же время обеспечивают социальные пенсии бедным, как это делается в Чили; медицинское страхование, которое предусматривает защиту от катастрофических заболеваний, которые могут уничтожить все активы семьи, как в Коста-Рике; страхование от случая безработицы и поддержка в случае потери работы, которое не подрывает стимулов к труду. Однако для того, чтобы в полном объеме воспользоваться выгодами данных систем, в странах должен иметься институциональный потенциал, позволяющий им эффективно управлять такими системами.

Разрешение гражданских конфликтов. Гражданские конфликты приводят к разрушительным последствиям для бедных слоев населения: основная масса конфликтов происходит в бедных странах, и большинство из них – это гражданские войны: в период с 1987 по 1997 гг. более 85 процентов всех конфликтов происходили в рамках национальных границ. Помимо непосредственно гибели людей, они приводят к социальным и экономическим разрушениям и оставляют страшное наследие психологического и социального травматизма. В боевые действия в качестве солдат часто вовлекаются дети, как, например, в Сьерра-Леоне, и еще больше детей теряют близких, не могут посещать школу, а перенесенные ими психологические травмы навсегда ограничивают их дальнейшие перспективы.

При том, что чрезвычайно важно продолжать уделять внимание пост-конфликтному восстановлению общества, как, например, в Камбодже и Руанде, не менее насущный характер носят шаги по предотвращению конфликтов. Имеются доказательства тому, что значительная роль в этом процессе принадлежит укреплению плюралистских институтов – защите прав меньшинств и обеспечению институциональной базы для мирного урегулирования конфликтов. Кроме того, для предотвращения конфликтов важное значение имеют усилия, направленные на организацию взаимодействия с использованием более включительных и обеспечивающих более широкое участие политических и гражданских институтов. Как отмечается ниже, необходимы также международные усилия, направленные на ограничение доступа к источникам финансирования конфликтов и сокращение международной торговли оружием. Если страны смогут выйти на путь включительного экономического развития, они в принципе смогут вырваться из порочного круга и вступить на круг благоприятный. Жесткие конфликты представляют собой одно из наиболее важных и сложных направлений деятельности, которое затрагивает многих беднейших людей мира.

Борьба с эпидемией ВИЧ/СПИД. ВИЧ/СПИД уже в настоящее время представляет собой один из наиболее значительных источников незащищенности в странах Африки, где эта болезнь получила широкое распространение. И хотя

непосредственные разрушительные последствия этой болезни проявляются на уровне отдельных лиц и домохозяйств, они носят гораздо более широкий характер: от огромного напряжения, с которым сталкиваются традиционные механизмы ухода за детьми, до чрезвычайно высоких нагрузок на системы здравоохранения и потерь производительных трудовых ресурсов, от которых страдают целые сообщества и страны. Более 34 миллионов человек являются ВИЧ-инфицированными, и с каждым годом их число увеличивается на 5 миллионов человек. От болезней, связанных со СПИДом, уже скончалось более 18 миллионов человек (90 процентов из них – в развивающихся странах). Важнейшее значение для будущего имеют предпринимаемые на международном уровне усилия по разработке вакцины против СПИДа, а улучшить ситуацию уже в настоящем, по имеющимся данным, может эффективное руководство, изменение отношения общества к деятельности по предотвращению ВИЧ-инфекций и забота о тех, кто уже страдает этим заболеванием. Это может потребовать преодоления табу в отношении сексуальных вопросов, адресного предоставления информации и поддержки группам повышенного риска, например, проституткам, и проявления сострадания и заботы по отношению к ВИЧ-инфицированным. Бразилия, Сенегал, Таиланд и Уганда – все эти страны являются примером того, что может быть сделано при наличии воли к решительным действиям.

Международные усилия

Для быстрого сокращения бедности усилий на национальном и местном уровнях часто бывает не достаточно. Во многих областях для обеспечения выгод для бедных стран и бедных слоев населения в развивающихся странах, требуются международные действия, особенно со стороны промышленно развитых стран. Сюда относится уделение пристального внимания вопросам урегулирования задолженности, и связанным с этим мерам, направленным на повышение эффективности сотрудничества в целях развития. Не менее важное значение имеют усилия в других областях – от торговли до вакцинации и мер по восполнению недостатка цифровых технологий и знаний – которые могут расширить возможности бедных слоев населения, способствовать их использованию и обеспечить защищенность немущих.

Возможности. В рамках основанных на правилах торговых систем промышленно развитые страны могли бы расширить возможности, обеспечив более полную открытость своих рынков для импортной продукции из бедных стран, в частности сельскохозяйственных товаров, продукции трудоемкой обработки и услуг. Было подсчитано, что тарифы и субсидии ОЭСР приводят к сокращению благосостояния в развивающихся странах примерно на 20 миллиардов долларов в год, что составляет приблизительно 40 процентов помощи, предоставленной в 1998 г. Многие развивающиеся страны считают, что в то время как они осуществляют либерализацию своих торговых режимов, основные параметры торговых режимов богатых стран ставят их в невыгодное положение. Кроме того, страны-доноры могли бы расширить возможности развивающихся стран по сокращению бедности, увеличив потоки помощи в те страны, где выполняются эффективные меры политики по сокращению бедности, и предоставляя средства для финансирования расширенной Инициативы по сокращению чрезмерной задолженности бедных

стран в дополнение к средствам, выделенным для оказания помощи.

Содействие использованию возможностей. Усилия в глобальном масштабе могут позволить бедным слоям населения и бедным странам использовать возможности, создаваемые в рамках национальных и глобальных форумов. Помощь должна предоставляться такими способами, которые способствовали бы участию стран-получательниц в разработке и реализации соответствующих программ, и направляться она должна во все большей степени на преследующие конкретные результаты программы сокращения бедности, разработанные при фактическом участии субъектов гражданского общества и частного сектора, инициаторами которых выступают сами страны. Бедные люди и бедные страны должны иметь больше возможностей высказать свое мнение на международных форумах с тем, чтобы международные приоритеты, соглашения и стандарты, например, в области торговли или прав интеллектуальной собственности, отражали их потребности и интересы.

Международные финансовые учреждения и другие международные организации должны по-прежнему стремиться к обеспечению полной прозрачности своих стратегических подходов и действий и вести открытый, непрерывный диалог с организациями гражданского общества, и в первую очередь с теми из них, которые представляют бедные слои населения. Международные организации также должны оказать поддержку действующим глобальным коалициям бедных, чтобы они могли внести информационный вклад в обсуждения на глобальном уровне. Действия многонациональных корпораций, например в области соблюдения этических норм инвестиционной деятельности и трудового законодательства, также могут содействовать использованию возможностей группами бедных.

Защищенность. Необходимы также шаги, направленные на сокращение рисков, исходящих от враждебных международных сил. Совместно с правительствами и частным сектором, международные финансовые учреждения должны укрепить международную финансовую архитектуру и улучшить управление ею с тем, чтобы сократить экономическую неустойчивость, которая может иметь разрушительные последствия для бедных людей. Правительства промышленно развитых стран, часто в сотрудничестве с частным сектором, также должны более активно поддерживать создание международных общественных благ – разработку и распределение вакцин против ВИЧ/СПИДа, туберкулеза и малярии, подготовку и распространение передовых разработок в области сельского хозяйства для использования в тропических и полупустынных районах. Международные усилия, направленные на защиту окружающей среды могут сократить вредные последствия ухудшения экологических условий, которые могут оказаться весьма серьезными в некоторых бедных странах. Международное сообщество также должно пытаться положить конец вооруженным конфликтам, от которых прежде всего страдают бедные, путем принятия мер, направленных на сокращение международной торговли оружием, содействие миру и поддержку физического и социального восстановления после окончания конфликтов.

Совместные усилия по борьбе с бедностью

В изложенной в настоящем докладе стратегии признается, что бедность представляют собой нечто большее, чем недостаточный уровень дохода или неудовлетворительное развитие людских ресурсов. Это еще и уязвимость, и невозможность быть услышанным, и отсутствие власти и представительства. Такое многомерное представление о бедности предполагает повышенную сложность стратегий сокращения бедности, поскольку необходимо учитывать больше факторов, таких, например, как общественные и культурные силы.

Справиться с этим можно с помощью оказания бедным людям содействия в использовании возможностей и обеспечения их участия – на местном, национальном и международном уровне. Национальные правительства должны быть полностью подотчетны перед своими гражданами за выбранный ими путь развития. Механизмы участия могут предоставить возможность выразить свое мнение женщинам и мужчинам, особенно тем, кто принадлежит к бедным и исключенным из общественной жизни слоям населения. Децентрализованные ведомства и услуги должны отражать местные условия, общественные структуры, культурные нормы и наследие общества. А международные организации должны учитывать интересы бедных и защищать их. Бедные слои населения являются главными действующими лицами в борьбе с бедностью. И им должно быть отведено центральное место в разработке, претворении в жизнь и осуществлении контроля за реализацией направленных против бедности стратегий.

Важная роль в этой работе отводится богатым странам и международным организациям. Если у развивающейся страны есть разработанная на месте четкая и эффективная программа борьбы с бедностью, она должна получить мощную поддержку, чтобы обеспечить свой народ услугами здравоохранения и образования, ликвидировать нищету и уязвимость. В то же время нужно мобилизовать глобальные силы для помощи бедным слоям населения и бедным странам, чтобы они не остались в стороне от последних достижений в науке и медицине. Одним из ключевых направлений стратегии должно стать содействие глобальной финансовой и экологической стабильности и снижение рыночных барьеров на пути товаров и услуг из бедных стран.

Мир поляризации? Или мир, где все включены в процесс развития? Мир бедности? Или мир, в котором нет места бедности? Одновременные меры по расширению возможностей, содействию их использованию и обеспечению защищенности могут создать новую динамику перемен, которая сделает возможным решение проблем нищеты и создание справедливых обществ, которые одновременно будут конкурентными и продуктивными. Если развивающийся мир и международное сообщество будут стремиться к объединению этого понимания с реальными ресурсами, как финансовыми, так и людскими и институциональными – используя их опыт, знания и творческий потенциал – в XXI веке будет достигнут быстрый прогресс в борьбе за искоренение бедности.

Таблица А.1

Бедность, вызванная низкими доходами, в разбивке по регионам. Приведены данные за разные годы периода 1987-1998 годов

Регион	Население, охваченное по меньшей мере одним обследованием (в процентах)	Люди, живущие менее чем на 1 долл. США в день (в миллионах)				
		1987	1990	1993	1996	1998 ^а
Восточная Азия и Тихоокеанский регион	90,8	417,5	452,4	431,9	265,1	278,3
За исключением Китая	71,1	114,1	92,0	83,5	55,1	65,1
Европа и Средняя Азия	81,7	1,1	7,1	18,3	23,8	24,0
Латинская Америка и Карибский бассейн	88,0	63,7	73,8	70,8	76,0	78,2
Ближний Восток и Северная Африка	52,5	9,3	5,7	5,0	5,0	5,5
Южная Азия	97,9	474,4	495,1	505,1	531,7	522,0
Африка к югу от Сахары	72,9	217,2	242,3	273,3	289,0	290,9
Всего	88,1	1,183,2	1,276,4	1,304,3	1,190,6	1,198,9
За исключением Китая	84,2	879,8	915,9	955,9	980,5	985,7

Регион	Процент населения, живущего менее чем на 1 долл. США в день (в процентах)				
	1987	1990	1993	1996	1998 ^а
Восточная Азия и Тихоокеанский регион	26,6	27,6	25,2	14,9	15,3
За исключением Китая	23,9	18,5	15,9	10,0	11,3
Европа и Средняя Азия	0,2	1,6	4,0	5,1	5,1
Латинская Америка и Карибский бассейн	15,3	16,8	15,3	15,6	15,6
Ближний Восток и Северная Африка	4,3	2,4	1,9	1,8	1,9
Южная Азия	44,9	44,0	42,4	42,3	40,0
Африка к югу от Сахары	46,6	47,7	49,7	48,5	46,3
Всего	28,3	29,0	28,1	24,5	24,0
За исключением Китая	28,5	28,1	27,7	27,0	26,2

Примечание: По паритету покупательной силы 1993 года черта бедности установлена на уровне 1,08 долл. США. Оценки бедности основаны на данных о доходах или потреблении по странам всех регионов, по которым имеются результаты по меньшей мере одного обследования, проведенного в период 1985–1998 годов. В тех случаях, когда годы проведения обследования не совпадают с годами, указанными в таблице, оценки корректировались с использованием обследования, наиболее приближенного по времени, с применением темпов роста потребления, взятых из национальных счетов. Количество бедных людей в разбивке по регионам оценивалось исходя из предположения о том, что выборка стран, охваченных обследованием, является репрезентативной для региона в целом. Очевидно, что это предположение применимо в меньшей степени к регионам, наименее охваченным обследованиями. Более подробно данные и методика рассмотрены в работе Chen and Ravallion (2000).

а. Приводятся предварительные данные.

Источник: World Bank 2000b.

Примечания

1. Sen 1999.
2. Здесь рассказывается о посещении деревни Рави Канбуром, руководившим подготовкой доклада до мая 2000 года.
3. Следует учитывать, что 1998 год – это последний год, за который имеются данные. Однако данные за 1998 год являются предварительными.
4. Хотя эти цифры и дают представление о широких тенденциях, к ним следует относиться с осторожностью в силу их неполноты (о чем сообщается в Главе 1), а также поскольку цифры за 1998 год являются ориентировочными по причине наличия результатов лишь по небольшому количеству обследований.
5. Hanmer and Naschold 1999.
6. Hanmer and Naschold 1999; McGee 1999.
7. Обсуждение взаимосвязи между экологией и экономическим ростом приводится в Главе 4 World Bank (2000a).
8. В отношении дальнейшей информации см. статистическую

базу ЮНИСЕФ в Интернете на странице <www.unicef.org/statis>.

Список литературы

- Chen, Shaohua, and Martin Ravallion. 2000. "How Did the World's Poorest Fare in the 1990s?" Policy Research Working Paper. World Bank, Washington, D.C.
- Hanmer, Lucia, and Felix Naschold. 1999. "Are the International Development Targets Attainable?" Overseas Development Institute, Portland House, London.
- IMF (International Monetary Fund), OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), UN (United Nations), and World Bank. 2000. *2000: A Better World for All— Progress towards the International Development Goals*. Washington, D.C. [www.paris21.org/betterworld/].
- McGee, Rosemary. 1999. "Meeting the International Development Targets: What Are the Prospects and Key Challenges? Uganda Country Study." Christian Aid, London.

Narayan, Deepa, Robert Chambers, Meera K. Shah, and Patti Petesch. 2000. *Crying Out for Change: Voices of the Poor*. New York: Oxford University Press.

Narayan, Deepa, with Raj Patel, Kai Schafft, Anne Rademacher, and Sarah Koch-Schulte. 2000. *Can Anyone Hear Us? Voices of the Poor*. New York: Oxford University Press.

Sen, Amartya. 1999. *Development as Freedom*. New York: Knopf.

World Bank. 2000a. *The Quality of Growth*. New York: Oxford University Press. ——. 2000b.

———. 2000b. *World Development Indicators 2000*. Washington, D.C.