

# Ускорение темпов достижения ЦРТ



## Значительное наращивание объемов помощи — не единственное решение

Энди Берг и Зиа Куреши

**П**РИ ТОМ ЧТО до срока достижения Целей в области развития, поставленных в Декларации тысячелетия (ЦРТ), — набора из восьми задач, включая цели в области сокращения бедности и других источников человеческого лишений и содействия устойчивому развитию, — который установило для себя международное сообщество, остается всего десять лет, прогресс продолжает быть весьма неравномерным. В Китае и Индии — двух странах с наибольшей численностью малоимущего населения — в последние несколько лет наблюдались высокие темпы экономического роста. Как результат, Восточная Азия уже достигла цели по сокращению к 2015 году числа малоимущих вдвое, а Южная Азия находится на пути к ее достижению. Большинство остальных развивающихся регионов также неуклонно продвигается вперед. Исключение составляет Африка к югу от Сахары, где большинство стран отклоняется от намеченного курса (см. рис. 1). В действительности, в период с 1990 по 2001 год уровень бедности в этом регионе возрос.

Перспективы достижения ЦРТ в области здравоохранения и образования еще менее благоприятны. Многим странам — и не только в Африке к югу от Сахары — будет очень трудно достичь целей в области здравоохранения. Судя по нынешним тенденциям, большинству регионов не удастся достичь целей по сокращению детской и материнской смертности, а число людей, зараженных ВИЧ/СПИДом, продолжает расти. В области образования перспективы более благоприятны, но если существующие тенденции сохранятся, цель по обеспечению всеобщего начального образования не будет достигнута в трех из шести развивающихся регионов. Несмотря на определенные успехи в отношении сокращения неравенства между полами, половина

регионов не достигнет цели по обеспечению равенства между полами в начальном и среднем образовании к установленному году.

Учитывая эти обстоятельства, возможно ли достичь поставленных целей в срок? Что необходимо делать иначе, чтобы действительно изменить ситуацию? Известно, что быстрый прогресс возможен. Например, во Вьетнаме бедность была сокращена с 51 процента в 1990 году до 14 процентов в 2002 году. А во многих отстающих странах в настоящее время закладывается основа для лучших результатов. В Докладе по вопросам глобального мониторинга за текущий год, подготовленном совместно Всемирным банком и МВФ для оценки ежегодного прогресса в достижении ЦРТ, установлено пять приоритетов, которые могут способствовать изменению существующего положения.

### Значение авторства стран при разработке стратегий

**Во-первых, активизируя усилия в области развития на страновом уровне, необходимо руководствоваться стратегиями сокращения бедности (ССБ), разработанными самими странами, или аналогичными стратегиями национального развития.** В этих стратегиях, выработанных с учетом перспектив долгосрочного развития, должен быть сформулирован четкий национальный план достижения ЦРТ, включающий реформы экономической политики, укрепление институтов и инвестиции. Донорам следует использовать эти стратегии для согласования и гармонизации предоставляемой ими помощи.

Для того чтобы эффективно выполнять эту роль, стратегии сокращения бедности во многих странах должны быть усилены. Особое внимание необходимо уделить укреплению связей между стратегиями сокращения бедности и бюджетными системами, что потребует от многих стран дальнейшей разработки среднесрочных параметров расходов.

Рисунок 1

### Траектория прогресса

Большинству регионов удастся к 2015 году сократить бедность вдвое — за исключением стран Африки к югу от Сахары, которые существенно отклоняются от намеченного курса.

(Доля населения, имеющего доход менее 1 доллара в день, в процентах от общей численности населения)



Источник: оценки сотрудников Всемирного банка.

### Рост экономики

**Во-вторых, в центр любой стратегии достижения ЦРТ должен быть поставлен экономический рост.** Рост оказывает прямое влияние на уровень бедности, а также помогает расширить имеющиеся в распоряжении страны ресурсы человеческого развития. В последние годы в развивающихся странах наблюдается обнадеживающее ускорение темпов экономического роста благодаря постоянному прогрессу в области экономической политики и государственного управления. В 2004 году темп роста ВВП в развивающихся странах составлял в среднем 6,7 процента — самый высокий уровень за три десятилетия.

В странах Африки к югу от Сахары, где реальные доходы на душу населения в настоящее время ниже, чем в середине 1970-х годов, также происходят улучшения. В двадцати странах этого региона, включая

Гану, Мали, Мозамбик, Танзанию и Уганду, наблюдается ускорение темпов роста в масштабах, более часто ассоциируемых с другими регионами: с середины 1990-х годов среднегодовые темпы роста составляли более 5,5 процентов. Тем не менее достижение ЦРТ в отношении бедности, обусловленной доходами, в Африке к югу от Сахары потребует удвоения среднегодовых темпов роста ВВП данного региона — примерно до 7 процентов в год в течение следующего десятилетия. Исторически сложилось так, что странам гораздо сложнее поддерживать рост, чем начинать его. Это особенно справедливо в отношении стран к югу от Сахары, где эпизоды ускорения роста сменялись эпизодами отрицательных темпов роста чаще, чем в других регионах.

В более положительном плане, анализ периодов ускорения роста позволяет предположить, что их начало и продолжительность связаны с важными изменениями в экономической политике и институциональной системе. Как правило, более длительным периодам ускорения соответствует предварительное снижение инфляции и премий валютных курсов параллельного рынка. Ведущую роль в этом процессе часто играет частный сектор: потребление государственного сектора при этом сокращается, а частные инвестиции увеличиваются. И эти ускорения нередко сопровождаются ощутимым ослаблением коррупции.

При том что конкретные приоритеты в разных странах различны, для содействия устойчивому росту необходимо уделять особое внимание трем областям: углублению достигнутого в последнее время прогресса в области макроэкономического управления; улучшению условий деятельности частного сектора; и совершенствованию управления государственным сектором. В случае стран Африки к югу от Сахары, которые в целом достигли макроэкономической стабильности, ключевое значение для ее поддержания и создания бюджетного пространства для важнейших инвестиций имеет совершенствование управления государственными расходами. Необходимо устранить чрезмерные регулятивные и институциональные ограничения, с тем чтобы оживить деятельность частного сектора. Этот процесс должен включать энергичные усилия по упрощению норм в отношении открытия предприятий, защиту прав собственности, улучшение системы обеспечения соблюдения контрактов и правового государства и укрепление слабой инфраструктуры. Страны Африки к югу от Сахары серьезно отстают от других регионов по всем этим трем направлениям. Например, в течение следующего десятилетия инвестиции в инфраструктуру в данном регионе потребуется почти удвоить. Но самое важное значение имеет улучшение управления. Недавний прогресс в области политического управления, выражающийся в тенденции к созданию более репрезентативных правительств, должен более четко переходить в прогресс в области экономического управления, как то улучшение управления государственным сектором и сокращение коррупции.

Масштабы проблем в области развития, стоящих перед странами к югу от Сахары и странами с низким уровнем дохода в других регионах, таковы, что существует необходимость в расширении внешней поддержки. Однако увеличение объемов помощи само по себе не составляет стратегию экономического роста. Хотя представляется, что определенные формы помощи действительно приводят к повышению темпов роста, отдача может быть относительно небольшой и характеризуется тенденцией к убыванию. Аналогичным образом, опыт получения непредвиденных доходов от нефти странами Африки к югу от Сахары — например, Республикой Конго, — показывает, что значительное увеличение государственных инвестиций за счет внешних притоков само по себе вряд ли приведет к устойчивому росту. Отсутствуют также систематические данные, подтверждающие идею о том, что многие страны застряли в «капкане бедности» и потому нуж-

даются в крупных объемах помощи, чтобы подстегнуть экономический рост.

## Расширение сферы услуг здравоохранения и образования

*В-третьих, для достижения ЦРТ в области человеческого развития потребуется существенно расширить сферу услуг образования и здравоохранения.* Необходимо будет укрепить начальное образование, базовое медицинское обслуживание, контроль за такими серьезными заболеваниями, как ВИЧ/СПИД, а также расширить доступ женщин к образованию и здравоохранению. Надлежит также улучшить инфраструктуру водоснабжения и канализации, которая тесно связана с результатами в сфере здравоохранения.

Наиболее неотложна потребность в укреплении этих сфер в странах Африки к югу от Сахары. Так, оценки показывают, что к 2015 году данному региону потребуется утроить кадры здравоохранения, увеличив их число более чем на миллион. Расширение услуг в области человеческого развития требует значительного увеличения финансирования, которое должно будет осуществляться как путем совершенствования управления внутренними ресурсами, так и за счет увеличения объемов помощи. Развивающиеся страны увеличили ассигнования на здравоохранение и образование в своих бюджетах, но многие имеют возможность для дальнейшего увеличения. В странах Африки к югу от Сахары бюджетные ассигнования в среднем ниже контрольного показателя, составляющего 20 процентов бюджета периодических расходов на образование, согласованного в рамках Инициативы «Образование для всех», и контрольного показателя в 15 процентов бюджета периодических расходов на здравоохранение, принятого правительствами африканских стран в 2000 году.

При том что объем официальной помощи на цели развития (ОПР) необходимо увеличить, характер донорской поддержки также должен измениться. Нередко отсутствует связь между теми видами расходов, которые должны финансироваться странами для расширения услуг образования и здравоохранения (периодические местные затраты, которые в основном идут на оплату труда персонала), и средствами, предоставляемыми донорами (финансирование в натуральной форме и техническая помощь). Так, примерно две трети помощи на цели образования предоставляется в виде технической помощи. Следовательно, дальнейшее увеличение помощи должно носить более гибкий характер.

## Устранение торговых барьеров

*В-четвертых, улучшение доступа к рынку для развивающихся стран придаст значительный импульс экономическому росту и*

Рисунок 2

### Все еще недостаточный уровень

Официальная помощь на цели развития (ОПР) увеличивается, но ее объем по-прежнему значительно меньше необходимого.

Чистая ОПР членов КСР ОЭСР: 1990–2003 годы и перспективы на 2006 и 2010 годы (млрд долларов, 2003 год)



Источник: ОЭСР.

Примечание: перспективы ОПР на 2006 и 2010 годы основаны на обязательствах, объявленных членами Комитета содействия развитию (КСР) ОЭСР после Конференции по финансированию развития в Монтеррее, Мексика, в марте 2002 года. Не все члены приняли обязательства, выходящие за рамки 2006 года. В состав КСР входит 23 члена.



поможет ускорить прогресс в достижении ЦРТ. Многосторонняя взаимная и недискриминационная либерализация торговли предоставляет оптимальные средства для реализации потенциала развития, заложенного в торговле.

Международное сообщество должно стремиться к достижению высоких результатов, предусмотренных раундом переговоров, начатых в Дохе. Важнейшим приоритетом является реформа политики в отношении торговли сельскохозяйственными продуктами — пограничных барьеров и искажающих торговлю субсидий — в развитых странах. Большое значение имеют также действия этих стран, направленные на снижение тарифных пиков и эскалации тарифов в обрабатывающей промышленности, и обязательства по обеспечению свободной торговли услугами через аутсорсинг и офшорные предприятия. Это должно дополняться либерализацией политики в отношении временной миграции поставщиков услуг.

Развивающиеся страны должны также воспользоваться возможностью, предоставляемой раундом переговоров, начатых в Дохе, чтобы способствовать либерализации собственной торговли. В случае наименее развитых стран улучшение доступа к рынку должно дополняться усилением поддержки (за счет расширения «помощи на цели торговли») в устранении внутренних ограничений для реализации их торгового потенциала. Это должно включать помощь в улучшении материально-технического обеспечения и организации торговли и относящейся к торговле инфраструктуры.

### Увеличение объема и улучшение качества помощи

**В-пятых, увеличение объема и улучшение качества помощи является важной частью усилий по достижению ЦРТ.**

Для стран с самыми низкими доходами ОПР остается одним из основных источников внешнего финансирования, а для бедных и наименее развитых стран — главным источником. В Африке к югу от Сахары потоки официальной помощи составляют примерно две трети притока капитала. Но даже при активизации усилий по мобилизации внутренних ресурсов и привлечению частного капитала потребуются существенное увеличение ОПР этим странам, с тем чтобы улучшить их перспективы достижения ЦРТ.

Начиная с 2001 года объемы помощи возрастают, после десятилетия почти постоянного сокращения, по мере того как доноры начинают выполнять свои обязательства, принятые на Монтеррейской конференции. В период между 2001 и 2004 годом чистая ОПР увеличилась примерно на 15 процентов в реальном выражении (см. рис. 2). Но значительную часть прироста помощи на цели развития составляет помощь в неденежной форме и облегчение бремени долга (см. рис. 3). Прирост по этим категориям распределяется на помощь, предоставляемую в денежной форме и в более гибких формах (помощь в реализации программ и проектов), для удовлетворения потребностей этих стран в финансировании, необходимом для достижения ЦРТ. Кроме того, объемы помощи по-прежнему ниже таких объемов, которые необходимы бедным странам и которые они могли бы использовать эффективно. В течение следующих пяти лет потребуются увеличить ОПР примерно вдвое.

Темпы увеличения помощи должны быть согласованы с потенциалом освоения средств, которым располагают получающие помощь страны. Ряд стран с низким уровнем дохода, в том

Рисунок 3

### Изменение структуры

Большую часть прироста ОПР составляют облегчение бремени долга и техническая помощь.

Структура номинального прироста чистой ОПР по стороны доноров — членов Комитета содействия развитию (КСР) ОЭСР в 2001–2003 годы (млрд долларов)



Источник: база данных КСР ОЭСР.

Примечание: совокупный номинальный прирост чистой ОПР со стороны доноров — членов Комитета содействия развитию (КСР) ОЭСР в 2001–2003 годы составил 16,6 млрд долларов. Соответствующий реальный прирост составил 6,6 млрд долларов в ценах и валютных курсах 2002 года. Группа стран с низкими доходами в странах Африки к югу от Сахары на включает Демократическую Республику Конго.

числе в Африке к югу от Сахары, продемонстрировал способность эффективно регулировать активизацию усилий в области развития, поддерживаемых за счет внешней помощи: к числу примеров относятся расширение начального образования в Танзании и ускорение расширения доступа малоимущих к первичному здравоохранению и программам по борьбе с ВИЧ/СПИДом в Уганде. Однако во многих странах потенциал освоения средств остается слабым, и увеличение помощи им должно носить более размеренный характер, причем особое внимание следует уделять содействию в развитии потенциала.

Большое значение имеет также повышение качества помощи. Помощь более эффективно способствует экономическому росту и улучшению предоставления услуг в странах с более совершенной экономической политикой и институциональной системой. Кроме того, помощь оказывается более эффективной, если она увязана с приоритетами получающей ее страны, что позволяет сократить транзакционные издержки путем координации с другими донорами, а также если она предсказуема и четко ориентирована на результаты. Неуклонная реализация Парижской декларации об эффективности помощи, принятой на совместном совещании доноров и получателей в феврале 2005 года, будет играть ключевую роль в повышении качества помощи.

\*\*\*\*\*

Таким образом, резкий прирост помощи не является единственным решением. Политика международного развития должна выходить за рамки помощи: она должна ориентироваться на действия, которые наряду с более решительными реформами в развивающихся странах позволят сформировать более широкий импульс. Такой импульс неизбежно будет включать торговую политику, но также меры политики, которые стимулируют потоки частного капитала, содействуют передаче знаний и технологий, укрепляют безопасность и способствуют защите окружающей среды. Для бедных стран с высоким уровнем задолженности, проводящим взвешенные реформы, важное значение имеет также облегчение бремени долга. Оно может дополнять новую помощь и способствовать расширению бюджетного пространства для приоритетных расходов на цели развития, но должно подкрепляться улучшением управления внутренними расходами. ■

*Энди Берг — начальник отдела в Департаменте разработки и анализа политики МВФ, а Зиа Куреши — старший советник в Секретариате по глобальному мониторингу Всемирного банка.*