ГЛАВА 3

Различные пути к прогрессу

Мы убедились, что множество людей по всему миру стали здоровее, богаче и образованнее, чем когда-либо ранее. Но на протяжении последних 40 лет прогресс был неравномерным; в некоторых странах и регионах жизнь людей улучшалась значительно медленнее, а в некоторых местах ухудшалась.

Этот прогресс происходил на фоне увеличения количества стран с демократической формой правления, но одновременно и роста неравенства как внутри отдельных стран, так и между ними по некоторым измерениям развития человека. Множество людей по-прежнему лишены политических прав и полномочий, и устойчивость сегодняшних моделей производства и потребления является шаткой. Эти данные наблюдений, анализ которых проводится в главе 4, серьезно ослабляют любой вывод о глобальном прогрессе.

Но даже при этом прогресс в здравоохранении, образовании и доходах расширил свободы миллиардов людей и дал им возможность вести образ жизни, который они имеют основания ценить. В этой главе мы постараемся углубить понимание причин этого прогресса.

В главе 2 подчеркиваются две основные характеристики эволюции развития человека на протяжении последних 40 лет. Во-первых, прогресс был практически повсеместным – лишь три страны в выборке из 135 стран имеют сейчас более низкий Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП), чем в 1970 г. Во-вторых, разница результатов в различных странах была колоссальной: одни страны быстро прогрессировали, а другие достигли гораздо менее значительных успехов. Столкновение этих двух тенденций исключает некоторые объяснения. Например, если страны с одинаковыми стартовыми условиями прогрессировали до одинакового уровня, это позволяет предположить, что в данном случае преобладают общие глобальные движущие силы. И наоборот, если некоторые страны прогрессировали, в то время как другие ухудшили свои показатели, однако общий, глобальный уровень достижений не изменился, это позволяет предположить, что в данном случае движущими силами являлись национальные усилия – различные меры политики или институциональные реформы.

Таким образом, опыт показывает нам, что глобальные движущие силы сделали прогресс более достижимым для стран на всех уровнях развития, однако не все страны смогли в равной мере извлечь преимущества из этих возможностей. Тогда со всей очевидностью встает вопрос, почему же одни страны смогли воспользоваться ими, а другие – нет? Эта глава предлагает некоторые ответы на этот жизненно важный вопрос.

Также в этой главе будет рассмотрен один из наиболее поразительных выводов, сделанных в исследованиях о развитии человека за последние пять лет, – отсутствие значимой корреляции между экономическим ростом и улучшением ситуации в сферах здравоохранения и образования. Понимание этого вывода чрезвычайно важно для выбора стратегий в области развития.

Наше объяснение подчеркивает беспрецедентную активизацию обмена идеями между странами – от новых здоровьесберегающих технологий до демократических политических идеалов и более эффективных практик производства. Мы считаем, что множество нововведений дало странам возможность улучшить ситуацию в области здравоохранения и образования, не прибегая к значительным затратам, что объясняет ослабление зависимости между экономическим ростом и не связанными с доходом измерениями развития человека. Иными словами, с течением времени прогресс больше начинает зависеть от того, как страны воспользовались этими идеями, – учитывая расхождения между странами, частично обусловленные различиями в институтах и фундаментальных общественных договорах.

Ничего из сказанного нами не предполагает, что экономический рост не важен. Концепция развития человека признает значение доходов для более полного контроля над ресурсами, а также то, что посредством питания, жилья и расширенного спектра возможностей доходы увеличивают способности людей. Центральная роль материального фактора признана – уровень дохода считают одним из трех базовых измерений в ИРЧП, наряду со здравоохранением и образованием.

В этой главе анализируются определяющие факторы прогресса по всем этим трем измерениям. Политика, неравенство и институты, помимо прочего, также будут включаться в эту картину в той степени, в какой они могут помочь объяснить прогресс в здравоохранении, образовании и доходе. Но мы не стремимся объяснить, почему распространилась демократия и почему неустойчивость производства стала прогрессировать. Эти жизненно важные вопросы заслуживают более глубокого исследования, возможно, в будущих Докладах.

Мы начнем с того, что выделим несколько наиболее заметных аспектов развития человека за прошедшие 40 лет, концентрируясь на глобальном прогрессе наряду с местной вариативностью, а также на слабой корреляции между доходом и другими измерениями развития человека. Затем мы рассмотрим наиболее важные движущие силы глобальных тенденций каждого из трех основных компонентов ИРЧП, а также специфические для конкретных стран факторы, определяющие ситуацию. Затем мы проанализируем, как эти результаты вписываются в более широкую картину взаимодействия между рынками и государствами.

Страны могут войти в число стран с наиболее высоким уровнем развития человеческого потенциала двумя путями, но чаще всего за счет исключительного прогресса в сферах здоровья и образования, чем за счет роста

Загадка экономического роста и развитие человека

Наряду с данными по глобальному прогрессу и местной вариативности в главе 2 определяется, как достижения в области дохода связаны с прогрессом в других измерениях ИРЧП. Мы обнаружили, что средний рост дохода являлся высоким, однако этот показатель отличался от страны к стране, тогда как прогресс в образовании и здравоохранении был более последовательным. Многие развивающиеся страны достигли сравнимого с развитыми странами уровня развития здоровья и образования, однако преодолеть границу, отличающую страны с низким доходом от богатых стран, существенно труднее. Таким образом, страны могут войти в число стран с наиболее высоким уровнем развития человеческого потенциала двумя путями – за счет быстрого роста дохода или же исключительного прогресса в сферах здоровья и образования.

Эти выводы предполагают, что движущие силы, способствующие прогрессу в сферах здоровья и образования, отличаются от сил, способствовавших повышению дохода на протяжении последних 40 лет. Если бы у обоих этих процессов были одни и те же движущие силы, они бы в значительной степени совпадали, но мы покажем, что это не так. Теперь рассмотрим более детально связь между экономическим ростом и развитием человека.

Экономический рост и развитие человеческого потенциала не всегда совпадают

Что прошедшие 40 лет говорят нам о соотношении между экономическим ростом и изменениями в развитии человека?

На рисунке 3.1. представлены основные результаты. Левая часть демонстрирует положительную взаимосвязь (хотя и со значительными вариациями), предполагающую, что экономический рост и улучшения в развитии человека позитивно соотносятся друг с другом[1].

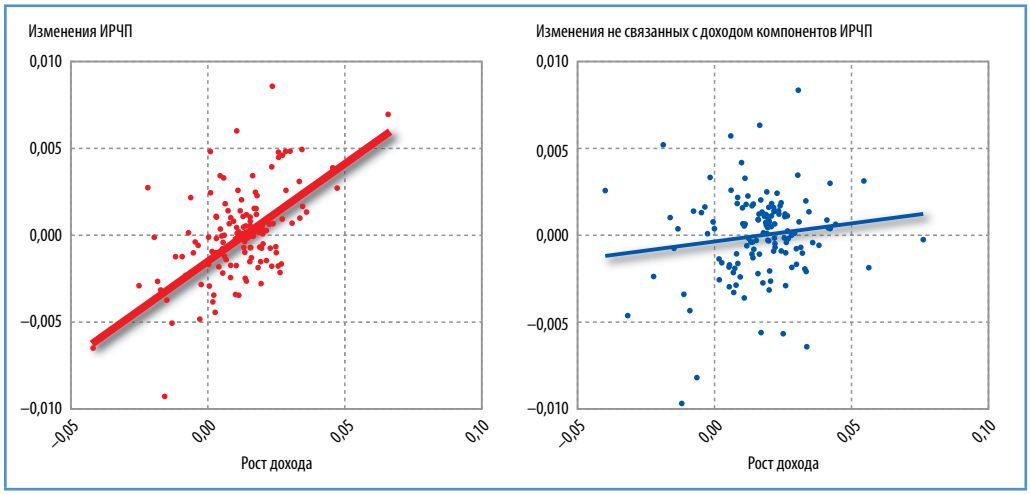
Однако следует помнить, что доход является одной из составляющих ИРЧП; таким образом, одна треть изменений ИРЧП обусловлена экономическим ростом, гарантируя положительную взаимосвязь. Более полезно сравнить рост доходов с изменениями в не связанных с доходом областях развития человека. Мы делаем это с помощью индекса, сходного с Индексом развития человеческого потенциала, но вычисляемого только с учетом показателей здоровья и образования ИРЧП, с тем чтобы сравнить их изменения с экономическим ростом. ИРЧП, не связанный с доходом, представлен в правой части рисунка 3.1. Корреляция очевидно слаба и статистически незначима[2].

Предыдущие исследования показали сходный результат. Одним из первых ученых, систематически исследовавших эту связь, был американский специалист в области демографии Сэмьюэль Престон, чья статья 1975 г. стала значимой вехой в науке, показав, что соотношение между изменениями дохода и изменениями ожидаемой продолжительности жизни на протяжении 30 лет в 30 странах было статистически незначимым[3].

По мере появления большего количества доступных данных другие исследователи достигли тех же результатов. В 1999 г. в статье «Жизнь во время экономического роста» («Life during Growth») Уильям Истерли продемонстрировал весьма слабую связь между экономическим

РИСУНОК **3.1** **Слабая взаимосвязь между экономическим ростом и изменениями в сферах здоровья и образования**

Соотношение между экономическим ростом, ИРЧП и его компонентами, не связанными с доходом, 1970–2010



Примечание. Основано на анализе отклонений от стандартов (см. вставку 2.1 в главе 2 и Техническое примечание 1). Доход считается исходя из ВВП на душу населения. Толстая линия регрессии указывает на статистическую значимую взаимосвязь.

Источник: Расчеты ОПДРЧ на основе базы данных ОПДРЧ.

ростом и такими показателями качества жизни, как здоровье, образование, политическая свобода, конфликты и неравенство[4]. Франсуа Бургиньон, директор Парижской школы экономики, а также несколько коллег из Африки и Европы, пришли к выводу, что «корреляция между ВВП на душу населения и не связанными с доходом [Целями ООН в области развития, сформулированными в Декларации тысячелетия] является практически нулевой»[5]. Экономист Всемирного банка Чарльз Кенни недавно подтвердил отсутствие взаимосвязи между увеличением ожидаемой продолжительности жизни и экономическим ростом, используя при этом как данные по большой выборке стран на протяжении 25 лет, так и информацию по меньшему количеству стран на протяжении значительно более длительного периода[6].

Эти выводы могут быть проиллюстрированы множеством примеров. Сопоставим такие страны, как Китай, с его наиболее быстро растущей экономикой в мире в последние 30 лет, и Тунис – и увидим поразительные результаты. В 1970 г. можно было ожидать, что девочка, родившаяся тогда в Тунисе, проживет 55 лет, а девочка, родившаяся в Китае, – 63 года. С тех пор китайский ВВП на душу населения рос с головокружительной скоростью на 8% ежегодно, тогда как в Тунисе – лишь на 3%. Но сегодня ожидаемая продолжительность жизни девочки, родившейся в Тунисе, составляет 76 лет, что на год больше, чем в Китае. И если в 1970 г. лишь 52% тунисских детей было охвачено школьным образованием, сегодня доля учащихся среди детей этой страны составляет 78%, что значительно выше, чем китайские 68%.

Другие интересные примеры относятся к странам, экономическое развитие которых за последние 40 лет ухудшилось. Если для прогресса в сферах здоровья и образования был бы необходим экономический рост, то страны, чей ВВП уменьшается, не могли бы прогрессировать в этих областях. Однако в действительности это не так: Иран, Того и Венесуэла переживали падения уровня дохода, но ожидаемая продолжительность жизни в этих странах в среднем выросла на 14 лет, а доля учащихся с 1970 г. выросла в среднем на 31%[7].

Этот результат показывает незначительную взаимосвязь между *изменениями* в области дохода (экономического роста), и *изменениями*, касающимися не связанных с доходом измерений развития человека. Это не отрицает того фундаментального факта, что *уровни* дохода и *уровни* здоровья и образования коррелируют в значительной и положительной степени. Сейчас мы рассмотрим, как эти факты могут быть согласованы друг с другом.

Объяснение загадки

Налицо поразительно слабое совпадение между ростом дохода и изменениями в сферах здоровья и образования в течение времени

Итак, загадка налицо. Корреляция между ростом дохода и изменениями в здоровье и образовании крайне незначительна, но при этом существует значимая корреляция между национальными уровнями дохода и национальными уровнями здоровья и образования. Те же закономерности верны на уровне отдельных людей и домохозяйств, как показывают данные исследований. Как же согласовать эти данные с отсутствием корреляции между изменениями с течением времени?

Во-первых, корреляция не предполагает причинно-следственных отношений в определенной сфере[8]. Даже если причинная связь существует, неизвестно, в какой области она проявится: более высокие доходы могут улучшать качество жизни, или же улучшение в сферах здоровья и образования делают общества более продуктивными.

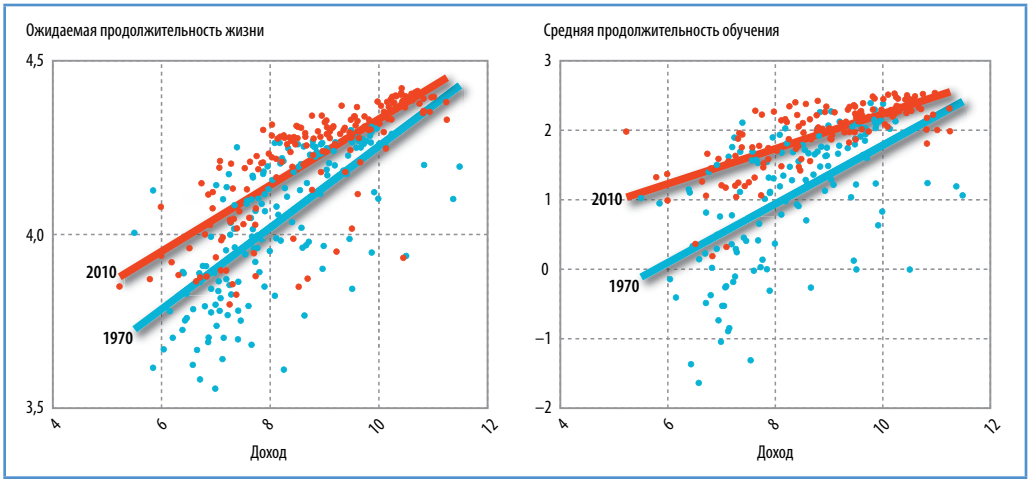
Во-вторых, отсутствие корреляции изменений ставит под сомнение то, что ситуация в некий конкретный момент точно отражает взаимосвязь между переменными. Мы можем пролить некоторый свет на эту загадку, отметив, что с течением времени корреляция между доходом и не связанными с доходом измерениями развития человека сдвигается в сторону увеличения (рис. 3.2). Так что, в то время как жители более богатых стран в среднем более образованны и более здоровы, люди в странах с любым уровнем дохода почувствовали прогресс, благодаря улучшению здоровья и повышению уровня образования. Это соотношение не только усиливается, но еще и выравнивается, то есть, улучшения здоровья и образования идут быстрее в более бедных странах, чем в более богатых.

Одно из объяснений этой загадки состоит в том, что существуют длинные и непостоянные задержки во времени при переходе увеличения благосостояния в улучшение результатов в отношении здоровья и образования[9]. Это может объяснять слабую корреляцию, поскольку еще недостаточное количество времени прошло для того, чтобы перемены в доходе привели к улучшениям в других измерениях развития человека. Однако это объяснение гораздо менее подходит для продолжительных периодов времени. Рисунок 3.1. показывает, что отсутствие корреляции относится к значительной выборке из 135 стран на протяжении 40 лет, то есть достаточно длительного периода, чтобы рост дохода мог трансформироваться в результаты в сферах здоровья и образования на национальном уровне, и чтобы уменьшение дохода отразилось на ухудшении результатов в отношении здоровья и образования.

Другое объяснение состоит в том, что процессы, благодаря которым люди в странах, которые сегодня являются богатыми, становятся более здоровыми и более образованными, отличаются от процессов, происходящих в развивающихся странах. Гипотеза об изменяющемся процессе развития предполагает, что корреляция между

РИСУНОК 3.2 Улучшение здоровья и образования возможно сегодня во всех странах

Изменение соотношения между доходом и ожидаемой продолжительностью жизни и продолжительностью обучения, 1970–2010



Примечание. Все значения выражены в натуральных логарифмах.

Источник: расчеты ОПДРЧ на основе базы данных ОПДРЧ.

уровнями является как бы моментальным снимком, отражающим прошлое, когда страны, ставшие богатыми, были единственными, кто был способен вносить значительные средства в развитие образования и здоровья. Однако технологические усовершенствования и изменения в социальных структурах, рассмотренные выше, приводят сегодня к тому, что даже более бедным странам становится легче достичь значительных улучшений.

Мы проверили несколько возможных объяснений перемен в здоровье и доходе на протяжении прошедших 40 лет (вставка 3.1). Результаты дают возможность предположить, что страны с низким и средним уровнем развития человеческого потенциала могут достичь более высоких показателей здоровья с помощью недорогостоящих вмешательств. Однако по мере того как страны достигают более высокого уровня развития, улучшения начинают базироваться на более затратных технологиях, а доход снова начинает приниматься в расчет. Таким образом, результаты совместимы с гипотезами об изменениях в возможностях и процессах развития.

Что означают наши результаты

Эти результаты не означают, что экономический рост не является важным фактором. Доход является суммарным показателем, определяющим доступ к ресурсам, важным для развития возможностей и расширяющим свободы людей, – поэтому он должен оставаться важной целью политики в области развития. Доходы усиливают контроль людей над ресурсами, необходимыми, чтобы получить доступ к пище, жилью, одежде и более широким возможностям в жизни. Эти ресурсы также делают возможным осуществление жизненных планов людей без чрезмерных помех в виде материальных нужд, – например, помогают им заниматься значимой и полезной деятельностью или проводить больше времени со своими близкими и любимыми[10]. Рост дохода может показывать, что возможности получить достойную работу увеличиваются, – хотя это и не всегда так.

Также наши результаты не опровергают важность более высокого дохода для роста доступности услуг здравоохранения и образования для бедного населения; этот результат широко отражен в литературе, посвященной микроэкономике. Значительная корреляция между социально-экономическим статусом и здоровьем в обществе часто отражает сравнительные преимущества более богатых людей в получении доступа к услугам здравоохранения. Высокое или растущее неравенство может наблюдаться наряду с ростом совокупного дохода, как показывает недавний опыт Китая (см. вставку 6.1 в главе 6).

Однако это свидетельство ставит под сомнение тот факт, что общеэкономический рост дохода эффективно влияет на улучшение ситуации со здоровьем и образованием на низких и средних уровнях развития человека. Как мы увидим ниже, высокие показатели роста могут сочетаться с деградацией окружающей среды и ухудшением распределения дохода, что вызывает глубокую озабоченность.

Благодаря использованию новых данных и методов анализа, наши выводы также с самого начала подтверждают центральное положение Докладов о развитии человека: развитие человека отличается от экономического роста, и значительные достижения в этой области возможны даже при отсутствии быстрого роста. Первый Доклад о развитии человека обращал внимание на такие страны, как Коста-Рика, Куба и Шри-Ланка, достигшие гораздо более высокого уровня развития человека, чем другие страны, имеющие аналогичный уровень доходов. Эти достижения стали возможными, поскольку экономический рост был отделен от процессов, определяющих прогресс на других измерениях развития человека.

Эти результаты также представляют собой ответ на одно из частых критических замечаний в адрес Докладов о развитии человека. С самого начала некоторые экономисты считали

ВСТАВКА 3.1 Являются ли более богатые более здоровыми?

Страны с более высоким доходом на душу населения в среднем характеризуются более долгой ожидаемой продолжительностью жизни. Однако положительная и значимая корреляция между доходом и ожидаемой продолжительностью жизни не применима к изменениям, произошедшим за последние 40 лет. Что же стоит за этим очевидным противоречием?

Было предложено несколько объяснений. Изменения, произошедшие с течением времени, могли быть обусловлены кратковременными факторами, если учитывать, что здоровье медленно реагирует на изменения дохода. Однако отсутствие корреляции охватывает более чем 40 лет, и это достаточно долгий период времени, чтобы эффект увеличения дохода смог сказаться на здоровье. И наоборот, может быть так, что положительная взаимосвязь между доходом и продолжительностью жизни исчезла, и теперь процесс изменения такого параметра, как ожидаемая продолжительность жизни, не зависит от изменений дохода. Предварительные исследования для этого доклада систематически рассмотрели другие варианты объяснений.

Сначала мы провели два моделирования, чтобы рассмотреть, какой тип модели сможет воспроизвести основные признаки имеющихся данных: одна из них основана на общепринятой взаимосвязи, а другая – на ее отсутствии. Результаты оказались смешанными: гипотеза о том, что «более богатые более здоровы» может объяснить существующий уровень в конкретных временных точках, но не может объяснить изменений. Гипотеза отсутствия этой взаимосвязи объясняет изменения, но не уровни.

Далее, мы рассмотрели другую гипотезу: если утверждение «более богатые более здоровы» касается только стран, достигших достаточно высокого уровня развития, тогда как противоположная гипотеза применима для менее развитых стран? Эта смешанная гипотеза, разделяющая страны, отстоящие от порога ИЧРП примерно на 0,5 с каждой стороны, объясняет как взаимосвязь применительно к уровням, так и ее отсутствие на уровне перемен, происходящих с течением времени.

Источник: Georgiadis, Pineda, and Rodríguez 2010; Pritchett and Summers 1996; Pritchett and Viarengo 2010.

компоненты, не связанные с доходом, излишними, поскольку картина развития в конкретный момент не имеет систематических отличий от того, что получается при сравнении уровней дохода[11]. Однако ИРЧП демонстрирует картину, значительно отличающуюся от ВВП, если мы посмотрим на изменения с течением времени, – а в конечном итоге политика развития направлена на то, чтобы оказать влияние именно на изменения.

Часто разработчики политики полагают, что экономический рост неотъемлемо связан с достижениями в области здоровья и образования. Наши результаты показывают, что это не так

Последствия для стратегии развития могут быть далеко идущими. При разработке стратегии в сфере развития во многих случаях предполагается, что экономический рост неотъемлемо связан с достижениями в отношении здоровья и образования. Наши результаты показывают, что это не так. Это не означает, что страны могут перестать заботиться о своем экономическом росте – мы подчеркнули, что рост порождает важные возможности. Однако результаты предполагают, что странам не нужно непременно решать сложную проблему роста для того, чтобы найти решение множества задач в сферах здравоохранения и образования, и это обнадеживает.

В более общем плане это означает, что поскольку процессы развития и возможности, с которыми сейчас сталкиваются бедные страны, так отличаются от тех, с которыми имеют дело развитые (на сегодняшний день) страны, их развитие представляет собой не столько копирование опыта развитых стран, сколько поиск новых путей к прогрессу в современном мире.

Но если экономический рост не объясняет прогресс в сферах здоровья и образования, что же может объяснить его? Этому вопросу посвящаются два следующих раздела. Прежде всего, рассмотрим понимание глобального прогресса, а затем, – учитывая национальную вариативность.

Прогресс на глобальном уровне: роль идей и инноваций

В большом количестве работ проводились исследования факторов, определяющих прогресс в здоровье и образовании, – как с точки зрения перспектив развития человека, так и с других позиций[12]. Здесь мы представляем краткий обзор, концентрируясь на факторах, приводящих к масштабным достижениям на глобальном уровне.

Улучшения в отношении здоровья

В 1651 г. английский философ Томас Гоббс описывал жизнь в естественном состоянии как «бедную, грязную, скотскую и скоротечную»[13]. Он описывал, каков был бы мир без правительств, но при этом он, возможно, непреднамеренно характеризовал и современную ему жизнь: средняя продолжительность жизни в Англии составляла тогда 40 лет, а во многих других местах – 20 лет[14]. Но эта ситуация начала меняться, так как в последующие века продолжительность жизни увеличивалась, и состояние здоровья людей в западных странах улучшилось. Смертность снизилась по мере того, как были взяты под контроль инфекционные заболевания среди детей и молодежи – такие, как оспа, дифтерия и коклюш. Далее последовало уменьшение числа случаев респираторных заболеваний – таких, как туберкулез и грипп, которое также коснулось в основном молодых[15]. Гигиена и другие практики, связанные с общественным здравоохранением, также способствовали улучшению, как и лучшее питание[16].

В развивающихся странах такое снижение заболеваемости произошло гораздо позже, но и прогресс там шел намного быстрее. В 1950 г. продолжительность жизни в Африке, арабских государствах и Азии в среднем составляла 39 лет – примерно столько же, сколько в Англии времен Т. Гоббса, и на 20 лет меньше, чем в развитых странах в то же время[17]. В течение половины столетия продолжительность жизни в развивающихся странах выросла так же, как в современных развитых странах за 300 лет. Эти процессы были сходными во многих странах, испытывавших т.н. эпидемиологический переход, т.е. изменение распространенности различных типов заболеваний в соответствии с траекториями развития стран.

Но в некоторых отношениях опыт развивающихся стран сильно отличался. Темпы внедрения медицинских инноваций и различных вариантов вмешательств в системах здравоохранения развивающихся странах были гораздо выше, что шло на пользу миллионам людей. Улучшения, связанные с водоснабжением, канализацией и иммунизацией, заняли на Западе много лет, являясь изначально очень затратными. Многие эффективные методы профилактики были открыты довольно поздно. Например, вакцина от туберкулеза никогда не использовалась в США на постоянной

основе, потому ее разработали в 1927 г., после того как болезнь была практически ликвидирована[18]. Бедные страны воспользовались выгодами быстрого распространения этих благотворных методик, когда их стоимость значительно снизилась: одно из исследований показало, что около 85% сокращения уровня смертности в выборке из 68 стран с 1950 г. может быть объяснено глобальным прогрессом[19].

Имеют значение и согласованные действия в разных странах. Расширенная программа ООН по иммунизации субсидировала крупномасштабные программы по иммунизации, как и Оборотный фонд закупки вакцин при Панамериканской организации здравоохранения[20]. Благодаря этим программам повысился уровень иммунизации во многих странах, что фактически уничтожило полиомиелит на американских континентах в 1994 г. и повысило уровень иммунизации против шести заболеваний (туберкулез, дифтерия, столбняк новорожденных, коклюш, полиомиелит и корь) от 5% от всех новорожденных в мире до более 80%[21]. Ликвидация оспы, болезни, уносившей более 2 млн жизней ежегодно в 1960-х, стоила всего 300 млн долларов США (стоимость трех реактивных истребителей на тот момент)[22].

Однако сотрудничество и технологии являются не единственными объяснениями ситуации. Образование и общественная осведомленность также способствовали увеличению спроса на улучшения в сфере здравоохранения. Информация о грудном вскармливании, необходимости мытья рук и сахарно-соляном регидрационном растворе могла распространяться без развитой системы здравоохранения. Недавнее исследование, охватывавшее выборку из 278 тыс. детей из 45 развивающихся стран показало, что действия родителей, например, обеспечение детей питьем при диарее, являются основным фактором, сокращающим распространение обычных заболеваний, уносящих жизни детей[23].

Некоторые различия между странами относятся к последствиям негативных шоковых воздействий эпидемии ВИЧ или более высокому уровню смертности в бывшем Советском Союзе. Но в более общем плане ключевую роль сыграла государственная политика в области здравоохранения. Более широкое использование услуг в области охраны здоровья матери и ребенка – таких как оральная регидрация, иммунизация, обеспечение грудного вскармливания и дополнительного питания, – привело к снижению младенческой и детской смертности[24]. Бразильский штат Сеара и индийский штат Керала продемонстрировали быстрый рост, возможно, благодаря широкому централизованному предоставлению подобных услуг. Свободная пресса, конкурентная политика и культура общественного обсуждения социальных проблем – все это помогает в продвижении основных реформ[25].

Многие вмешательства, направленные на сокращение смертности и улучшение здоровья населения в развивающихся странах, не являются затратными. Комплект из шести вакцин, сформированный Всемирной организацией здравоохранения, стоит менее 1 долл. США, а дегельминтизация (которая может увеличивать посещаемость школ) стоит всего 50 центов в год[26]. Тот факт, что наиболее эффективные меры по охране здоровья не являются дорогостоящими, помогает объяснить отсутствие корреляции между их обеспечением и совокупными затратами на здравоохранение[27]. Он также помогает объяснить, почему обнаруживается незначительная корреляция между улучшением ситуации в сфере здоровья и экономическим ростом, особенно в странах с низким ИРЧП: недостаток ресурсов не всегда является наиболее значимым ограничением для предоставления этих услуг (см. вставку 3.1)[28].

Бедные страны воспользовались выгодами быстрого распространения достижений медицины, когда их стоимость значительно снизилась

Эти крупномасштабные данные не являются несовместимыми с исследованиями, проведенными Ангусом Дитоном и другими учеными на уровне отдельных людей и домохозяйств. Эти исследования показали, что люди с более высоким социально-экономическим статусом в целом являются более здоровыми[29]. Причина этого в том, что движущие факторы улучшения здоровья на государственном уровне могут быть и часто являются совершенно иными, чем на индивидуальном уровне. Например, новая вакцина может помочь всему населению одновременно, и, таким образом, не оказывать воздействие на влияние дохода на состояние здоровья в данном обществе. Взаимосвязь на индивидуальном уровне отражает тот факт, что богатые с большей вероятностью имеют доступ к услугам здравоохранения, чем бедные. Так, обеспеченным людям страны свойственна большая ожидаемая продолжительность жизни, чем бедным, тогда как изменение среднего уровня дохода в стране может не вызывать общее удлинение ожидаемой продолжительности жизни[30].

Почему же не все правительства осуществляют недорогостящие меры для улучшения здоровья населения? Часть ответа лежит в политической сфере. Растет количество доказательств того, что услуги здравоохранения предоставляются лучше там, где правительства являются более демократическими. Согласно оценкам недавнего исследования, переход к демократии сокращает детскую смертность на 5 случаев на 1 тыс.

человек[31]. Исследования обнаружили также, что демократия обуславливает более низкую смертность матерей во время родов и способствует повышению ожидаемой продолжительности жизни[32]. В то время как существующие механизмы требуют дальнейшего изучения, факты показывают, что отчетность является ключом к решению, – и что доступность информации, участие населения и доверие, которым пользуются политики, могут также вносить вклад в решение проблем[33]. Но даже при отсутствии в полной мере конкурентных выборов на уровне государства местные механизмы, увеличивающие доступность, и, соответственно, улучшающие предоставление общественных благ, могут действовать эффективно, как показал пример Эфиопии, где за прошедшее десятилетие значительно увеличилось количество клиник и школ. И тот факт, что некоторые демократические страны, например, США, весьма неэффективно предоставляют услуги здравоохранения, приводит к выводу, что формальные демократические институты являются в лучшем случае необходимыми, но недостаточными.

Демократизация оказывает наиболее сильное воздействие на начальное образование, а децентрализация – на более высокие его уровни

Образование: государство, родители или и те и другие?

Как и сфера здоровья, образование является областью, где отмечается быстрый прогресс и сближение бедных и богатых стран. С 1970 г. число учащихся возросло с 550 млн до более чем 1 млрд, а число учителей еще быстрее[34]. Но между образованием и здоровьем есть огромная разница: никакие крупные технологические достижения не могут помочь улучшить модели образования. Основные схемы предоставления школьного образования сегодня ничем не отличаются от тех, что были 40 лет назад: здания, классные доски и учебники предоставляются учителям, которым платят за передачу знаний детям.

Тогда почему же уровень образования вырос? Одно из объяснений подчеркивает экономические перемены, – такие, как переход от сельского хозяйства к промышленному производству и производству услуг, – что увеличило доходность инвестиций в образование и, соответственно, спрос на него. Существенные данные на микроуровне показывают, что большинство принимаемых решений об образовании детей обусловлено семейным доходом и образованием родителей[35].

Но все же связь между расширением образования и ростом дохода является слабой. На протяжении 1970–2010 гг. средний рост доли учащихся был почти одинаковым в странах с отрицательным и положительным экономическим ростом[36]. Также наблюдается незначительная связь между окупаемостью школьного образования и увеличением доли учащихся, что показывает спорность объяснений, сводящихся к спросу[37].

Весомые современные и исторические данные показывают спектр мотиваций, включающих давление со стороны населения (и не только) на государство и политиков с целью расширения возможностей образования. Государства массированно расширяют сферу образования тогда, когда консолидируют политическую власть; при этом они сокращают влияние конкурирующих институтов и укрепляют национальное самосознание. Примеры распространения образования по политическим причинам многочисленны, начиная с прусской государственной системы образования при короле Фридрихе II до масштабной секуляризации образования в Турции в 1920-х гг.[38] Стремление к продвижению государственной идеологии через государственные школы может также объяснять, почему правительства предоставляют образование напрямую и принимают законы об обязательном образовании, а не субсидируют семьи, чтобы те могли обучать детей в частных школах.

Но определить политические движущие силы не всегда легко. В качестве важной движущей силы можно отметить независимость, особенно в Азии и Африке. Но этот фактор может служить в лучшем случае лишь частичным объяснением: большинство латиноамериканских стран обрели независимость в XIX веке, но образование там не было широко распространено вплоть до начала XX столетия. Определенную роль могло играть международное давление, особенно после принятия Всеобщей декларации прав человека в 1948 г., однако рост глобального консенсуса по отношению к всеобщему образованию скорее отражал более глубокие политические процессы внутри стран[39].

Политэкономические факторы также важны. Действия правительств отражают предпочтения населения. Программа Sekolah Dasar INPRES, осуществлявшаяся в Индонезии и способствовавшая широкому распространению в 1970-х гг. школьного образования, были частью попытки режима Сухарто укрепить свою легитимность после того, как он вырвал власть у правительства, пользовавшегося поддержкой коммунистов[40].

Расширение образования часто сопровождается расширением права голоса и ростом налогов и трансфертов, направленных на редистрибуцию. Демократия, судя по всему, способствует повышению различных показателей, связанных с образованием: возрастают уровень образования взрослых (хотя он меняется медленно), количество учащихся, уровень грамотности и расходы

на государственное образование, что ускоряет институциональные изменения[41]. В то время как демократизация оказывает наиболее сильное влияние на начальное образование, децентрализация может сильнее влиять на его более высокие уровни (см. вставку 3.2 о децентрализации и развитии человека)[42]. Недемократические страны также могут расширять образование – среди множества примеров можно упомянуть Советский Союз в 1920-е гг. или Перу под руководством Веласко Альварадо, – но это часто является частью многосторонних стратегий перераспределения[43]. Не все недемократические государства созданы равными: в одних из них захватывают власть, чтобы избежать экспроприации элит, а в других – чтобы осуществить ее.

Общее и отличное в развитии сфер здоровья и образования

В сфере здоровья основными движущими силами являлись инновации и технологии, а в сфере образования эти факторы были, в лучшем случае, второстепенными. Однако два примера отражают сходные, основополагающие процессы. В обоих случаях распространение идей от стран к странам способствовало улучшениям. В широком смысле, идеи включают в себя технологии и практики производства, а также политические идеалы, принципы и представления об организации общества. В то время как в сфере здравоохранения основным фактором являлось распространение новых методик, таких, как вакцинация и санитарно-гигиенический инструктаж, в образовании эту роль играли идеальные представления о том, что общества и власти должны делать для детей, и о том, чего родители хотят для своих отпрысков.

Широкое распространение образования и услуг здравоохранения стало возможным даже для развивающихся стран. В сфере охраны здоровья стали доступны инновации, требующие однократных (и незначительных) затрат. В сфере образования даже бедные страны могут позволить себе увеличивать основные инвестиции в труд учителей и школьные здания, поскольку ни то, ни другое не нуждается в ввозе из-за рубежа. Это в корне отличается от ввода в эксплуатацию производственного предприятия, ведь в этом случае необходим доступ к иностранной валюте (которая в бедных странах является ограниченным ресурсом), чтобы импортировать оборудование.

Вышесказанное ничуть не преуменьшает важности ресурсов, возможностей или иностранной помощи. Как было отмечено выше, значительные различия в уровнях прогресса в разных странах можно отнести на счет многочисленных факторов, включая организацию конкретного государства, качество предоставляемых им общественных услуг и получаемую им помощь в целях развития. Смягчение, благодаря получаемой помощи, финансовых ограничений высвобождает ресурсы на социальные затраты, которые

ВСТАВКА 3.2 Полезна ли децентрализация для развития человека?

Децентрализация ответственности за предоставление государственных услуг шла рука об руку с другими усилиями, направленными на то, чтобы сделать местные органы власти более ответственными. Примечательные примеры включают инициативы по совместному планированию бюджета (что произошло в Порту-Алегри, Бразилия), а также многочисленные инициативы в области отслеживания результатов, такие как социальный аудит и ведомости, фиксирующие оценку населением качества товаров. Одна подобная инициатива предполагает сбор данных по достижению Целей ООН в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия на местном уровне в 16 странах Восточной Азии, Южной Азии и Африки к югу от Сахары и использование этих данных для оказания давления на местные органы управления, чтобы способствовать удовлетворению выявленных потребностей. Отмечается подъем интереса к неправительственным организациям (НПО), предоставляющим населению информацию с целью улучшения предоставляемых услуг. Twaweza, одна из НПО в Танзании, предоставляет такие данные через средства массовой информации, мобильные телефоны, религиозные группы и потребительские товары по всей Восточной Африке, чтобы дать населению возможность требовать отчета от правительства и обмениваться информацией внутри своих сообществ.

Однако не любая децентрализация эффективна или ведет к изменениям. Воздействие на развитие человека зависит от местного социального и политического контекста и условий в конкретной стране, особенно существующих институтов и качества управления, а также от причин и моделей неравенства и бедности. Некоторые факты говорят о заметных позитивных результатах: вслед за реформами 1994 г. в Боливии децентрализация в значительной степени способствовала перераспределению государственных инвестиций в сторону образования, улучшения водоснабжения и канализации, а также других потребностей, определенных на уровне сообществ. Однако в Африке к югу от Сахары передача фондов в распоряжение местных сообществ часто только способствовала усилению неравенства.

Недавнее исследование на материале семи развивающихся стран обнаружило очевидные улучшения в сферах здоровья и образования, но также и рост неравенства. В более общем плане, поскольку некоторое наделение правами обусловливает программы развития широких масс, сообщества, не имеющие возможности определить свои потребности и действовать в соответствии с ними, могут оставаться лишенными полномочий, а это означает, что порочный круг сохраняется. В конечном счете, политическая децентрализация, по всей видимости, приносит пользу бедным, тогда как фискальная децентрализация имеет менее заметный эффект. Фискальная децентрализация требует соответствующих механизмов, чтобы обеспечить отчетность и прозрачность, а также необходимые ресурсы. Эффективная децентрализация требует скорее передачи власти и ответственности, чем просто проведения политики, сформулированной на высших уровнях. В начале 2000-х гг. в Армении центральное правительство передало управление школьным образованием в ведение местных советов, однако оно оставалось в значительной мере централизованным, и множество людей не знали об этой реформе. Ситуацию усложнили финансовые проблемы: деньги передавались в распоряжение советов без соответствующего контроля и отчетности.

Источник: Abraham and Platteau (2004), цит. по Walton (2010): 29; Andrews 2008: 395; UNDP Arme-nia 2007; Faguet 2002; Mansuri and Rao 2010; Thede 2009; Twaweza 2010; Von Braun and Grote 2000: 25.

в большинстве развивающихся стран являются крайне небольшими.

Ожидания и надежды, возлагаемые населением на правительства, меняют ситуацию в лучшую сторону. Как для здравоохранения, так и для образования, рост спроса на качественные услуги крайне важен, особенно в странах на стадии перехода к демократии. Однако рост спроса часто отражает более широкие социальные процессы, испытывающие влияние распространяющихся идей, таких, например, как изменение отношения к личной гигиене.

Роль институтов, мер политики и равенства

Распространение идей и относительно низкая стоимость предоставления базовых услуг объясняют широко распространенные достижения в здравоохранении и образовании. Так почему же до сих пор между отдельными странами наблюдаются такие значительные различия? И почему множество стран со сходными стартовыми условиями прошли такие разные пути развития? Многие ответы обусловлены спецификой конкретных стран – мы рассматриваем успешные и неуспешные примеры во вставках 3.3 и 3.6 ниже в этой главе, – но некоторые общие модели также существуют.

Страны, прогрессировавшие быстрее всего, можно, в широком смысле, разделить на две группы: страны, преуспевшие в области экономического роста, и страны, преуспевшие в сфере развития человека. Ряд стран добились успехов и в том, и в другом (среди первых десяти – Индонезия и Южная Корея, которые были единственными странами, сумевшими попасть в первую десятку, как по доходу, так и по не связанным с доходом измерениям ИРЧП; см. табл. 2.2 в главе 2). Таким образом, существуют различные пути развития: одни ставят во главу угла расширение материальных стандартов жизни, а другие – развитие здравоохранения и образования.

Различные траектории развития стран

Некоторые стратегии развития фокусируются на росте материального благосостояния, и при этом возможные негативные последствия для других аспектов развития человека рассматриваются как необходимые «социальные издержки». Однако более инклюзивные стратегии развития предусматривают улучшение материальных условий без пренебрежения другими измерениями.

Траектории развития стран можно разделить, – в контексте типологии успеха и неудач с точки зрения развития человека, – на четыре группы: страны с высоким экономическими ростом и высоким уровнем развития человека (процессы «эффективного» развития); страны, не отличающиеся ни высоким экономическим ростом, ни высокими показателями в сфере развития человека («неэффективные» процессы); и страны, которые преуспели в достижении одной из целей, но не обеих. Эти характеристики перекликаются с тем, как Жан Дрез и Амартия Сен провели черту между «благополучием при посредстве роста» (рост при широком предоставлении социальных услуг), «благополучием за счет поддержки» (когда прямые действия в социальной сфере имеют приоритет перед ростом) и «бесцельным изобилием» (когда приоритетом является экономический рост)[44].

Большинство эффективных процессов развития включают управление конфликтами, связанными с распределением, построение адекватной государственной и бизнес-системы, в которой государство имеет достаточно полномочий, чтобы компенсировать и ограничивать чрезмерное использование рыночной власти влиятельными группами капиталистов, разрешая социально-политические противоречия в пользу широкого предоставления социальных услуг[45]. В группу стран, выбравших этот путь, входит большинство восточноазиатских стран, добившихся успеха, и более стабильные латиноамериканские страны, такие, как Бразилия. Группа стран, чьи процессы оцениваются как неэффективные, включает некоторые государства Африки к югу от Сахары, такие, как Кот-д'Ивуар, а также некоторые страны с более высоким изначальным уровнем развития человека, в частности, Российскую Федерацию (вставка 3.3).

Страны, добившиеся успеха в развитии здравоохранения и образования, но не в увеличении экономического роста, продемонстрировали широкий спектр моделей. В некоторых из них крупные конфликты вокруг распределения обусловили в конечном итоге стадию перехода к демократии и связанные с этим усилия по более широкому предоставлению социальных услуг. Эта группа включает более бедные экономики

ВСТАВКА 3.3 Три истории успешного повышения Индекса развития человеческого потенциала

Некоторые страны преуспели в достижении высоких показателей развития человека, выбрав для этого особые пути.

Непал – значительные усилия в социальной политике. Непал – одна из стран, наиболее быстро достигших повышения ИРЧП с 1970-х гг., что, возможно, выглядит неожиданно в свете сложных обстоятельств и конфликта, с которыми столкнулась эта страна. Впечатляющий прогресс Непала в сферах здравоохранения и образования можно отнести на счет значительных усилий в социальной политике. В 1971 г. было законодательно введено бесплатное начальное образование для детей, а в 2007-м действие этого закона распространилось на среднее образование. Общая доля учащихся значительно повысилась, а позже повысился и уровень грамотности. Значительное сокращение детской смертности отражало более широкую позитивную тенденцию в сфере здравоохранения. Эта тенденция стала результатом распространения услуг первичной медицинской помощи, чего удалось достичь вовлечением сообществ, мобилизацей местных ресурсов и децентрализацией. Разрыв между ожидаемой продолжительностью жизни в Непале и средней по миру за последние 40 лет сократился на 87%. В сравнении с этими успехами экономический рост был скромным, а недостаток рабочих мест вынудил многих непальцев искать возможности заработка за рубежом.

Непал по-прежнему остается бедной страной с огромным полем для развития человека. По Индексу развития человеческого потенциала он занимает 138-е место среди 169 стран. Сохраняются значительные диспропорции в показателях посещаемости школ и в качестве образования, особенно между городскими и сельскими регионами и разными этническими группами. Остаются и основные проблемы в сфере здоровья, связанные с инфекционными заболеваниями и недостаточным питанием. Серьезные диспропорции отделяют друг от друга разные регионы и группы, при этом квазифеодальная олигархическая система и кастовая дискриминациям по-прежнему приводят к обособлению отдельных групп. Неравенство остается значительным: в соответствии с нашим новым ИРЧП, скорректированным на неравенство, уровень развития человека в Непале почти на треть ниже, чем мог бы быть при более равномерном распределении (см. главу 5).

Оман – конвертация нефти в здравоохранение и образование. Оман достиг повышения Индекса развития человеческого потенциала быстрее других стран. Обилие нефти и газа, открытых в 1960-х, привело к тому, что, согласно нашим данным, это государство эволюционировало от крайней бедности до уровня очень богатой страны, продемонстрировав четырехкратное увеличение общей доли учащихся и доли грамотного населения, а также повышение ожидаемой продолжительности жизни на 27 лет.

Но даже в Омане не все произошло благодаря экономическому росту. Несмотря на то, что эта страна является первой по росту ИРЧП, по экономическому росту она занимает 26-е место, если считать с 1970 г., когда в этой стране было три начальных школы и одно профессиональное учебное заведение. Инициативы по конвертации нефтяных ресурсов в образование включали расширение доступа к нему и внедрение политических мер, направленных на соотнесение получаемых навыков с потребностями рынка труда. Также улучшились услуги здравоохранения: с 1970 по 2000 г. затраты правительства на эту сферу увеличились в 6 раз, хотя ВВП рос намного медленнее.

Тунис: в центре внимания политики – образование. Тунис достиг успехов во всех трех измерениях ИРЧП, сосредоточив основные усилия на образовании. В стране значительно выросла доля охваченных школьным образованием, особенно после того как в 1991 г. был принят закон об обязательном десятилетнем образовании. Также определенный прогресс был достигнут в деле гендерного равноправия: 6 из 10 студентов университетов – женщины. Однако значительное неравенство все же сохраняется, так как Тунис, согласно нашему новому Индексу гендерного неравенства, находится на скромном 56-м месте (из 138 стран). Быстрое падение рождаемости и высокий уровень вакцинации против кори и туберкулеза способствовали достижению успехов в сфере здравоохранения, как и ликвидация полиомиелита, холеры, дифтерии и малярии. Ежегодный рост дохода на душу населения составлял около 3% в течение прошедших 40 лет и был связан с ответственной кредитно-финансовой политикой, а также инвестиций в транспортную и коммуникационную инфраструктуру.

Отставание в развитии политических свобод. Прогресс в этих странах запаздывал на одном из важнейших направлений развития человека – политической свободы. На протяжении большей части обсуждаемого периода Непал оставался монархией. Десятилетие гражданской войны и значительных политических трансформаций закончилось мирным соглашением и принятием временной конституции. Отмена монархии в 2008 г., установление федеральной демократической системы и последующие выборы открыли новые возможности для участия населения в управлении страной. Оман остается султанатом, то есть государством с неизбираемым главой, беспартийной законодательной системой и запретом всех политических партий. Тунису, несмотря на формально многопартийную систему, еще только предстоит узнать, что такое мирный переход власти.

Источник: Oman Ministry of National Economy 2003; UNDP Nepal 2002, 2004, 2009; UNDP Tunisie 2001.

Латинской Америки, такие, как Боливия и Сальвадор. Недемократические страны, такие, как Иран и Ливия, также предоставляли социальные услуги группам со средним и низшим социально-экономическим статусом.

Корреляты и причины прогресса

Какие же страны преуспели в развитии человека, и каким государствам это не удалось? Исходные для этого доклада исследования, касающиеся частоты недостижения различных составляющих Индекса развития человеческого потенциала (речь идет о странах, чей прогресс ИРЧП значительно ниже, чем предсказывалось на начальной стадии развития), выявили некоторые интересные региональные модели. Наибольшим оказался процент недостижения в странах Европы и Средней Азии, где наблюдалось ухудшение по нескольким направлениям в первое десятилетие переходного периода. К 2000 г. более двух третей от общего числа стран достигли значительно худших результатов, чем ожидалось исходя из их стартовых условий. Даже в 2006–2010 гг. более половины стран в этом регионе не достигали ожидаемых результатов, как и четыре из десяти стран Африки к югу от Сахары, одна из трех стран Восточной Азии и Тихоокеанского региона, одна из четырех арабских стран и одна из семи стран Латинской Америки и Карибского бассейна. В 2010 г. все страны Южной Азии достигли ожидаемых результатов.

Страны, не достигшие ожидаемых показателей, имели сходный начальный уровень развития человека. Они отличаются от более успешных стран более низким темпом перемен (табл. 3.1). В среднем они тратят меньше на здравоохранение и образование и склонны быть менее демократичными. Им свойствен высокий уровень распространенности ВИЧ – факт, обусловивший неспособность стран юга Африки достичь ожидаемых результатов (см. главу 2). Возможно, вопреки ожиданиям, страны, не справившиеся с задачей, обладали в среднем меньшими ресурсами, чем страны

с природными богатствами, что говорит о том, что «ресурсное проклятье» может не относиться к развитию человека, – вывод, подтвержденный более систематическими исследованиями[46]. Страны, не достигшие ожидаемых результатов, были с большей вероятностью охвачены гражданской войной, хотя это отличие не является статистически значимым, возможно, ввиду неоднородности ситуаций, связанных с гражданскими войнами (вставка 3.4)[47].

Мы также обнаруживаем, что не достигшие результатов страны получают в среднем больше помощи. Этот результат может озадачить, но, вероятно, он отражает тот факт, что помощь направляется именно отстающим странам. Этот и другие результаты, показанные в таблице 3.1, отражают средние характеристики стран и не обязательно предполагают причинные зависимости, которые очень сложно установить[48].

Значительные успехи или неудачи, – то есть выпадающие значения, – также помогают понять сущность дивергентных траекторий. В исходных исследованиях для этого Доклада рассматривались основные характеристики стран, добившихся самых значительных и самых незначительных успехов в развитии человека[49]. Универсально приложимых результатов оказалось немного, однако были выявлены некоторые интересные модели комплексного взаимодействия неравенства дохода, расходов на социальные нужды и изначального уровня развития. Например, страны с высоким средним уровнем дохода достигали успеха, невзирая на неравномерное распределение средств, если расходы на социальные нужды были значительными или умеренными. В качестве примеров такого рода можно привести Мексику, Панаму и Чили[50]. Однако некоторые страны с низким уровнем дохода, по всей видимости, смогли преодолеть неблагоприятные условия с помощью экономического роста, даже если при этом социальные расходы не были высокими, как это произошло в Бангладеш и Лаосе (НДР). Среди стран со средним уровнем дохода представляются возможными оба пути: Тунису удалось повысить свой ИРЧП несмотря на умеренный рост дохода, тогда как Индонезия полагалась в большей степени на экономический рост, и в меньшей – на социальные затраты.

Гораздо легче определить корреляты успешного и неуспешного развития, чем установить причины. Эта проблема вредит эмпирическому анализу экономического роста, основанному на межстрановых регрессиях. Литературу такого рода подвергают суровой критике, в том числе за столь обобщающие выводы[51]. Недавняя работа, возрождающая более раннюю традицию методики исследования на конкретных примерах, подчеркивает разнородность различных примеров экономического роста, предполагая, что воздействие политических мер и институтов постоянно различается от страны к стране в соответствии

ТАБЛИЦА **3.1** **С невыполнением ожидаемых результатов связано много факторов**

Корреляты недовыполнения, средние характеристики за период 1970–2010 гг.

Характеристика	Группы стран		Разница
	Недовыполняющие[a]	Другие	
Значение Индекса развития человеческого потенциала, 1970	0,54	0,53	0,01
Расходы на общественное здравоохранение (% ВВП)	3,0	3,6	–0,6*
Расходы на государственное образование (% общего бюджета)	9,7	12,3	–2,6*
Демократия со сменяющимися партиями[b]	0,4	0,5	–0,1*
Уровень распространенности ВИЧ	2,9	1,3	1,6*
Объем экспорта природных ресурсов (долл. США на одного работающего)	0,9	1,8	–0,9*
Гражданская война (% стран)	28	18	10
Полученная помощь (% ВНД)	7,3	5,0	2,3*
Общие государственные расходы (% ВВП)	23,3	25,1	–1,8
Количество стран	46	89	

* Разница статистически значима на уровне 5%.

a. Страны, значение ИРЧП которых существенно ниже, чем можно было ожидать с учетом исторических тенденций стран, стартовавших с аналогичного уровня. Подробнее см. Gidwitz and others (2010).

b. Демократии, где в результате поражения на выборах происходит смена власти (см. главу 4).

Источники: Расчеты ОПДРЧ на основе данных World Bank (2010). UN Statistics Division (2010), UCDP and PRIO (2009), и Cheibub, Gandhi and Vreeland (2009).

ВСТАВКА **3.4** **Конфликт и развитие человека**

Конфликты несут разрушительные последствия для большинства людей, однако эффекты в масштабах страны в целом различны. Некоторые страны, например, Колумбия, переживают затяжные конфликты, но, тем не менее, достигают значительного прогресса в развитии человека, – хотя и меньшего, чем они же могли бы достичь в других условиях.

Влияние конфликтов зависит от их природы, интенсивности и продолжительности. Некоторые страны, почти не достигшие прогресса относительно своих стартовых условий, испытывали влияние конфликтов – в качестве примеров можно привести Демократическую Республику Конго и Кот-д'Ивуар. Это влияние ощутимо на уровне отдельных индивидумов, семей, сообществ и стран: более высокий уровень смертности, «перенацеленные» на разрушение производительные ресурсы, упадок экономической инфраструктуры и социального капитала, отсутствие безопасности и неопределенность.

В некоторых странах экономическое падение с высокой вероятностью ассоциируется именно с вооруженными конфликтами, хотя в действительности его причину сложно установить. Интенсивность конфликтов в разных странах колоссально различается: от Страны Басков в Испании до Бурунди, Либерии и Сьерра-Леоне. По оценкам Поля Колье и Анке Хёффлер, потребуется в среднем 21 год, чтобы эти страны смогли достичь уровня ВВП, который бы они имели в случае отсутствия вооруженных конфликтов. Население Сьерра-Леоне на протяжении конфликта, продолжавшегося 11 лет, пострадало от уменьшения доходов в два раза, а потери Либерии оценивались в 80%. Механизмы, вызывающие такую ситуацию, включают высокую инфляцию, отток капиталов, потерю доверия существующим институтам и сокращение международной торговли.

Эти эффекты могут по-прежнему продолжать существовать и после того, как военные действия заканчиваются. Экономический упадок приводит к тому, что люди теряют средства к существованию, что повышает и без того высокий уровень безработицы. В Боснии и Герцеговине через 18 месяцев после Дейтонского мирного соглашения безработица составляла 65–75%.

Источники: Collier and Hoeffler 2007; Davies 2007; Fallon and others 2004; Imai and Weinstein 2000; McLeod and Dávalos 2008; Oxfam International 2007; Staines 2004; UNDP 2008; UNHCR 1997.

с историческими, политическими и структурными условиями[52]. Эта работа основывается на достижениях макро- и микроэкономического анализа, используемого для понимания роста экономики, и сочетает в себе сильные стороны количественного анализа и детальные объяснения, принятые в более ранней традиции исследования на конкретных примерах (вставка 3.5)[53].

Статистический анализ данных в различных странах может завести слишком далеко, однако и он способен подтолкнуть к полезным выводам. В исходных исследованиях для этого Доклада мы анализировали определяющие факторы развития человека, используя выборку из 111 стран на протяжении 40 лет[54]. Мы имели дело с эмпирическими проблемами количественного межстранового анализа, разграничивая долговременные и кратковременные эффекты, и рассматривая специфическую для каждой конкретной страны динамику человеческого развития и влияние ключевых исходных условий, включающих институциональное развитие, религию, политическое развитие, гендерное неравенство и неравенство доходов. Этот подход учитывает разнородность воздействия политических мер в соответствии с условиями каждой конкретной страны, а потому освобождает анализ от ограничений, связанными с «уравнивающими» подходами предшествующих исследований.

Итогом стали три важнейших вывода. Во-первых, определяющие факторы экономического роста не обязательно совпадают с факторами развития человека, – влияние таких переменных, как торговля, иностранные инвестиции и институты, на экономический рост в целом отличается от влияния на развитие человека. Во-вторых, воздействие этих определяющих факторов значительно различается в зависимости от структурных и институциональных условий конкретных стран. В-третьих, среди компонентов ИРЧП, существуют множественные обратные связи, влияющие на эффективность политики.

Урбанизация возникла как ключевой позитивный фактор, влияющий на образование и доход, подтверждая данные о жизненно важной роли городов в распространении идей и политической мобилизации. Торговля не имела значительного влияния на доход кроме того, что положительно соотносилась с некоторыми показателями здравоохранения и образования, и это подтверждает гипотезу о том, что распространение знаний и идей влияет на несвязанные с доходом измерения развития человека. Институциональные переменные, такие, как ограничения исполнительной власти, положительно влияют на образование и доход, но не на здоровье[55].

Политика, направленная на достижение гендерного равенства, также может влиять на развитие человека. Женщины часто имеют более слабое здоровье и более низкий уровень образования, чем мужчины, и меры, направленные

ВСТАВКА 3.5 Плоды аналитического подхода к изучению экономического роста

Новый подход к изучению экономического роста основывается на сведениях, полученных из отдельных стран, систематически собираемых микроэкономических данных, макроэкономическом анализе временного ряда и рассмотрении политэкономической динамики. Такой подход к описанию хода экономического роста уже приносит плоды. Рассмотрим три примера.

Ботсвана – сильные институты и активный рост. За прошедшие 30 лет Ботсвана заняла третье место в мире по росту ВНД на душу населения, уступив только Китаю и Южной Корее. За счет значительных ресурсов алмазов осуществлялись инвестиции в инфраструктуру, здравоохранение и образование. Однако многие другие страны, располагающие богатыми природными ресурсами, не смогли так же преуспеть. Создается впечатление, что успех Ботсваны был основан на сильных институтах. Хотя доля правительственных расходов – 40% ВВП – высока даже для Африки, случаи влиятельной поддержки и коррупции в стране относительно редки и затраты на образование и здравоохранение были значительными с момента обретения независимости. Этой благоприятной политике способствовал высокий уровень гражданского участия и ограничений, накладываемых на политических лидеров, – традиция, коренившаяся в племенных институтах, которые не были разрушены во время британской колонизации и последующего периода независимости. Примером могут служить реформы, осуществленные в начале 1990-х как реакция на случаи коррупции, и включавшие в себя создание независимого института омбудсмена.

Маврикий – успех благодаря экспорту. Важную роль в истории успеха Маврикия сыграла торговля, но это произошло необычным образом. Это государство являлось горячим сторонником политики протекционизма – Международный валютный фонд относил его торговую политику в 1990-х гг. к наиболее рестриктивной категории. Однако эта страна добилась высокого роста экспорта, опираясь на особые экспортные зоны с безпошлинным доступом к импортным товарам, налоговые льготы на субсидируемые статьи экспорта, и рынок труда, отделяющим экспорт от остальных секторов экономики. В отличие от многих других правительств, Маврикий не обкладывал сельское хозяйство чрезмерными налогами. Вместо этого он достиг компромисса с владельцами плантаций сахарного тростника, генерирующими достаточно дохода, чтобы финансировать хорошо функционирующие государственные службы и щедрую систему социальной защиты. Общественное согласие позволяло правительству приспосабливаться к меняющимся условиям.

Венесуэла – недостаток экономической диверсификации. К концу 1970-х гг. экономика Венесуэлы испытала удивительное падение; производительность (в сферах, не связанных с нефтью) на каждого работающего понизилась на 36%. В качестве его причин назывались слабые институты, неэффективные правительства и «проклятие ресурсов», – но они не объясняли того, как до 1970 г. Венесуэле, с ее такими же в широком смысле институтами и политикой, удалось добиться самого быстрого экономического роста в Латинской Америке? Одно из объяснений причин упадка состоит в том, что модель специализации в Венесуэле была особенно чувствительной к негативным потрясениям, таким, как падение цен на нефть в начале 1980-х, поскольку навыки, необходимые для производства нефти, с трудом могут быть перенесены в другие виды производства. Страны с низкой гибкостью экспорта, — то есть небольшой способностью приспосабливаться к другим видам деятельности в случае падения спроса, – могут справляться с ситуацией относительно хорошо при стабильных экспортных ценах, но могут войти в штопор, когда происходит обвал экспорта и бюджетных доходов, а стандартные реформы оказываются неэффективными для создания альтернативных источников роста.

Источники: Hausmann and Rodríguez, в печати; Subramanian and Devesh 2003; Frankel 2010; Leith 2005; Acemoglu, Johnson, and Robinson 2003; Adamolekun, Lusignan, and Atomate 1997.

на сглаживание этого неравенства, могут внести определенный вклад в человеческое развитие. Исследование, проведенное для этого Доклада, показало, что введение в 1990-е гг. в Аргентине гендерных квот в нижних палатах провинциальных парламентов значительно уменьшило уровень детской смертности в провинциях[56]. Многочисленные исследования также связывают гендерное равенство с экономическим ростом. Уменьшение гендерного разрыва в образовании также связывается с более высоким ростом[57].

Большое количество данных доказывает, что женщины имеют более высокую предельную склонность инвестировать в своих детей, чем мужчины, поэтому стратегии, направленные на предоставление женщинам более широких прав, способствуют улучшению показателей здоровья и образования для детей. Недавнее исследование, основанное на данных, собранных на протяжении 35 лет в Гватемале, показывает, что такие факторы, как уровень образования матерей, их когнитивные навыки и пищевой статус имеют значительное влияние на человеческий капитал детей и их питание[58]. В ЮАР внучки бабушек, получающих пенсию, питаются лучше, тогда как пенсии, выплачиваемые мужчинам, не влияют на питание их внуков[59]. В Гане образование матерей также имеет значительное влияние на здоровье детей, как рожденных этими матерями, так и усыновленных[60].

Наше исследование также показало, что условия в стране влияют на то, какая именно политика способствует развитию человека. Например, режимы с сильными институтами (измерение осуществляется с помощью композитного индекса, учитывающего коррупцию, верховенство закона, качество административного управления, инвестиционный профиль и внутренний конфликт), более значительные государственные расходы на заработную плату, товары и услуги способствовали более быстрому повышению ИРЧП. Однако на низких уровнях институционального развития более высокий уровень вложения государственного капитала связывался с меньшим долгосрочным прогрессом ИРЧП[61].

Анализ подтвердил наличие некоторых ожидаемых взаимосвязей между измерениями человеческого развития. Например, повышение грамотности способствовал увеличению ожидаемой продолжительности жизни и дохода, тогда как прогресс в области здоровья обусловил будущее увеличение общей доли учащихся. Но экономический рост не имел положительной взаимосвязи с будущим прогрессом на не связанных с доходом измерениях развития человека[62]. Эти результаты подтверждают, что отсутствие корреляции между изменениями дохода и не связанными с доходом измерениями развития человека устойчиво по отношению к использованию более комплексно моделирующего подхода, отслеживающего причинную обусловленность и другие имеющиеся факторы. Одна из тем, требующих дальнейшего анализа – цена нестабильности и потрясений для развития человека (вставка 3.6).

ВСТАВКА **3.6** **Модели нестабильного подъема**

Развитие не линейно и не стабильно. Прогресс, наступающий в результате технологических нововведений, протекает скачкообразно, то есть имеет периоды ускорения и замедления. Как показывает эта глава, распространение идей и технологий между странами является основной причиной прогресса в области экономического роста, образования и здравоохранения. Такие ученые, как Сэмьюэль Хантингтон, утверждают, что демократизация происходит волнами, и многие страны испытывают сходные изменения политических институтов.

Нисходящая неустойчивость дорого обходится. Падение экономического роста – обычное явление, особенно в развивающихся странах. Недавнее исследование показало, что более чем четверть экономических спадов в развивающихся странах повлекла за собой более чем 15-процентную потерю дохода на душу населения, причем часто эта тенденция продолжается более десятилетия. Хотя в таких аспектах, как ожидаемая продолжительность жизни и образование, спады встречаются реже, чем в экономическом росте, они все же происходят: за прошедшие 40 лет 27 стран столкнулись со снижением общей доли учащихся более чем на 15%, а семь – с уменьшением ожидаемой продолжительности жизни.

Даже в обществах, не переживающих спад, нестабильность оказывает влияние на миллионы людей. Нестабильность может иметь место на экономическом или персональном уровне, как рассматривалось во вставке 3.4, посвященной конфликтам. Однако то, что население оказывается в нестабильных условиях, в значительной степени зависит от политики и институтов. Например, политика, направленная на увеличение занятости молодежи, может уменьшить социальное напряжение, предоставляя молодым людям возможности для работы.

Все страны, показавшие неудачные результаты в развитии человека, переживали потрясения, к которым они были не готовы, тогда как во всех странах, достигших наибольших успехов, делался упор на инвестирование в население. Однако в то время как успех может вести к большей демократизации, как в Непале, это не может быть универсальной тенденцией. И даже экономики, которые не испытывают проблем, связанных с плохим управлением (например, Замбия), могут столкнуться с «настоящей бурей» потрясений сразу в нескольких сферах.

Источники: Helpman 1998; Huntington 1991; Hausmann, Rodríguez, and Wagner 2008; UNDESA 2004.

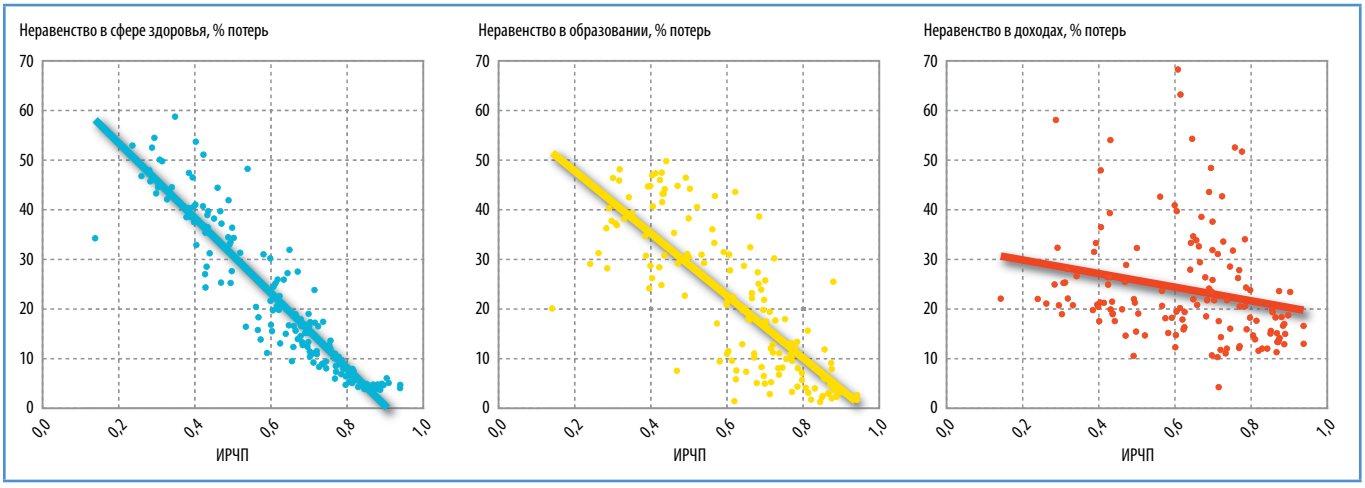
Прогресс благодаря равенству

Существует значительная отрицательная связь между неравенством и развитием человека. Неравенство в таких сферах, как здравоохранение, образование и доход, негативно влияет на ИРЧП; при этом его связь с образованием и доходом значительно сильнее (рис. 3.3). Этот вывод предполагает, что уменьшение неравенства может существенно наладить развитие человека.

Эту сильную взаимозависимость несложно понять. Прогресс в сферах здравоохранения и образования в целом проистекает из растущей доступности различных социальных услуг для социально неблагополучных групп населения. Сегодня почти в каждом обществе дети элит заканчивают школу и имеют доступ к медицинским услугам, позволяющим им вырасти здоровыми. Однако для бедных дело обстоит не так: по мере того как доступность услуг здравоохранения

РИСУНОК **3.3** **Чем выше уровень развития человека, тем ниже уровень неравенства**

Соотношение между неравенством в сфере здоровья, образования, дохода и уровнями ИРЧП, 2010



Примечание. Процент потерь в связи с неравенством по каждому измерению, как определено в главе 5. Детальное рассмотрение по оценке многомерного неравенства см. Технические примечания.

Источник: Расчеты ОПДРЧ на основе базы данных ОПДРЧ.

и образования возрастает настолько, чтобы включать эти слои, уровень развития человека поднимается, а неравенство сглаживается.

Что мы знаем о мерах политики, способных уменьшить неравенство? Фискальная политика может являться важнейшим фактором возрастания равенства, причем гораздо более эффективным, чем налогообложение. Государственные затраты на услуги и социальную защиту способствуют улучшению распределения дохода, – при этом наибольшее воздействие испытывают такие предоставляемые государством услуги, как здравоохранение и начальное и среднее образование.

С 1990 г. в *Докладах о развитии человека* присутствует тема потребности в общественных ресурсах – как внутренних, так и международных, – направленных на поддержку развития человека. Однако правительства часто сталкиваются с ограничениями, связанными с политикой, группами влияния и низкой способностью государства облагать доходы налогами и распределять траты.

Странам необходимо генерировать доход и рост, а правительствам – увеличить поступления до того, как потратить их. Развивающиеся страны, пусть и ограниченные малой налоговой базой, имеют значительные ресурсы, чтобы наращивать усилия в налоговой сфере. Налоги на доходы, фактически прогрессивные по своему воздействию, обусловливают лишь незначительную долю государственного дохода. Например, недавнее исследование стран Центральной Америки показало, что в целом налоги на доходы в этих странах – прогрессивные, но обеспечивают лишь четверть от общего объема налоговых поступлений; там преобладают регрессивные налоги – такие, как налог с продаж, акцизный сбор и налог на добавленную стоимость. Также существуют жесткие политэкономические ограничения, касающиеся охвата налогообложением доходов физических лиц и корпораций, а также ставок таких налогов и их введения, – особенно там, где экономические элиты оказывают решающее влияние на принятие политических решений. Тем не менее реформирование возможно, как показали недавние налоговые реформы в Камеруне и Никарагуа.

Что можно сказать о структурах расходов? С 1990 г. отмечалось значительное сокращение объемов государственных расходов на общественные нужды по всему миру: средняя доля расходов на общественные нужды в ВВП уменьшилась в 92 странах с 29% до 26%, согласно данным 1990–2008 гг. Среди развивающихся стран уровни различались в зависимости от региона, но тенденция все равно была нисходящей. Наибольшее сокращение отмечалось в Африке к югу от Сахары, где расходы на общественные нужды (как доля ВВП) упали с 26 до 21% ВВП. В Восточной Азии и Тихоокеанском регионе средние расходы оставались на уровне 19% Позитивной тенденцией во всех регионах стало значительное сокращение военных расходов (как доли ВВП) – например, в Африке к югу от Сахары расходы на военные нужды сократились примерно на треть, с 2,8 до 1,8% ВВП.

Расходы на здравоохранение и образование в развивающихся странах в среднем возросли с 16

до 19% ВВП в течение 1990–2006 гг. В Южной Азии и Африке к югу от Сахары отмечался самый большой рост расходов на здравоохранение, связанный с облегчением долгового бремени для некоторых стран[63]. Однако в 57 из 104 стран расходы на здравоохранение или образование, как доли национального дохода, с 1990 по 2005 г. уменьшились.

Различия в том, как разные страны мобилизуют и используют ресурсы для развития человека, весьма заметны. Так, в Таиланде, невзирая на низкие доходы, была введена система медицинского страхования для бедных, а Сенегал провел всестороннюю налоговую реформу, чтобы увеличить государственные доходы[64]. В Венесуэле напротив, высокие нефтяные доходы привели к снижению внутренних налоговых ставок, а затраты на приоритетные направления, связанные с развитием человека, не были увеличены[65]. Во многих развитых странах государственные денежные трансферты в виде пенсий и денежных пособий на жилье и семью, а также пособий по инвалидности или безработице пополняют доходы домохозяйств. Наиболее значительные денежные пособия выплачиваются пенсионерам; пособия меньшего размера выплачиваются домохозяйствам, главы которых находятся в трудоспособном возрасте[66].

Расходы на основные социальные услуги приводят к хорошо известным позитивным результатам. В Коста-Рике и Сальвадоре более чем 25% расходов на общественные нужды было направлено на охрану здоровья беднейшей 1/5 населения страны, и более 70% – на 3/5 бедного населения[67]. В ЮАР в начале 1990-х затраты на социальную сферу и налогообложение были связаны с сокращением неравенства, – согласно оценкам, эффект представлял собой понижение на 10–12 пунктов коэффициента Джини (показателю, характеризующего экономическое неравенство)[68]. В странах Европейского союза весьма прогрессивная система социальных расходов имеет гораздо большее влияние на распределение, чем налоги[69].

Однако перераспределяющее налогообложение и широко распространенные денежные трансферты не являются единственными способами уменьшения неравенства и сокращения бедности по доходу. Некоторые латиноамериканские страны, а недавно и другие страны (например, совсем не сходные между собой Нигерия, Пакистан и Турция) ввели систему целенаправленных вмешательств на микроуровне, таких, как обусловленные денежные трансферты (вставка 3.7)[70]. Также приобрели популярность необусловленные программы социальной помощи. Хотя эти меры и полезны, но в условиях, когда некоторые сообщества и группы систематически исключаются из процесса управления и принятия решений, может существовать необходимость в дополнительных структурных реформах.

Процессы распределения бюджета и мониторинга также являются крайне важными. Прозрачность в бюджетной сфере существенно

ВСТАВКА 3.7 Денежные трансферты и социальная защита

Во многих развитых странах значительно распространена практика денежных трансфертов бедным домохозяйствам, чтобы поддержать их доходы в неблагоприятных условиях, таких, как безработица, инвалидность или болезнь, или же в целях перераспределения дохода. Значимость этой меры отличается в разных странах – членах Организации экономического сотрудничества и развития. Например, в середине 2000-х в Новой Зеландии денежные трансферты соответствовали 13% дохода домохозяйств после уплаты налогов, а в Швеции – более чем 32%. В недавнем обзоре ОЭСР подчеркивалось влияние на экономическое неравенство этих усилий по перераспределению дохода.

Обусловленные денежные трансферты в помощь бедным семьям также приобрели популярность в Бразилии и Мексике в конце 1990-х гг. Наличные выплаты осуществлялись в адрес бедных домохозяйств, которые выполняют поведенческие требования, обычно связанные с инвестированием в обучение и здоровье детей. Сегодня более 30 государств используют определенные разновидности программ, предполагающих использование обусловленных денежных трансфертов, причем многие из них имеют национальный охват.

Однако такие программы не могут быть успешными сами по себе. Пособия зависят от доступности и качества услуг. Одно лишь предоставление большего количества услуг может не вылиться в улучшение результатов, как показал опыт Камбоджи и Мексики, где более высокие показатели охвата населения средним образованием не привели к лучшему выполнению проверочных тестов. Для программ такого рода необходимы большие административные усилия: выявление целевых групп домохозяйств и отслеживание выполнения требований нуждаются в обработке большого количества данных и в широкой координации на уровне различных ведомств и правительственных структур.

Для определения целевых групп и управления финансами мексиканская программа Progresa (которая теперь называется Oportunidades) полагается на центральные органы, тогда как местные министерства здравоохранения и образования отслеживают соответствие. Внешняя оценка способствует тому, чтобы реализация программы не становилась слишком тесно связанной с какой-либо одной политической партией. Когда в 2000 г. правящая партия проиграла выборы (после 70-летнего нахождения у власти), вновь пришедшее правительство продолжило реализацию программы, переименовав и расширив ее.

Правительства и международные организации также все больше признают ценность необусловленных денежных трансфертов для увеличения доступности пищи и других предметов первой необходимости. Согласно данным, в Африке необусловленные трансферты могут быть более подходящим вариантом из-за того, что население в недостаточной мере снабжается базовыми услугами, и того, что возможности выполнять условия получения перевода или обеспечения их выполнения здесь более ограниченны. Участники Пилотной программы социальных денежных трансфертов Мчинджи, которая являлась частью более широкой Стратегии роста и развитии Малави в 2006 г., отметили улучшения в таких сферах, как охват образованием, защита от экономических, демографических и социальных потрясений, потребление основных продуктов питания, а также повышение затрат на предметы первой необходимости.

Источники: Miller 2008; OECD 2008b; Fiszbein and others 2009; World Bank 2009b, 2010g; López-Calva and Lustig 2010.

возрастает, и это позволяет людям больше узнать о том, какие деньги собирает правительство и как оно их тратит, и предоставляет им (в некоторых странах) больше возможностей участвовать в этом процессе. Также предпринимаются усилия, направленные на сглаживание существующего неравенства – мы увидим это, если посмотрим на распределение средств по региональному и гендерному признакам[71].

Подтверждение положительной взаимосвязи между политическими мерами, направленными на достижение равенства, и развитием человека стало хорошей новостью[72]. Мы знаем, какие виды мер необходимы, чтобы способствовать равенству, – это переориентирование приоритетов трат, снижение барьеров для доступа и обеспечение того, чтобы богатые слои населения должным образом несли свою налоговую нагрузку. Способы достижения этого могут быть различными в зависимости от условий: например, повышение налоговых ставок в странах со значительным неформальным сектором экономики может быть обречено на провал. Но основной принцип, согласно которому меры политики, направленные на сокращение неравенства, также способствуют развитию человека, может быть использовано в качестве руководства для формулирования политики, применимой для различных условий.

Поразительное разнообразие институтов совместимо с прогрессом человека

Смотрим глубже: рынки, государства и общественный договор

Рынки демонстрируют огромное разнообразие. Нельзя сказать, что существует один тип рыночной системы – точно так же как и одного типа государства. Взаимодействие в рамках государства индивидуумов, компаний и институтов может быть организовано по-разному. Фундаментальное взаимопонимание относительно этой системы – включенных в нее механизмов отчетности и обеспечения исполнения, а также норм и ожиданий, которые она создает – представляет собой общественный договор. Государственные институты обычно предоставляют некоторые продукты и услуги и задают рамки для функционирования рынков в соответствии с положениями общественного договора и связанными с ним нормами и практиками[73].

Наиболее примечательным является разнородность примеров успешного развития. Франция, Германия и США в изобилии производят товары и услуги, обеспечивая материальное процветание для населения. Эти страны сегодня характеризуются наиболее высоким уровнем образования, здравоохранения и политических свобод. Однако сегодня эти государства совершенно по-разному взаимодействуют с частным сектором. Рассмотрим финансовый сектор. Немецкие банки часто владеют и руководят компаниями. Японские компании скорее владеют банками, а американским компаниям с 1999 г. запрещено объединяться с банками[74]. Теперь рассмотрим образование. Во Франции национальное правительство централизованно управляет вопросами образования, в Германии это делают правительства федеральных земель, а в США решения принимают местные органы власти.

Различия еще более проявляются в институциональных структурах, управляющих рынками. В Чили переход власти происходит через конкурентные выборы, государство не слишком вовлечено в производство товаров (за исключением меди), а размещение пенсионных вкладов и платы за образование определяется рынком. В Китае государство, основанное на однопартийной системе, контролирует основные направления экономики, включая практически весь банковский сектор, ограничивает мигрантам доступ к базовым услугам и ограничивает создание независимых объединений. В Таиланде сохраняется политическая нестабильность и некоторая вовлеченность военных кругов в политические вопросы, тогда как экономическая, финансовая и политическая власть концентрируется в узких кругах бизнес-элиты[75].

Разнообразие институтов чрезвычайно широко отмечается в некоторых странах, преуспевших в развитии здравоохранения и образования. В Тунисе один и тот же президент находился у власти в течение прошедших 23 лет, тогда как в Непале недавно после продолжительного политического конфликта монархия была отменена. Индонезия и Оман достигли значительных успехов в здравоохранении и образовании при авторитарных режимах. В Бангладеш, несмотря на несколько кризисов управления со времен обретения независимости в начале 1970-х, обширный круг инициативных акторов за пределами правительства (среди которых выделялись BRAC и Grameen Bank) способствовали распространению кредитования на миллионы бедных и обеспечили предоставление им базовых услуг[76].

Это лишь один пример того, как инновационные практики могут изменить отношения между государственным и частным сектором применительно к процессам развития (вставка 3.8).

Несомненно, поразительное разнообразие институтов совместимо с прогрессом человека. Мы можем постараться понять, как именно эти институты выстраивают отношения между рынками и государствами. Рынки, если понимать их как форму организации производства, включающего обширную частную собственность, могут быть необходимым компонентом любой экономической системы, способной поддерживать устойчивую динамику, необходимую для изменения большинства измерений развития человека. Однако способствовать прогрессу в других измерениях развития человека рынки не могут, и факты показывают, что рынки являются условием необходимым, но, безусловно, недостаточным.

Эти наблюдения возвращают нас к тому, как более 60 лет назад Карл Поланьи разоблачил миф о саморегулирующемся рынке – идею о том, что рыночные отношения могут существовать в политическом и институциональном вакууме. Рынки могут весьма плохо справляться с предоставлением общественных благ – таких, как безопасность, стабильность, здравоохранение и образование. Например, компании, специализирующиеся на производстве дешевых трудоемких товаров или эксплуатирующие природные ресурсы, могут не нуждаться в более образованной рабочей силе. И если в стране имеется избыточное количество рабочей силы, компании могут мало заботиться о здоровье работников. Сегодня это отражено в расплывчатых нормативах техники производственной безопасности в развивающихся странах. Переход от института обмена, доминирующего в традиционных обществах, к рыночным отношениям может ослабить человеческие и социальные связи, скрепляющие сообщества[77].

Более того, без дополнительных действий общества и государства рынки особенно плохо регулируют вопросы защиты окружающей среды. Плохо управляемые рынки могут создать условия для деградации окружающей среды и даже экологических катастроф. Недавний пример – утечка нефти в Мексиканском заливе в 2010 г. Подобные утечки – весьма распространенное явление: за последние десятилетие можно вспомнить три или четыре разлива нефти, в результате которых в окружающую среду было выброшено более 1,5 млн баррелей нефти[78]. Но зафиксированные разливы являются причиной лишь $^{1}/_{10}$ общего числа отходов нефтепродуктов, оказывающихся в океане ежегодно[79]. В дельте реки Нигер постоянные разливы нефти, сброс отходов и факельное сжигание газа разрушили водно-болотные угодья, чувствительные к экологическим факторам, засорили русло реки, способствовали истреблению местной фауны, значительно ухудшив качество почвы и воздуха на 50 лет вперед, что разрушило уклад жизни населения этого региона[80].

Еще один пример можно увидеть в Индонезии, где в процессе разработки месторождения природного газа в 2006 г. образовался огромный грязевой поток, затопивший тысячи гектаров земли, что нанесло ущерб десяткам деревень. Независимое расследование показало,

ВСТАВКА 3.8 Роль частного сектора в содействии развитию человека

Частный сектор жизненно важен для развития человека. Новое концептуальное видение роли частного сектора в развитии возникло недавно в рамках институтов развития, признавших роль рынков в расширении возможностей и выбора для бедных людей и домохозяйств как производителей, потребителей и наемных работников. Описываемое многими как развитие инклюзивного рынка, развитие частного сектора, ориентированного на бедных, и создание рынков работает на благо бедных; основной принцип в этом процессе – инклюзивность.

В то время как индивидуальные доходы бедных являются низкими, их совокупная покупательная способность велика. Совокупный доход сельских жителей на душу населения в сельскохозяйственной Бангладеш составляет менее 200 долл. США, однако эта группа населения является массовым пользователем телекоммуникационных услуг. По всему земному шару – в Бангладеш, Индии, Китае и на Филиппинах – услуги мобильной связи стали значительно более доступными для бедных по мере того, как конкуренция в сфере технологий способствовала снижению цен. Доступ к мобильной связи улучшает качество жизни бедных, позволяя общаться через значительные расстояния и помогая в работе. Помимо этого, сотовые телефоны предоставили множеству бедных доступ к основным финансовым услугам. Например, мобильный сервис M-PESA, предлагаемый Safaricom, предоставляет кенийцам быстрый, безопасный и доступный способ помещать деньги на хранение и переводить их в пределах страны, и сегодня охватывает своими услугами около 25% населения.

Частный сектор часто предоставляет бедным услуги в тех областях, где правительству не удается это сделать – например, в сфере телекоммуникаций или снабжения водой. Там, где государственных школ недостаточно, многие семьи, даже бедные, обращаются к услугам частных школ. Например, в Лахоре (Пакистан), 37% детей из низшей по доходам группы населения посещают частные школы. Еще одним примером является кредитование. Модель микрофинансирования, внедренная в Grameen Bank в Бангладеш, была растиражирована во всем мире.

Также активизируется сотрудничество государственных и частных структур, например, в рамках Глобального альянса по вакцинам и иммунизации – глобального государственно-частного партнерства в области здоровья, которое распространило вакцинацию на 72 развивающиеся страны. Еще одним примером государственно-частного партнерства является социальное страхование. Совместная деятельность в этой сфере позволяет заполнить лакуны там, где не хватает государственных услуг. В Колумбии некоммерческое социальное предприятие Семейный компенсационный фонд Антиокии (COMFAMA) в сотрудничестве с международными организациями обеспечивают уязвимые семьи среднего и ниже среднего класса услугами здравоохранения и образования, жильем, кредитами, профессиональным обучением и часто и социальными услугами.

Источники: Alderman, Orazem, and Paterno 2001; Prahalad 2004; Nelson and Prescott 2008.

что выброс грязи произошел вследствие бурения, однако компания отказалась нести ответственность и выплатить адекватную компенсацию пострадавшим[81]. Согласно оценкам, выброс грязи будет продолжаться на протяжении 30 лет.

Каждое общество нуждается в определении базовых норм взаимоотношений между компаниями, работниками, сообществами и государством, обеспечивая основные права собственности и поддерживая верховенство закона, а также определяя, чья собственность защищается и какие именно законы применяются. Общества нуждаются в институтах, регулирующих конфликты между группами и отдельными людьми и разрешающих споры в должном порядке. Многие типы институтов могу поддерживать устойчивое и справедливое развитие человека, – но многие не справляются с этой задачей.

Рыночные структуры, особенно те, в которых доминируют политико-экономические элиты, или те, которые открыты и предполагают общественное участие, помогают увидеть, является ли рынок инклюзивным. Олигархические рынки, интегрированные в государственные институты, часто являются негативным фактором для роста в долгосрочной перспективе, даже если в краткосрочной перспективе они способствуют извлечению ренты влиятельными кругами. Всеохватывающие рынки и общественный договор, содействующие тому, чтобы развитие человека воспринималось как приоритет, являются более динамичными и последовательными, обеспечивая большее равенство и безопасность.

Некоторые структуры отражают концентрацию политической власти в сочетании с разумной экономической конкуренцией – как то, что согласно многим оценкам, характеризует китайский опыт[82]. Такие структуры ведут к усилению неравенства. Когда государство не является инклюзивным, контролирующим институтам сложно смягчать деструктивное влияние стихийных рынков на другие измерения благополучия населения. Недавнее исследование, проведенное в Китае, показало положительную взаимосвязь между ростом несчастных случаев на рабочих местах и промышленным ростом, предполагая, что в Китае более медленный рост в самом прямом смысле может спасти человеческие жизни[83].

Регулирование требует наличия эффективного государства, а это качество часто оказывается в дефиците. Временами правительства развивающихся стран стремились подражать развитым странам, не имея соответствующих ресурсов или возможностей. Например, многие латиноамериканские страны не смогли разработать промышленную стратегию, специально направленную на поддержку мер политики, ведущих к преобладанию внутреннего производства над импортом[84]. И наоборот, важным уроком, который следует извлечь из достижений государств Восточной Азии, является то, что эффективное государство может способствовать развитию и росту рынков.

Организации гражданского общества также могут сдерживать перехлесты рынков и государства. В Индонезии неправительственные организации (НПО), пресса и профсоюзы оказывали давление на государство с целью расширения политических свобод и реализации программ по сокращению бедности после финансового кризиса 1997 г. Однако правительства, стремящиеся контролировать инакомыслящих, могут ограничить активность гражданского общества. Например, в 2009 г. правительство Эфиопии приняло закон, запрещающий тем неправительственным организациям, которые более чем на 10% финансируются из иностранных фондов, участвовать в любой деятельности, имеющей отношение к демократии, правосудию или правам человека.

Внешние факторы – такие, как шоковые нарушения условий торговли, или угроза вторжения – могут стимулировать политические изменения, имеющие позитивные долговременные эффекты. Например, некоторые из наиболее успешных примеров экономического роста имели место в странах, где экономические элиты столкнулись с угрозой поглощения режимами левого толка, – Чили, Республике Корее, китайской провинции Тайвань. В этой ситуации лидеры делового мира предоставили политикам достаточно автономии, чтобы обеспечить экономическое процветание, как предпосылку выживания существующего правящего класса[85].

Внутренние факторы также могут вызвать изменения в политике. Можно привести три примера: падение «баронов-разбойников» благодаря президенту США Теодору Рузвельту, движение Мексики в сторону либерализации и присоединения к Североамериканскому Соглашению о свободе торговли после кризиса задолженности и переход Испании к демократическому развитию после смерти Франко[86]. Однако, если олигархи продолжают пользоваться выгодами от регулятивной и законодательной слабости государства, то тогда оптимальное равновесие еще далеко не достигнуто. В Мексике приватизация естественных монополий открыла выгодные возможности для бизнес-групп, связанных с политическими кругами, в результате чего были составлены несколько из крупнейших в мире состояний.

Деньги имеют значение, однако факты убедительно показывают, что можно достичь огромных успехов в других аспектах развития человека без значительного ускорения экономического роста

Динамика может быть эффективной, когда страны переходят к инклюзивным рыночным институтам и конкурентным политическим институтам, хотя это трудный и редкий процесс. Но даже в обществах с высоким уровнем неравенства (как, например, в ЮАР после апартеида) правительства могут поощрять широкое участие населения без принесения в жертву необходимых реформ, хотя проблемы, мешающие включению в эти программы бедных и неорганизованных слоев населения, продолжают существовать[87]. В конце концов, олигархические формы капитализма содержат в себе источник собственного падения, как потому, что они подавляют инновации, – как это происходило в странах Латинской Америки при несостоявшихся режимах, стремящихся к замещению импорта, – так и в связи с тем, что материальный прогресс способствует расширению стремлений людей, так что удержание власти становится все более сложной задачей.

* * *

В этой главе была сделана попытка объяснить глобальный прогресс, локальную изменчивость и отсутствие систематических взаимосвязей между экономическим ростом и прогрессом в других измерениях развития человека. Сказанное нами подчеркивает важность распространения идей и технологий. Деньги имеют значение, однако факты ясно показывают, что можно достичь огромных успехов в других аспектах развития человека без особого ускорения экономического роста. Разнообразие путей и результатов коренится в разнообразии структур рынков и способов их взаимодействия с государствами и институтами; при этом существенную роль играет всеохватывающий характер политической системы.

Что эти результаты говорят нам о повестке дня на будущее в отношении политики, – как национальной, так и международной? Мы выявили некоторые корреляты прогресса (или его отсутствия) и пришли к некоторым предварительным выводам о том, какие из них наиболее важны. Однако в большинстве случаев имеющиеся данные предполагают, что различные сочетания мер политики приведут к различным результатам, в зависимости от ситуации в стране и структурных ограничений.

Все это ободряет и предостерегает одновременно. Ободряет потому, что прогресс возможен и без значительных ресурсов: большинство стран имеют средства, чтобы улучшить условия жизни населения. Предостерегает, поскольку успех не гарантирован, и пути к нему могут быть совершенно различными и связанными с институциональными, политическими и историческими условиями.

Имеет смысл не столько думать об универсальных политических рецептах, сколько применять ключевые принципы при выборе стратегий и плана развития. Мы иллюстрируем это соображение обсуждением перераспределяющих мер: шагов, направленных на достижение равенства и с высокой вероятностью способствующих развитию человека, даже если эти шаги различны в разных странах. Дальнейшие принципы, определяющие политику, представлены в главе 6.

Подход, сфокусированный скорее на базовых принципах политики, чем на общих рекомендациях, перекликается с подходом к видению справедливости, представленным в главе 1, в которой показано, что определить возможности продвижения по пути к улучшению жизни людей можно и не достигнув полного согласия в вопросе о том, как именно должно выглядеть идеальное общество.