



Школьники делают записи в классе, провинция Удомксай, Лаос.

Далеко идущие цели

Чарльз Кенни

Новые цели устойчивого развития могут способствовать продвижению к более высокому качеству жизни во всем мире

2015 год знаменателен для глобального развития. Он представляет собой заключительный срок для достижения Целей развития тысячелетия (ЦРТ), масштабных задач в области глобального прогресса, поставленных мировыми лидерами в ООН на исходе XX века. И хотя это может прозвучать неожиданно для жителей Японии, Европы или Северной Америки, последние 15 лет, по всей вероятности, стали эпохой, когда был достигнут наибольший прогресс в повышении качества жизни человечества. Не в последнюю очередь, имеющиеся данные свидетельствуют о том, что на наших глазах происходит самое быстрое за всю историю сокращение детской смертности и абсолютной нищеты в глобальном



масштабе. В результате мы с большим отрывом перевыполнили первую ЦРТ: вдвое сократить во всем мире число людей, живущих менее чем на 1,25 долл. США в день.

Кроме того, 2015 год стал отправной точкой для Целей устойчивого развития (ЦУР), которые должны быть приняты в ООН этой осенью. Эти цели определяют контуры прогресса к 2030 году и охватывают вопросы, связанные с бедностью, здравоохранением, образованием, безопасностью, окружающей средой, управлением, гендерным равенством, и многие другие. На запланированной на июль этого года конференции в Аддис-Абебе будут предприняты попытки обеспечить финансирование для этой новой программы. Наконец, на сессии Конференции Организации Объединенных Наций по изменению климата, которая состоится в декабре в Париже, страны возьмут на себя обязательства по сокращению выбросов парниковых газов в надежде, что это позволит найти выход из катастрофической ситуации с глобальным потеплением.

Ближайшие 15 лет могут оказаться столь же революционными, как и предыдущие полтора десятилетия. Предлагаемые ЦУР отражают всеобщее стремление к еще более быстрому прогрессу. Это потребует беспрецедентных действий как внутри стран, так и на международном уровне. Конференция по финансированию развития, которая состоится в Аддис-Абебе, была организована, чтобы выработать представление о том, в чем будут заключаться такие усилия, и ей, безусловно, предстоит проделать большую работу. Парижской конференции отводится важнейшая роль в обеспечении экологической устойчивости прогресса человечества. Однако, возможно, самым важным условием успеха в этом году является более широкое признание странами с развитой экономикой того факта, что устойчивое развитие отвечает их собственным интересам: экономика, здравоохранение и благополучие в мире настолько взаимосвязаны, что провал конференций в Аддис-Абебе или Париже стал бы для этих стран такой же трагедией, что и для развивающихся стран.

Цели нового тысячелетия

ЦРТ были сформулированы в Декларации тысячелетия, заявлении лидеров, собравшихся на совещание в ООН в 2000 году. Этот документ пронизан стремлением к более справедливому и долгосрочному миру, уважению к правам и основным свободам человека и заботой о природе. Кроме того, он включал в себя конкретные задачи, которые были составлены по итогам конференций ООН, проводившихся в течение десятилетия: сокращение вдвое доли населения, живущего менее чем на один доллар в день (позднее эта сумма была увеличена до 1,25 долл. США в ценах 2005 года); обеспечение всеобщего начального образования и гендерного равенства в охвате образованием; сокращение материнской смертности на три четверти и смертности детей в возрасте до пяти лет на две трети; обращение вспять

распространения ВИЧ и СПИДа, эпидемий малярии и других опасных болезней. Эти задачи легли в основу шести целей тысячелетия наряду с целью, связанной с экологической устойчивостью, и еще одной целью, привлекающей внимание к глобальному партнерству в целях развития.

За последние 15 лет достигнуты огромные и обнадеживающие успехи в области развития, в том числе в сферах, обозначенных в ЦРТ. По целому ряду показателей степень достигнутых улучшений не знает прецедентов в истории. Лишь с 1999 по 2011 год доля населения в развивающихся странах, живущего менее чем на 1,25 долл. США в день, сократилась с 34 до 17 процентов, то есть в два раза всего за 12 лет. Существенную роль в этом сыграл впечатляющий экономический рост в Китае (в этой стране число людей, живущих на 1,25 долл. в день, сократилось с 451 до 84 миллионов), но то была не единственная причина.

За тот же период показатели крайней бедности среди населения в развивающихся странах Африки к югу от Сахары снизились с 59 до 47 процентов. За те же 12 лет охват населения начальным образованием в регионе к югу от Сахары увеличился с 58 до 77 процентов. Это означает, что пятая часть детей школьного возраста, которая при охвате школьным образованием в 2000 году не посещала бы школу, спустя всего десять лет получила возможность учиться. В 2011 году охват девочек начальным образованием составлял 74 процента, что свидетельствует о сближении показателей уровня образования для мальчиков и девочек за этот период.

Наверное, лучшей новостью стало резкое сокращение числа родителей, которым пришлось пережить огромное горе, — похороны своего ребенка. Согласно последним данным Всемирного банка, с 2000 по 2013 год доля детей, родившихся в развивающихся странах и умерших, не дожив до пяти лет, снизилась с 8,4 до 5,0 процента. В странах Африки к югу от Сахары этот показатель снизился с 15,5 до 9,2 процента, то есть более чем на 40 процентов всего за 13 лет. В Сенегале, где наблюдалось особенно быстрое улучшение в области детского здравоохранения, в 2000 году шансы того, что женщина, родившая среднее число детей, потеряет как минимум одного из них до достижения им пятилетнего возраста, превышали 50:50. К 2012 году риск снизился до одного к четырем (26 процентов). Это все еще очень высокий показатель, но достигнутый прогресс отличался невероятной быстротой.

Львиная доля этих достижений является заслугой населения и правительств развивающихся стран. Потребление семей обеспечивается напряженным трудом мужчин и женщин на фермах и предприятиях. Именно самоотверженные усилия родителей дают детям возможность покинуть рынок труда и посещать школу, спать под москитной сеткой и получать прививки. Именно правительства развивающихся стран предоставляют денежные средства и общественные блага, необходимые для того, чтобы работа и обучение в школе окупались с точки зрения повышения качества жизни. Развивающиеся страны проделали огромную работу, чтобы добиться того уровня макроэкономической стабильности, который содействует росту. С 2000 по 2015 год ежегодные поступления в государственный бюджет в странах с формирующимся рынком и развивающихся странах выросли с приблизительно с 3,2 трлн до 9,3 трлн долл. США согласно цифрам из базы данных МВФ «Перспективы развития мировой экономики». Эти поступления являются главной опорой для здравоохранения и образования, строительства дорог и линий электропередач, а также для правовых систем, способствующих свободной коммерческой деятельности и повышению благосостояния людей.

Однако глобальное сотрудничество и обмен — потоки товаров, услуг, людей, обмен знаниями и идеями — тоже сыграли большую роль. Рассмотрим достижения Китая в борьбе



Школьницы в классе, Гана.

с бедностью. Китайские компании, пользующиеся поддержкой зарубежных инвесторов и экспортирующие свою продукцию по всему миру, стали одним из основных двигателей экономического роста в стране. Согласно Министерству торговли Китая, на предприятия с зарубежным капиталом приходилось более половины китайского экспорта и импорта и 30 процентов от объема промышленного производства в Китае. В период с 2000 по 2013 год экспорт составлял в среднем 30 процентов ВВП страны, при этом вступление во Всемирную торговую организацию в 2001 году способствовало активности экспортного сектора в стране. Без международной торговли и инвестиций самое быстрое в мире снижение показателя абсолютной нищеты просто никогда не смогло бы произойти.

Обратимся теперь к значению миграционных потоков с точки зрения перспектив развития. Мигранты пересылают в свои родные страны огромные суммы денег. Например, денежные переводы составляют 9 процентов ВВП Бангладеш, 10 процентов ВВП Гватемалы и 23 процента ВВП Лесото. По меньшей мере столь же значительную роль миграционные потоки играют, содействуя потокам инвестиций, торговли и идей (см. статью « Долгая дорога на работу » в мартовском номере « Финансы и развитие » 2015 года). В 2000 году не менее трети высококвалифицированных специалистов, занятых в калифорнийской Кремниевой долине, были уроженцами других стран, а 13 процентов стартапов в регионе основали выходцы из Индии. При этом они поддерживали связи с изобретателями и предпринимателями у себя на родине, и эти контакты сыграли основополагающую роль в построении в Индии того, что сегодня стало индустрией информационных технологий (ИТ) и обработки деловой информации стоимостью 146 млрд долл. США, которая обеспечивает рабочие места для 3,5 млн человек и экспортирует более двух третей своей продукции.

Если говорить о достижениях в области здравоохранения, здесь значительную роль сыграла официальная помощь в целях развития. Приблизительно в половине домохозяйств в странах Африки к югу от Сахары имеется москитная сетка, и процент людей, спящих под защитой такой сетки, вырос с 2 процентов в 2000 году до 33 процентов в 2011 году. Большинство этих сеток финансировалось из официальной помощи, эти сетки сыграли важную роль в сокращении смертности от малярии, по оценкам, на одну треть с 2000 года. Большая часть финансирования вакцин в странах с низким доходом также приходилась на официальную помощь, и количество смертельных случаев, связанных с заболеваниями, которые могут быть преду-

преждены вакцинацией, с 2000 года резко упало: так, с 2000 по 2011 год число смертей от кори снизилось во всем мире с 542 000 до 158 000.

Какую же роль сыграли цели тысячелетия в достигнутом за последние 15 лет прогрессе и в международном сотрудничестве, содействовавшем ему? Декларация тысячелетия и связанные с ней цели были масштабными и никоим образом не являлись юридически обязательными, однако они действительно помогли создать основу для диалога о развитии, особенно по вопросам помощи. С 2001 по 2010 год процентная доля помощи в ВВП стран-доноров выросла с 0,21 до 0,32 процента. Причем больший объем помощи был направлен в Африку и социальные секторы — два основных приоритета целей тысячелетия. Однако исследование, которое я провел совместно с моей коллегой Сарой Дайкстрой из Центра глобального развития, позволяет предположить, что существует слабая связь между общим объемом потоков помощи и скоростью, с которой улучшаются показатели

в области здравоохранения, образования и других ЦРТ. И хотя за последние 15 лет улучшения происходили особенно быстро, согласно анализу, проведенному Говардом Фридманом из Колумбийского университета, трудно определить ускорение темпов с 2000 года.

Помощь, возможно, оказала небольшое воздействие на несколько более быстрое улучшение показателей ЦРТ с наступлением XXI века. Может показаться, что речь идет лишь о незначительных достижениях, однако на глобальном уровне такое изменение может означать спасение жизни или повышение ее качества для миллионов людей. И этого достаточно, чтобы имело смысл снова заняться постановкой целей.

Устойчивый прогресс?

Потенциал для дальнейшего прогресса в ближайшие 15 лет является значительным. Конечно, присутствуют и риски. Лоуренс Саммерс и Лэнт Притчетт из Гарвардского университета отметили в своей недавней работе, что «аномально быстрый рост редко бывает долговременным», и это позволяет предположить, что недавние высокие темпы ряда стран и регионов, включая Китай, Индию или страны Африки к югу от Сахары, могут не сохраниться. Если это так, прогресс в преодолении бедности, обусловленной доходами, может резко замедлиться. Дэни Родрик из Института перспективных исследований отмечает, что обрабатывающая промышленность, жизненно важная составляющая роста в странах так называемого «восточноазиатского чуда», перестала быть источником рабочих мест и объемов производства, каким была когда-то, что ослабляет основной механизм выравнивания уровня доходов. А ведь еще есть проблемы, создаваемые изменением климата для сельскохозяйственного производства и прибрежной инфраструктуры, а также трудности здравоохранения и торговли на глобальном уровне, вызванные такими заболеваниями как свиной грипп.

С другой стороны, развивающиеся страны продемонстрировали очень быстрый рост в течение всего прошлого десятилетия, несмотря на снижение доли обрабатывающей промышленности. Новые отрасли, не в последнюю очередь мобильные телекоммуникации, сыграли в этом росте важную роль. Так что большинство развивающихся стран вступают в эру ЦУР со значительно более благоприятной ситуацией в налогово-бюджетной сфере, чем в момент, когда были инициированы ЦРТ. Например, среди развивающихся стран в целом процентная доля обслуживания долга в ВВП снизилась с 5,9 процента в 2000 году до 3,1 процента в 2013 году. Средний уровень инфляции в развивающихся странах, в 2013 году составлявший 4,3 процента, был

более умеренным и низким, чем в 2000 году, что позволяет говорить о значительном улучшении макроэкономической ситуации. Если рост в развивающихся странах будет исключительно высоким, и все страны подтвердят оптимистичные краткосрочные прогнозы МФВ на все ближайшие 15 лет, есть вероятность, что такой рост позволит почти всему населению мира, за исключением небольшого процента, преодолеть черту абсолютной бедности в 1,25 долл. США. Если же обратиться к вопросам здравоохранения, недавняя комиссия журнала «Lancet» по инвестициям в здравоохранение считает вероятным, что целевое вложение средств позволит сократить к 2035 году смертность среди детей в возрасте до пяти лет до показателя ниже 1,6 процента во всем мире (по сравнению с текущим средним уровнем в 7,6 процента в странах с низким доходом).

Амбициозные цели

Однако даже столь оптимистичные прогнозы представляются недостаточными Рабочей группе открытого состава ООН, подготовившей проект ЦУР. Она призвала добиться всеобщего, беспрецедентного прогресса в широком спектре областей развития. Семнадцать предложенных ЦУР и связанные с ними 169 задач охватывают все области: от безопасного для природы туризма до насилия над детьми, от управления отходами и традиционного рыболовства до гендерного неравенства, создания рабочих мест и доступа к Интернету. Проект целей призывает нас к 2030 году ликвидировать крайнюю бедность и недоедание; добиться полной занятости; обеспечить всеобщее медицинское страховое покрытие; ликвидировать СПИД, туберкулез и малярию; достичь всеобщего среднего образования; обеспечить всеобщий доступ к воде, канализации, современным источникам энергии и коммуникациям, и это далеко не все. Кроме того, был высказан призыв к тому, чтобы весь этот прогресс был экологически устойчивым.

Если ЦУР направлены на определение приоритетов для диалога по вопросам развития, трудно сказать, что осталось

за пределами этих приоритетов, за исключением гражданских и политических прав. При этом неясно, каким образом эта обширная и чрезвычайно амбициозная целеполагающая повестка дня может стать двигателем реального прогресса в области развития.

Но если мир действительно хочет хотя бы приблизиться к достижению целей, запланированных на 2030 год, будут необходимы беспрецедентные действия внутри стран, опирающиеся на столь же беспрецедентное глобальное сотрудничество по целому ряду трансграничных потоков, и это не только (и даже не в первую очередь) помощь, но и торговля, финансы, миграция и технологии. Именно поэтому июльская Конференция по финансированию развития является важнейшей вехой. Развивающиеся страны хотели, чтобы эта конференция состоялась до утверждения ЦУР, именно для того, чтобы подчеркнуть, что столь амбициозный набор целей в области развития может быть достигнут только в контексте активного глобального партнерства.

Хорошая новость состоит в том, что первоначальный проект декларации этой конференции, подготовленный в марте 2015 года, отличается широким охватом и далеко идущими задачами. Декларация призывает обеспечить глобальный пакет услуг, который должен быть доступен для всех и охватывать социальную и материальную инфраструктуру. Она подчеркивает важность наращивания внутреннего потенциала развивающихся стран для осуществления развития, не в последнюю очередь за счет достижения 20-процентного отношения государственных доходов и ВВП. Кроме того, она призывает к реформам и политическим обязательствам, направленным на улучшение сотрудничества в сфере налогообложения, активизацию многосторонних финансовых потоков, оказание поддержки инвестициям частного сектора, предоставление помощи в большем объеме и более высокого качества, облегчение доступа к рынкам для экспорта, рассчитанного на низкий уровень доходов, и активизацию обмена технологиями.



Учащиеся начальной школы моют руки, провинция Удомксай, Лаос.



Юные школьники-бенефициары программы улучшения образования PROMER в сельской местности Аргентины.

Однако эта декларация должна включать в себя больше конкретных элементов: определенную цель для более значительных финансовых потоков по рыночным ставкам от правительств-доноров и многосторонних организаций, таких как Всемирный банк или Азиатский банк инфраструктурных инвестиций, в поддержку массового расширения инфраструктуры; обязательство со стороны доноров финансировать затраты на всеобщий пакет базовых социальных и инфраструктурных услуг, которые, исходя из разумных предположений, не могут финансироваться из внутренних ресурсов; больше информации о прозрачности (включая публикацию подробного бюджета и государственных контрактов, а также публичного реестра конечных собственников компаний); и более решительную поддержку миграции и технологий как инструментов развития.

В интересах каждого

Эффективное соглашение в Аддис-Абебе и прогресс в достижении ЦУР зависит от понимания странами с развитой экономикой того, что речь идет не об альтруизме, а об исключительно собственных интересах. В 2002 году, когда богатые страны принимали участие в Монтеррейской конференции и обсуждали глобальное сотрудничество для достижения ЦРТ, они могли задать вопросом: «Что мы можем для них сделать?». На этот раз процесс можно рассматривать только с точки зрения: «Что мы можем сделать друг для друга?». Даже если развивающимся странам для достижения прогресса необходимы глобальные связи, вопрос сейчас заключается не в том, чтобы убедить немного раскошелиться страдающих от нехватки средств министров финансов из Организации экономического сотрудничества и развития, а в том, чтобы постараться найти решение ряда глобальных проблем, которые могут быть решены только при поддержке развивающихся стран.

Возьмем, например, торговлю: если задать вопросом, куда индустриальные страны экспортируют свою продукцию, ответ будет — в развивающиеся страны. Три пятых от общего объема экспорта США поступает в страны с низким и средним

доходом. Американский производитель автомобилей General Motors восстановился после мирового финансового кризиса исключительно благодаря экспорту: в 2009 году компания продала в Китае приблизительно столько же автомобилей, сколько и в США. А что можно сказать о государственных финансах? В 2000 году средняя внешняя задолженность развивающихся стран составляла порядка 83 процентов от ВВП, и в двух тре-

Единственный способ остановить новые пандемии в глобализованном мире состоит в том, чтобы быстро их преодолеть.

тях этих стран соотношение внешнего долга и ВВП все еще составляет порядка 50 процентов. К 2011 году средний внешний долг снизился до 42 процентов, и менее чем одна страна из трех имеет показатель долга, превышающий 50 процентов. Эта улучшившаяся бюджетная ситуация в значительной степени позволила международным финансовым организациям, таким как МВФ, во время кризиса сосредоточить свои ресурсы и внимание на богатых странах, таких как Греция, Ирландия и Португалия.

Или обратимся к здравоохранению: если бы страны Западной Африки, включая Нигерию и Сенегал, не остановили распространение вируса Эбола, и его эпидемия достигла бы Лагоса, Дакара и распространилась бы далее, это привело бы к гигантским глобальным издержкам, связанным с нарушением



Школьники ждут обеда в школе, провинция Удомксай, Лаос.

торговли и поездок, в дополнение к трагическим потерям человеческих жизней. По оценкам Всемирного банка, серьезная пандемия гриппа может стоить миру 3 трлн долл. США, преимущественно из-за перебоев в торговле, тогда как более опасное заболевание может повлечь за собой еще более масштабные потери. Единственный способ остановить новые пандемии в глобализованном мире состоит в том, чтобы быстро их преодолеть в момент появления, и это означает необходимость в прочных местных системах здравоохранения.

Кроме того, нельзя забывать о миграции: рост индийской отрасли ИТ опирался на передачу навыков из Соединенных Штатов, но рост экономики в США зависит от мигрантов, на которых приходится примерно четверть патентных заявок в стране. Здравоохранение США также зависит от остального мира, и не только в связи с угрозой пандемий, но и потому, что одна пятая часть медсестер, работающих в Соединенных Штатах, получила образование за пределами страны. По мере того как индустриальный мир стареет, спрос в нем на мигрантов будет только расти.

Наконец, когда речь заходит об устойчивости, развивающиеся страны уже сейчас играют главную роль: скоро они будут ответственны за две трети годовых выбросов углекислого газа, и именно на их территорию приходится основная часть биоразнообразия на нашей планете.

Слишком много детей все еще умирает от болезней, которые можно легко предупредить, и многие из выживших страдают по вине школ, которые не учат, из-за экономики, которая не создает достойных рабочих мест, и из-за ненадежного обеспечения водой и электроэнергией. Однако с начала нового тысячелетия мы достигли невероятного прогресса в борьбе с этими отрицательными явлениями. Мир станет неизмеримо лучше, если в ближайшие 15 лет прогресс в этом направлении ускорится таким образом, чтобы его результаты сохранились

на последующие столетия. Вот почему всем нам необходимо, чтобы летом этого года в Аддис-Абебе было достигнуто значимое глобальное соглашение по финансированию, а вслед за ним и весомое соглашение по климату в Париже. Глобальное сотрудничество обретает все большее значение для достижения устойчивого прогресса в области развития. Без него все произнесенные красивые слова и цели в области прогресса, обозначенные Генеральной ассамблеей ООН в Нью-Йорке, сведутся лишь к сотрясению воздуха и пустой трате чернил. ■

Чарльз Кенни — старший научный сотрудник Центра глобального развития и автор книги «The Upside of Down: Why the Rest Is Great for the West» («Положительная сторона снижения: почему Западу выгоден подъем в остальном мире»).

Литература:

Friedman, Howard, 2013, "Causal Inference and the Millennium Development Goals (MDGs): Assessing Whether There Was an Acceleration in MDG Development Indicators Following the MDG Declaration," MPRA Paper No. 48793 (Munich: Munich Personal RePEc Archive).

Kenny, Charles, with Sarah Dykstra, 2013, "The Global Partnership for Development: A Review of MDG 8 and Proposals for the Post-2015 Development Agenda," CGD Policy Paper 026 (Washington: Center for Global Development).

Summers, Lawrence H., and Lant Pritchett, 2014, "Asiaphoria Meets Regression to the Mean," NBER Working Paper No. 20573 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research, October).