

# Как выбраться из трясины?

## Способы борьбы с хронической бедностью и неравенством в Латинской Америке

Джейми Сааведра и Омар С. Ариас

**П**ериод кризисов и экономических спадов, потрясавших Латинскую Америку в конце 1990-х и начале 2000-х годов, в настоящее время сменился более благоприятными экономическими перспективами и устойчивым оживлением экономики. Однако бедность и неравенство доходов являются хронически высокими и имеют глубокие корни. Несмотря на то что регион в целом движется к достижению Целей развития, поставленных в Декларации тысячелетия (ЦРТ), в том что касается развития человеческого потенциала, а также опережает другие регионы по показателям сокращения детской смертности, обеспечения доступа к чистой воде и гендерного равенства в сфере образования, — он отстает в достижении целей сокращения бедности (как и страны Африки к югу от Сахары). Так, по оценкам Всемирного банка, Латинская Америка может не выполнить (на 1 процентный пункт) ЦРТ, которая заключается в сокращении вдвое уровня бедности, зарегистрированного в 1990 году, к 2015 году.

Насколько велика проблема бедности? Почему не удалось добиться большего прогресса? Как можно исправить положение? Настоящая статья, посвященная рассмотрению этих вопросов, содержит вывод о том, что ключом к сокращению бедности в Латинской Америке — регионе с полумиллиардным населением — является создание равных условий, которые обеспечат возможность бедным повысить их уровень жизни путем доступа к образованию, здравоохранению, инфраструктуре и финансовым услугам. Расширение доступа бедных к определенным активам и услугам позволит им воспользоваться экономическим ростом и внести в него свой вклад.



Трущобы в Бразилии.

### Краткое описание проблемы

Измерение бедности является трудной задачей для аналитиков и разработчиков политики. Международные организации используют данные, рассчитываемые по паритету покупательной способности (ППС), поскольку это упрощает международные сопоставления. Взяв за основу цифру в 1 долл. США в день по ППС, Всемирный банк делает вывод о том, что крайняя бедность в регионе снизилась с 11,3 процента в 1990 году до 9,5 процента в 2001 году, хотя в результате роста населения количество людей, живущих на 1 долл. США в день, сохранялось в этот период на уровне 50 млн человек (см. таблицу). В последние годы, согласно предварительным данным, произошло небольшое повышение уровня бедности. Но если взять за ориентир показатель в 2 долл. США в день по ППС, то страны региона совершенно не уменьшили масштабы бедности. По оценкам Всемирного банка, с середины 1990-х годов к категории бедных относится примерно 25 процентов населения. С учетом роста населения численность



бедных в действительности возросла к началу 2000-х годов до приблизительно 128 млн человек.

При этом аналитики и региональные организации часто указывают значительно более высокий уровень бедности в странах Латинской Америки и Карибского бассейна. Это объясняется тем, что каждая страна самостоятельно определяет черту бедности, исходя из своих внутренних социально-экономических условий и стандартов благосостояния. Черту бедности одной страны нельзя непосредственно сопоставлять с чертой бедности других стран, но она позволяет правительству следить за прогрессом и определять количество людей, которые потенциально могут воспользоваться мерами политики для сокращения масштабов бедности с учетом существующего уровня жизни.

Согласно национальным данным о черте бедности (основанным на Базе социально-экономических данных по странам Латинской Америки и Карибского бассейна), к бедным относятся 39 процентов латиноамериканцев, то есть более 200 миллионов человек не имеют достаточных средств для удовлетворения своих основных потребностей в продуктах питания и непродовольственных товарах. Что касается крайней бедности — под которой понимается положение людей, не имеющих возможность приобрести корзину продовольственных товаров минимально необходимой калорийности, — она несколько снизилась, с 22,5 процента в начале 1990-х годов до 18,6 процента в начале 2000-х годов, и количество людей, действительно находящихся в состоянии крайней бедности, в настоящее время составляет примерно 96 млн человек.

Средние показатели по региону, помимо прочего, не отражают значительных различий в уровнях и тенденциях между странами. Например, согласно национальным данным о бедности, уровень бедности колеблется от более чем 60 процентов населения в Гондурасе и Боливии до менее чем 30 процентов в Чили и Уругвае. Более того, даже внутри стран эти показатели существенно различаются, особенно для различных этнических групп (см. статью «Коренные народы Латинской Америки» на стр. 23 настоящего выпуска). В Мексике, по последним данным, 90 процентов коренного населения проживает ниже национальной черты бедности по сравнению с 47 процентами для некоренного населения. В Гватемале эти показатели составляют соответственно 74 и 38 процентов. В Бразилии 41 процент выходцев из Африки и 17 процентов белого населения живет в бедности.

### Причины высокого уровня бедности

Почему уровень бедности остается столь высоким? Во-первых, экономический рост был недостаточным. Существует много документальных свидетельств того, что устойчивое со-

кращение бедности сильно зависит от экономического роста, но в последние 15 лет темпы экономического роста в расчете на душу населения в странах региона составляли всего 1 процент. Более того, реакция доходов бедного населения на этот рост (известная как эластичность бедности по темпам экономического роста) может значительно различаться. Одним из факторов, влияющих на реакцию, является степень неравенства, а в случае Латинской Америки неравенство доходов является крайне высоким (см. рис. 1). Поэтому повышение темпов роста на один процент в среднем в регионе приводит к сокращению бедности всего на 1 процентный пункт, тогда как средние темпы роста в регионе в целом в последние 15 лет едва превышали один процент в год.

Во-вторых, экономический рост в этот период в целом не способствовал улучшению положения бедных. Как показано на рисунке 2, во многих странах, таких как Парагвай и Аргентина, душевой доход 40 процентов беднейшего населения в период с середины 1990-х годов снизился, а не возрос. В странах, в которых душевой доход беднейшего населения возрос, его рост был меньшим, чем в среднем для всего населения. Лишь в небольшом числе стран — Чили, Коста-Рике и Никарагуа — рост доходов бедного населения значительно превышал его средние темпы роста по стране.

В-третьих, хотя макроэкономическая стабильность в регионе в целом за последние 15 лет повысилась, серия экономических кризисов, имевших место, в частности, в конце 1990-х и начале 2000-х годов, нанесла тяжелый удар по положению бедных. Например, уровень бедности в Аргентине возрос за период с 1999 по 2002 годы с 30,8 до 58 процентов и в Доминиканской Республике с 2002 по 2004 годы с 26,6 до 42,2 процента. Некоторые исследования показали, что экономические кризисы, имевшие место в регионе с середины 1980-х годов, обернулись ростом бедности, который продолжался даже после начала экономического оживления.

### Недостаточный прогресс

Страны Латинской Америки добились небольшого прогресса в сокращении бедности в процентном выражении, но количество людей, приживающихся ниже национальной черты бедности, в настоящее время превышает 200 млн человек.

#### Крайняя бедность (данные по ППС и нац. черте бедности (регион. тенденции))

	1990	1996	1999	2001
В миллионах человек, проживающих менее чем на 1 долл. США в день по ППС	49,0	52,0	54,0	50,0
В процентах человек, проживающих менее чем на 1 долл. США в день по ППС	11,3	10,7	10,5	9,5
	1990 <sup>1</sup>	1995 <sup>1</sup>	2000 <sup>1</sup>	Послед. <sup>2</sup>
Количество человек, проживающих ниже нац. черты крайней бедности (в млн человек)		86,0	90,3	83,6
Количество человек, проживающих ниже нац. черты крайней бедности (в процентах)		19,0	18,3	16,2

#### Умеренная бедность, согласно данным по ППС и нац. черте бедности

	1990	1996	1999	2001
В миллионах человек, проживающих менее чем на 2 долл. США в день по ППС	125,0	117,0	127,0	128,0
В процентах человек, проживающих менее чем на 2 долл. США в день по ППС	28,4	24,1	25,1	24,5
	1990 <sup>1</sup>	1995 <sup>1</sup>	2000 <sup>1</sup>	Послед. <sup>2</sup>
Количество человек, проживающих ниже нац. черты умеренной бедности (в млн человек)		183,4	202,3	203,3
Количество человек, проживающих ниже нац. черты умеренной бедности (в процентах)		40,2	40,9	39,2

ППС — паритет покупательной способности.

Источник: данные Всемирного банка по ППС. Оценочные данные по показателям черты бедности в различных странах взяты из Базы социально-экономических данных по странам Латинской Америки и Карибского бассейна (World Bank and CEDLAS/Universidad de la Plata).

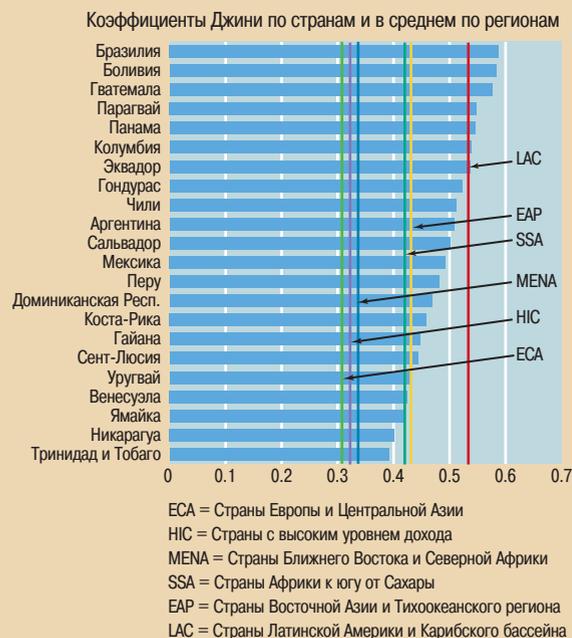
<sup>1</sup>Фактическая дата может отличаться на два года.

<sup>2</sup>Приблизительно 2002 год.

Рисунок 1

## Глубоко укоренившееся неравенство

Коэффициенты Джини, используемые для определения бедности и неравенства, показывают, что в странах Латинской Америки и Карибского бассейна неравенство является одним из самых сильных в мире.



Источник: составлено на основе «Доклада о мировом развитии» Всемирного банка за 2006 год. Примечание. Коэффициент Джини принимает значения от 0 (все граждане имеют одинаковый доход) до 1 (весь доход получает один человек). Средневзвешенные значения коэффициента Джини для стран Латинской Америки и Карибского бассейна являются самыми высокими в мире. Они рассчитываются с использованием в основном данных по доходам, поэтому они не вполне сопоставимы с коэффициентами по странам Африки, в случае которых они рассчитываются в основном с использованием данных по потреблению, которые обычно указывают на меньшие различия и, следовательно, меньшее неравенство. Обсуждение проблем, связанных с сопоставлениями между регионами, приводится в документе Всемирного банка (World Bank, 2005b).

В-четвертых, бедные не располагают необходимым минимумом активов, чтобы полностью использовать те возможности, которые раскрывает экономический рост. Это связано, в числе прочего, с недостаточным уровнем и качеством образования и здравоохранения или доступа к базовым социальным услугам и объектам инфраструктуры, таким как мощные дороги, надежное электроснабжение, чистая вода и канализация. Бедные не располагают равными возможностями и в том что касается доступа к кредитам, правосудию, управления рисками и обеспечения имущественных прав. Бедные также получают меньшее вознаграждение за свои способности и производственную деятельность в силу места их проживания или дискриминации.

Наконец, мы обладаем теперь большими доказательствами того, что глубокая бедность и неравенство возможностей могут также подрывать экономический рост, и об этом говорится в «Докладе о мировом развитии» Всемирного банка за 2006 год (см. статью «Ловушка неравенства» на стр. 34 настоящего выпуска) и в готовящемся к публикации докладе Всемирного банка по Латинской Америке. Таким образом, неравенство не только препятствует использованию бедным населением стран Латинской Америки тех возможностей, которые открывает экономический рост, но может также уменьшать благосостояние населения региона в целом. Устранение неравенства должно являться важной задачей политики в области развития, так как эта проблема может быть решена путем проведения эффективной общественной политики.

## Обеспечение возможностей

Таким образом, что могут сделать разработчики политики для изменения ситуации? Жизненно важным элементом любого плана сокращения бедности является устранение препятствий доступу бедных к активам и услугам, с тем чтобы они могли получить хорошую работу и работать более продуктивно. Ключом к решению этой проблемы для большинства стран является проведение согласованной социальной политики и программ обеспечения роста и конкурентоспособности. Однако необходимы дополнительные усилия, для того чтобы бедные могли пользоваться возможностями, раскрываемыми экономическим ростом, по крайней мере, в такой же степени, как и остальное население. Однако эта задача многогранна. В одних случаях наибольшую пользу бедным принесут адресные программы, такие как зависящие от уровня дохода и выполнения определенных условий программы денежных трансфертов, программы градостроительства и ликвидации трущоб или программы развития сельской инфраструктуры. В других случаях необходима реформа услуг, с тем чтобы бедные получали услуги надлежащего качества (для обеспечения равного качества образования или финансового роста). Поэтому отчадливо отметить, что в регионе уже осуществляется ряд многообещающих программ в этом направлении.

**Наращивание человеческого капитала путем эффективных трансфертов.** Человеческий капитал (который определяется, в числе прочего, уровнем образования, здравоохранения и питания населения) имеет особо важное значение для повышения производительности труда бедного населения стран Латинской Америки. В последнее время в нескольких странах было успешно внедрено новое поколение программ денежных трансфертов. В предыдущие десятилетия отношение к возможной роли программ денежных трансфертов как механизмам сокращения бедности было весьма скептическим, поскольку многие считали, что действие таких программ недолговечно, трудно обеспечить их высокую адресность и существует риск того, что они будут использованы в политических целях. Новая волна социальной помощи предусматривает, что денежные трансферты будут предоставляться только при условии, что их получатели отправят своих детей в школу, а также будут пользоваться базовыми услугами здравоохранения для беременных женщин и детей. В результате того, что эти программы принесли серьезный положительный результат, как показывают детальные оценки, проведенные в Бразилии, Гондурасе, Колумбии и Мексике, зависящие от выполнения определенных условий денежные трансферты в настоящее время рассматриваются как важный элемент долгосрочных стратегий сокращения бедности. Эти программы носят высокоадресный характер, и, хотя их воздействие на показатель зачисления детей в начальную школу в регионах, в которых он уже является высоким, было незначительным, они сыграли важную роль в снижении отчислений за неуспеваемость, сокращении числа второгодников и повышении показателя зачисления детей в среднюю школу (особенно для девочек). В целом средняя продолжительность обучения в школе за счет этих мер возросла на 0,6–1,4 года (см. рис. 3). Однако охват населения этими программами остается сравнительно небольшим, и они ни в коем случае не могут заменить собой тщательно продуманные меры по расширению общего доступа к услугам образования, здравоохранения и детского питания и повышению качества этих услуг.

**Доступ к финансовым услугам.** В Латинской Америке многие популистские меры финансовой политики, объявлявшиеся в интересах бедных, потерпели неудачу. Примерами таких неудачных мер могут являться субсидированные кредиты и



Рисунок 2

## Рост не был ориентирован на обеспечение возможностей для бедных

В некоторых странах доходы беднейших 40 процентов населения возросли, но только в немногих случаях их рост опережал средний рост доходов.



Источник: базы социально-экономических данных по странам Латинской Америки и Карибского бассейна (World Bank and CEDLAS/Universidad de la Plata).

прямое государственное кредитование, которые почти неизменно оказывались в интересах более обеспеченных групп населения. Страны пытались также применять микрокредитование, однако даже тогда, когда оно оказывалось успешным, его доля в общем объеме кредитов частному сектору была крайне мала. В действительности неофициальные финансовые учреждения, такие как ассоциации, осуществляющие ротацию сбережений и кредитов, часто оказываются менее эффективными, чем хорошо развитые кредитные рынки (Besley, Coate, and Lougry, 1994). Соответственно, для расширения финансовых услуг для бедных требуется обеспечить их более широкий охват официальными финансовыми учреждениями путем улучшения инфраструктуры банковского сектора, предназначенной для предоставления услуг финансового посредничества, и разработки подходов, стимулирующих банки к предоставлению бедным домохозяйствам доступных по цене финансовых продуктов.

Рисунок 3

## Адресные трансферты

Специальные денежные пособия для бедных позволяют улучшить посещаемость средних школ, так как их выплата обусловлена посещением школ детьми.

Программы денежных трансфертов, зависящих от уровня выполнения определенных условий, в странах Латинской Америки. Оценочное воздействие на успеваемость детей в возрасте 14 лет после 7 лет реализации программы.



Источник: Международный исследовательский институт продовольственной политики.

**Доступ к инфраструктуре.** Еще одной многообещающей инициативой — хотя еще предстоит ее детальная оценка — является территориальный подход к созданию инфраструктуры, в рамках которого активы и услуги могут предоставляться при более полном использовании имеющихся на местах знаний, местного эффекта экономии за счет расширения масштабов, а также реализация взаимодополняющих проектов в области развития. В городской местности такие программы, как Бразильская программа ликвидации трущоб («Favela Bairro»), показывают, что существуют возможности для ликвидации городских трущоб при капитализации вложений, произведенных жителями. Осуществление комплексной программы улучшения физической инфраструктуры, общественных услуг, образования и торговли и обеспечения условий для доходной экономической деятельности способствовало как повышению уровня жизни, так и развитию местной экономики. В сельской местности меры развития на базе общин упрощают эффективное обеспечение основных объектов инфраструктуры и услуг, включая сельские дороги, электроснабжение и снабжение питьевой водой, в сочетании с кредитованием и предоставлением технической помощи. Наиболее показательным примером служат осуществляемые на северо-востоке Бразилии проекты развития на базе общин, в рамках которых общины сами устанавливают приоритеты, управляют инвестициями и осуществляют контроль за их использованием благодаря широкому привлечению населения к работе муниципальных советов. Ключевым фактором успеха является интегрированная концепция субнационального развития, основанная на местных знаниях.

## Использование возможностей для повышения доходов

Как можно использовать выравнивание возможностей для увеличения доходов и, в конечном итоге, повышения уровня жизни? Ключ к решению проблемы заключается в продуктивной занятости. Поэтому для устойчивого сокращения бедности требуется создание хороших рабочих мест и обеспечение доступа к ним бедных. За последние 15 лет занятость в Латинской Америке увеличилась, но большинство рабочих мест было создано в неофициальном секторе. Отчасти это может быть результатом возросшего числа женщин в составе рабочей силы и увеличением доли рабочих мест в секторе услуг. Но в конечном итоге размер неофициального сектора отражает решения, принимаемые компаниями и работниками, которым представляется целесообразным действовать вне нормативного поля. Ввиду своей низкой производительности они не могут платить налоги или взносы в фонды социальной защиты.

Изменить эту ситуацию будет трудной задачей для стран региона. Отчасти решение состоит в повышении производительности труда путем создания равных возможностей для бедных. Потребуются также изменения в налоговом и трудовом законодательстве и обеспечение более эффективных общественных услуг, равно как повышение качества и расширение охвата систем социальной защиты. В конечном итоге работники должны будут располагать средствами для участия в программах медицинского и пенсионного обеспечения.

Как может финансироваться такая расширенная социальная политика для бедных? Страны решают, сколько они хотят собирать налогов и как они будут перераспределять поступления. В Латинской Америке социальный контракт, воплощенный в существующей структуре налогов и трансфертов, оказался не в состоянии обеспечить равных возможностей для широких слоев населения. За некоторыми исключениями налоги невелики и порождают диспропорции, а социальные трансферты получают в основном богатые посредством госу-

дарственных пенсий, здравоохранения, не связанного с профилактикой заболеваний, или оплачиваемого государством высшего образования (De Ferranti and others, 2004). Во многих случаях сочетание низких налогов и низких государственных расходов поддерживается именно потому, что таково предпочтение богатых и среднего класса. Богатые напрямую оплачивают услуги здравоохранения, образования и социальной защиты, и они не заинтересованы в том, чтобы оказывать политическое давление в целях повышения качества услуг, которые обеспечивает государство. Задача стран Латинской Америки состоит в том, чтобы изменить социальный контракт и охватить как налогами, так и расходами более широкие слои общества. Это означает, что структура социальных расходов должна в большей мере отвечать интересам бедных.

### Определение эффективной стратегии

Поскольку бедность многогранна, страны должны будут принимать меры политики по различным направлениям в пределах существующих ограниченных финансовых ресурсов и политических возможностей. Это означает, что они должны найти способ скоординировать такие различные меры политики, и выражалась надежда на то, что это удастся сделать с помощью комплексной стратегии сокращения бедности (ПРС). В последние годы многие латиноамериканские страны пытались пойти этим путем, но результаты были разными.

Беднейшие страны (Боливия, Гайана, Гондурас и Никарагуа) приступили к реализации ПРС в начале 2000 года в рамках инициативы для бедных стран с высоким уровнем задолженности. Идея состояла в том, чтобы увязать все отраслевые стратегии с программой сокращения бедности и наладить должное наблюдение для оценки эффективности стратегии. Однако преемственность мер политики и их реализация не были достаточно сильными, решения не всегда принимались на основе широкого участия заинтересованных сторон, а процедура наблюдения за прогрессом в сокращении бедности еще нуждается в улучшении. Что касается стран со средним уровнем дохода, то несколько из них — в том числе Гватемала, Колумбия, Мексика, Парагвай и Перу — разработали ПРС или национальные стратегии развития. В некоторых случаях эти стратегии разрабатывались правительством, в других же использовалась процедура широкого участия заинтересованных сторон или предпринимались попытки использовать эту процедуру. В большинстве случаев они не оказались успешными в определении и приоритизации мер для устранения препятствий для создания более эффективного передаточного механизма между экономическим ростом и сокращением бедности.

Полученный опыт позволяет сделать три основных вывода, которые необходимо учитывать при составлении программ сокращения бедности.

Во-первых, *устойчивый экономический рост является краеугольным камнем сокращения бедности, но он должен подкрепляться комплексной стратегией, включающей меры экономической и социальной политики, с тем чтобы бедные могли воспользоваться возможностями, раскрываемыми экономическим ростом, и внести в него свой вклад.* Правительства большинства стран со средним и низким уровнями дохода уделяют больше внимания экономическому росту и мерам политики, способствующим созданию рабочих мест, не полагаясь только на меры социальной политики, направленные на содействие бедным. Страны должны признать тот факт, что сокращение бедности является неотъемлемым элементом программ обеспечения экономического роста и конкурентоспособности, и действовать соответствующим образом.

Во-вторых, *любая стратегия должна устанавливать приоритеты и определять надлежащий набор и последовательность мер политики с учетом имеющихся финансовых, адми-*

*нистративных и политических возможностей.* В рамках стратегий должно проводиться различие между «жизненно важными и просто желательными мерами» (Grindle, 2004). Они должны определять программу и последовательность действий, а также промежуточные стратегии, особенно если в краткосрочной перспективе определенные сегменты общества могут пострадать от проведения необходимых реформ. До настоящего времени национальные планы во многих случаях представляли собой комплексные наборы мер, составленные с самыми лучшими намерениями для достижения вполне оправданных целей и отражающие тот факт, что сокращение бедности требует действий по целому ряду направлений. Однако определение приоритетов, несмотря на всю его сложность как с политической, так и научной точек зрения, является неперенным условием успеха. Это означает, что требуется определить, какие реформы и в какой последовательности будут наиболее эффективными в сокращении бедности с учетом существующих бюджетных возможностей и политической целесообразности. Задача для каждой из стран состоит в том, чтобы определить стратегию, которая учитывала бы бюджетные и людские ресурсы, а также политический капитал, необходимый для достижения изменений.

В-третьих, *необходимо наблюдение за прогрессом и его оценка.* Официальные стратегии сокращения бедности в бедных странах в высоком уровне задолженности включают введение систем мониторинга и оценки. На проектном уровне отмечается возросшая заинтересованность в оценке реального воздействия, и несколько стран (Бразилия, Колумбия, Мексика, Перу и Чили) достигли прогресса во внедрении различных элементов комплексных систем мониторинга и оценки. Такие системы позволяют составлять показатели реализации, а также финансовые показатели по программам и секторам и вводить их в централизованную систему, которая может использоваться в процессе распределения бюджетных ассигнований. Однако успехи в этой области неоднозначны, и предстоит пройти еще немалый путь, прежде чем такие системы и практика ориентации на конкретный результат приобретут институциональный характер. Для того чтобы ресурсы действительно расходовались на создание возможностей для бедных, государство должно повысить подотчетность и создать механизмы, позволяющие в прозрачной форме и эффективно контролировать использование государственных средств.

\* \* \* \* \*

Таким образом, несмотря на то что бедность и неравенство остаются хроническим явлением, начинают выкристаллизовываться пути достижения прогресса в повышении уровня жизни в Латинской Америке. Огромная пропасть между богатыми и бедными должна быть преодолена путем предоставления бедным равных социальных и производственных возможностей. Это позволит им выбраться из бедности, так как перед ними раскроются возможности на рынке труда, которые позволят им увеличить доходы. Это, в свою очередь, улучшит экономические перспективы для всего населения латиноамериканских стран. Некоторые подходы уже демонстрируют свою эффективность. Однако в большинстве случаев самой сложной задачей станет определение и реализация приоритетных мер стратегий сокращения бедности в рамках существующих финансовых и политических возможностей. ■

*Джейми Сааведра — руководитель отдела по вопросам бедности и гендерным вопросам Департамента стран Латинской Америки и Карибского бассейна Всемирного банка.  
Омар С. Ариас — старший экономист этого отдела.*