

В начале этого Доклада говорилось о сохраняющейся актуальности концепции развития человека в XXI в. Мы обобщили опыт и исследовали современную научную мысль, чтобы наметить и определить «дорожную карту» на перспективу. Собранный нами опыт показывает, что жизнь людей можно изменить к лучшему, используя средства, уже имеющиеся в распоряжении большинства стран. Тем не менее, прогресс не гарантирован. Пути к дальнейшему развитию человека многообразны и зависят от исторических, политических и институциональных условий каждой страны.

В Докладе сделан ряд выводов о тенденциях и моделях основных оцениваемых измерений развития человека:

- За последние десятилетия во многих (хотя и не во всех) странах люди добились стабильного, долгосрочного прогресса в области здоровья и образования.
- В целом не наблюдается сближения в области доходов, несмотря на бурный рост в странах Восточной Азии и Тихоокеанском регионе, а также в Индии.
- Корреляция между *изменениями* дохода и *изменениями* уровней здоровья и образования за последние 40 лет выражена слабо. Наиболее вероятным объяснением этого факта является то, что сегодня развивающиеся страны сталкиваются с процессами и возможностями, отличными от тех, что преобладали в прошлом.
- Это не означает, что рост не имеет значения: управление ресурсами по-прежнему является ключом к развертыванию многих возможностей. Это значит, что прогресс в области здоровья и образования достигим даже тогда, когда рост неочевиден.
- Глобальные знания и технологии открывают новые возможности и пути, сокращая затраты на базовые достижения и повышая эффективность политики, построенной на использовании стратегического преимущества возможностей.
- Пути к успеху многообразны, и результаты, достигаемые странами с одинаковыми начальными условиями, поразительным образом разнятся. Многие страны добиваются положительных результатов в долгосрочной перспективе, делая акцент на здоровье и образовании; другие стремятся к быстрому

экономическому росту, хотя иногда наносят большой ущерб экологической устойчивости.

- Политики и реформы, совместимые с прогрессом, значительно различаются по институциональным условиям и зависят от структурных и политических ограничений. Попытки механически перенести институциональные и политические решения в страны с разными условиями часто оказываются неудачными.

Мы также провели обзор тенденций в области измерений развития человека, которые оцениваются не так часто, но имеют не меньшее значение, чем те, что включены в Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП). Наш обзор показал следующее:

- Демократические формы и процессы получили значительное распространение на национальных уровнях, поэтому большинство людей сегодня живет в демократических обществах и имеет шанс голосовать на местных выборах – хотя демократия и не всегда гарантирует подотчетность.
- Международное, межгрупповое и межличностное неравенство остается огромным во всех измерениях благополучия, а неравенство по доходу повышается.
- Обнаруживается все больше доказательств того, что применяемые сегодня в мире модели производства и потребления являются экологически неустойчивыми.

В Докладе также вводятся ключевые инновации в области измерения показателей. Классический вариант ИРЧП усовершенствован и дополнен новыми индикаторами: показателями неравенства в ИРЧП, гендерного неравенства и многомерной бедности. Эти инновации

Изменение климата может стать единственным фактором, который сильно изменит будущее, препятствуя продолжающемуся прогрессу в развитии человека, ожидать который нас побуждает история

опираются на новые доступные данные и технические усовершенствования. Одновременно в экспериментальном порядке вводятся новые статистические ряды, которые будут пересматриваться в свете дискуссии, отзывов и пожеланий, а также с учетом дальнейшего совершенствования данных.

Эти результаты имеют значение для будущей повестки дня в области развития человека. Из того факта, что для развития человека не существует чудодейственных средств или волшебных снадобий, вытекают три политических вывода.

Прогресс и угроза изменения климата

Подобно тому, как прошлое было сложным и нелинейным, любые предсказания будущего неопределенны. В предварительном исследовании, положенном в основу данного Доклада, средние траектории будущего развития стран были смоделированы как повторяющие путь более развитых государств, начавших с аналогичных уровней ИРЧП¹. Такие проекции позволяют предположить, что на более низких уровнях развития человека в течение будущих десятилетий можно добиться существенного прогресса. С учетом предыдущего прогресса стране потребуется около 70 лет, чтобы продвинуться, скажем, от ИРЧП Филиппин до ИРЧП Испании. Чтобы перейти от ИРЧП Нигера к ИРЧП Мадагаскара или от ИРЧП Камеруна к ИРЧП Ботсваны, потребуется 25 лет, или около одного поколения². Альтернативные сценарии доходов, созданные исследователями в странах мира, как правило, предполагают, что страны Азии, в частности, Китай и Индия, продолжат сближение с развитыми странами, тогда как страны Латинской Америки и Карибского бассейна, а также страны Африки к югу от Сахары сохраняют отставание³.

Базовые модели не предусматривают событий, существенно более неблагоприятных, или более благоприятных, чем те, что имели место в прошлом. Однако непредвиденные отрицательные шоки – такие как войны, эпидемии и стихийные бедствия – способны в будущем нанести ущерб развитию человека. Положительные шоки – например, изобретение лекарств против малярии, ВИЧ и СПИДа или прекращение конфликта – станут толчком к улучшениям.

По прогнозам, численность населения мира к 2020 г. достигнет 9 млрд чел.; при этом почти весь прирост придется на развивающиеся страны. При отсутствии миграции численность населения развитых стран достигнет пика в 2020 г. и несколько сократится в течение примерно трех

Первое: мы не можем предполагать, что грядущее развитие будет воспроизводить прошлые достижения: сегодня во многих отношениях существуют более широкие возможности, и они будут оставаться таковыми в дальнейшем. Второе: многообразный опыт и конкретные условия препятствуют формулированию универсальных политических рецептов и благоприятствуют более общим рекомендациям. Третье: мы обязаны обратиться к решению новых крупных проблем, прежде всего связанных с изменением климата.

последующих десятилетий. Эти демографические изменения, наряду с ростом доходов, скажутся на природных ресурсах и окружающей среде. Изменение климата может стать единственным фактором, который сильно изменит будущее, препятствуя продолжающемуся прогрессу в развитии человека, ожидать который нас побуждает история. Несмотря на то, что международные соглашения были труднодостижимыми, а политические решения, как правило, принимались слишком долго, общая точка зрения ясна: изменение климата действительно происходит, и оно способно сорвать процесс развития человека. Ожидается, что оно серьезно повлияет на уровень моря, модели погоды, и, возможно, на заселение территорий и продуктивность сельского хозяйства.

Одна из оценок позволяет предположить, что к середине века негативное воздействие изменения климата на урожаи зерновых подтолкнет цены вверх – приведет к повышению цены на пшеницу более чем в два раза – что будет иметь масштабные последствия. При наихудшем варианте сценария потребление зерновых на душу населения к 2050 г. сократится на 1/5, что увеличит на 25 млн чел. численность детей, страдающих от недоедания, особенно в Южной Азии⁴. Долгосрочные эффекты в области продуктивности сельского хозяйства варьируются по регионам – в целом они отрицательны для засушливых и тропических областей, главным образом, в развивающихся странах, и положительны для некоторых более холодных районов мира, включая Канаду и Российскую Федерацию⁵.

Научное осмысление проблем изменения климата быстро развивается, все более признавая огромный риск, в некоторых случаях угрожающий существованию островных государств. Изменение климата подвергает серьезному испытанию международное сообщество – и ставки

здесь чрезвычайно высоки. Глобальное, и, в большинстве случаев, необратимое изменение климата является вопросом межстрановой и межпоколенческой дистрибутивной справедливости, влияющей на миллиарды людей, которые будут жить в текущем столетии и в последующий период.

Задача состоит в рассмотрении политик и стратегий, которые были бы полезны для

развития человека во времени с тем, чтобы текущие улучшения превосходили достижения прошлого, и гарантировали бы включение групп, ранее являвшихся обездоленными, в будущее расширение свободы. Это необходимо осуществить такими способами, которые бы преодолевали ограничения углеродоемкого роста и обеспечивали развитию человека подлинную устойчивость.

Повестка дня в области политики

Определить движущие силы политик в области развития человека непросто, поскольку вопросы сложны, данные разрозненны, а методы ограничены. Возможно, эти проблемы можно лучше всего проиллюстрировать на примере критических замечаний, обрушившихся на межстрановые статистические сравнения (так называемые межстрановые регрессии); эта критика была столь обширна, что едва ли не каждый результат оценки корреляции между политиками и ростом, оказывался противоречивым⁶.

Но и другие методы тоже не лишены недостатков. Например, если с помощью осторожных оценок можно получить точный ответ на конкретные вопросы, то многие результаты рандомизированных исследований внедрения программ нельзя рассматривать вне рамок эксперимента⁷. Аналогичным образом, выводы углубленных страновых тематических исследований не обязательно применимы к другим странам или даже к той же стране в другой период ее существования, хотя такие изыскания способны дать ценное понимание сложности и богатства местных политических, культурных и антропологических условий.

Каждый день в странах мира разрабатываются и внедряются политики, и специалисты обращаются к ученым и в организации, занимающиеся проблемами развития, за конкретными советами. Научная мысль в области развития представляет собой конкурентную среду, в которой альтернативные идеи, интерпретации и концепции борются за одобрение. Мы предложили интерпретацию тенденций и моделей, опирающуюся на внимательное прочтение истории и эмпирические доказательства, а также на базовые нормативные идеалы концепции развития человека, помогающие нам в общих чертах обрисовать путь вперед и повестку дня изменений.

Поскольку быстрый рост, даже будучи устойчивым, не ведет автоматически к серьезным достижениям в более широких аспектах развития человека, необходимо разрабатывать политики так,

чтобы прогресс в доходах и в других областях происходил одновременно. Разработчики политики, могут держать в поле зрения несколько переменных. Хотя экономический рост не ведет с неизбежностью по пути развития человека и уменьшения нищеты, многие страны продвинулись вперед в достижении обеих этих целей. Политики, содействующие экономическому росту и прогрессу в аспектах развития человека, не связанных с доходом, не только различаются, но и пересекаются. Мы обязаны уделять больше внимания этим пересечениям и потенциальной синергии.

В главе 3 исследуется центральная роль функционирования рынков и государства в определении успехов и провалов в развитии человека. Эти силы формируются заложенным в их основу социальным договором – нормами и ожиданиями, касающимися ролей и функций государства и механизмов подотчетности и правоприменения. Модели социального договора между политической и экономической элитами и социальными группами многообразны – и это влияет на то, как государство проводит в жизнь политики, предоставляет общественные блага и услуги в целях расширения возможностей и свобод для всех. Все это указывает на необходимость принимать контекст всерьез, размышляя о политике и программах, способных в наибольшей степени ускорить развитие человека – особенно это касается партнеров в области развития, ищущих возможностей для обеспечения поддержки.

Однако мы не приходим к выводу, что все институты и политики являются полностью внутренне обусловленными и находятся под влиянием событий, произошедших много веков назад. Это подразумевало бы, что выбор политики целиком предопределен, и что возможности для изменений – в частности, для прогрессивных реформ, – по своей природе значительно ограничены. К счастью, доказательства не подтверждают столь пессимистических взглядов. Тематические исследования, исторические доказательства,

Политики, содействующие экономическому росту и прогрессу в аспектах развития человека, не связанных с доходом, не только различаются, но и пересекаются. Мы обязаны уделять больше внимания этим пересечениям и потенциальной синергии

Контекст явно имеет значение. Все более широкое распространение получает вывод о том, что одни и те же политики могут иметь различный эффект в разных условиях. То, что сработало в одном месте, может не сработать в другом

межстрановые эмпирические данные и результаты экспериментов представляют собой фрагменты мозаики. Иногда они позволяют нам определить, какие политики, предположительно, содействуют развитию человека, – но делают это на довольно высоких уровнях обобщения. Данный опыт необходимо рассмотреть, усовершенствовать и адаптировать к национальным и местным условиям.

Например, потенциал государственных игроков влияет на то, что может быть сделано и не будут ли политически поддерживаемые цели искажены в ходе реализации, особенно в странах с низким уровнем развития человека. Потенциал индивидов и групп непосредственно зависит от того, как власть распределяется в обществе и его институтах, которые отчасти являются историческим наследием неравенства.

Это возвращает нас к нашему лейтмотиву, суть которого в том, что ни одна отдельно взятая стратегия не работает одинаково хорошо во всех случаях. Контекст явно имеет значение. Все более широкое распространение получает вывод о том, что одни и те же политики могут иметь различный эффект в разных условиях⁸. То, что сработало в одном месте, может не сработать в другом. Например, и Маврикий, и Гаити являются островными экономиками, создавшими особые экспортные зоны, эти зоны были весьма успешными на Маврикий, но потерпели полный провал на Гаити.

Наш обзор развития человека за последние 40 лет демонстрирует, что в глобальном докладе бесполезно предлагать универсальные рецепты. Полезнее содействовать дискуссиям и осуществлению повестки дня в сфере политики и научных исследований в нескольких сопряженных областях. Каковы же непосредственные политические выводы, вытекающие из этой концепции? Мы рассматриваем их в трех разделах: ключевые принципы, контекст и глобальные силы.

Рассмотрение принципов разработки политики

Индивиды, группы и лидеры, содействующие развитию человека, действуют в условиях жестких институциональных, структурных и общеполитических ограничений, влияющих на диапазон возможных политических мер. Однако опыт позволяет определить широкие принципы формирования соответствующей повестки дня в области развития человека.

Один из важных итогов за несколько десятилетий опыта в области развития человека состоит в том, что фокусирование только на

экономическом росте чревато проблемами. Хотя мы накопили обширные знания о том, как улучшить здоровье и образование, причины роста остаются значительно менее определенными, а сам рост зачастую труднодостижим⁹. Более того, несбалансированный акцент на росте нередко влечет за собой негативные последствия для окружающей среды и отрицательные эффекты в области распределения. Опыт Китая, с его впечатляющей историей роста, отражает эти тревоги (вставка 6.1) и подчеркивает важность сбалансированных подходов, делающих акцент на инвестициях в аспекты развития человека, не связанные с доходом, обусловленный как сугубо практическими, так и концептуальными причинами.

Более того, если рост означает средство достижения различных целей – как широко признано теперь, – то «успех» этого роста должен оцениваться по отношению к более общим целям развития человека, которых он стремиться достичь. Все связанные с этим переменные должны находиться в поле зрения одновременно.

Цели в области развития необходимо обсуждать и определять посредством публичного обмена идеями в ходе непосредственного участия людей в свободных дискуссиях. В этом смысле цели и средства сближаются. Как подчеркивали Элеонора Остром и другие авторы, услуги, которые способствуют расширению возможностей, всегда создаются людьми совместно: дети не просто «получают» образование, они используют инфраструктуру и ресурсы, предоставляемые государством, чтобы улучшить свои знания. Аналогичным образом, людям необходимо самим участвовать в улучшении собственного здоровья¹⁰. Это придает особую значимость точке зрения Сена и других авторов о том, что люди должны быть активными участниками развития, осуществляя проекты в области развития, и к ним нельзя относиться как к пассивным бенефициариям¹¹.

В свете сказанного мы выносим на общественное обсуждение несколько соображений о приоритетах и возможностях в политике:

- Задачи обеспечения социальной справедливости и сокращения нищеты должны быть приоритетными при разработке политики, а не служить дополнениями к ней. Например, разработчики политики должны определить вероятных адресатов мер по содействию занятости, росту и доступу к общественным услугам. Недавний пример политики занятости в интересах бедных слоев населения – принятый в Индии Национальный закон о гарантиях занятости в сельских районах, который гарантирует 100 дней оплачиваемого труда по

Когда Дэн Сяопин в 1980-х гг. заявил, что «развитие — это горькая правда», он выступал против идеологии маоистской эпохи, когда акцент делался на всеобщем равенстве в ущерб экономическому росту. Китай был одной из самых бедных стран мира, и быстрый рост рассматривался как путь выхода из нищеты и усиления экономических и политических позиций на международной арене. Тридцать лет спустя Китай реализовал эти честолюбивые планы, но заплатил за это высокую цену, и теперь начинает это понимать.

Китай начал проводить свои экономические реформы в конце 1970-х гг., выбрав стратегию развития, которую можно назвать целенаправленной ориентацией на экономический рост. Государственная машина стала движущей силой роста. Для оценки результатов деятельности различных уровней власти и ключевых должностных лиц было предложено использовать единый критерий: уровень экономического роста региона.

Китай явно отвергал большую часть общепринятых взглядов на то, как следует переходить к рыночной экономике. Предпочтение было отдано экономическим, а не политическим реформам, и реформы проходили без полной либерализации или приватизации. В противовес распространенному мнению, прямые иностранные инвестиции и рост экспорта не являлись главными движущими силами. Напротив, большая часть роста Китая происходила благодаря деятельности предприятий в небольших городах и сельских районах, а также фирм, которыми владели и управляли местные органы власти.

На протяжении трех десятилетий рост экономики происходил феноменальными темпами — 8% в год, а показатели бедности в денежном выражении снизились за период с 1981 по 2005 г. более чем на 80%. Однако этот успех не сопровождался улучшениями в других измерениях развития человека. С 1970 г. Китай занимает первое место по экономическому росту, но лишь 79-е место из 135 стран по улучшениям в области образования и здоровья. Фактически в выборке из 135 стран Китай — одна из десяти стран, где коэффициент охвата населения образованием ниже, чем в 1970-х гг. Медленный прогресс был связан с децентрализацией финансирования базовых услуг без предоставления надлежащей поддержки в общенациональном масштабе или с повышением взносов, взимаемых с семей.

Государственное социальное обслуживание деградировало, а в некоторых местах полностью развалилось.

Исдержки целенаправленной ориентации на экономический рост стали очевидны и в других аспектах. Возрастающее загрязнение окружающей среды угрожало многим территориям, водным и воздушным системам, от которых зависели источники средств к существованию людей, что иногда приводило к глобальным последствиям. Усилилось неравенство доходов. К 2008 г. душевое потребление в домохозяйствах приморской провинции Гуандун было в четыре раза выше, чем в Тибете.

Китай приступил к осуществлению этой стратегии экономического роста примерно в тот период, когда в работах Амартии Сена, а позднее — в Докладе о развитии человека данный подход был подвергнут критике. При рассмотрении проблем, с которыми столкнулся Китай, сквозь призму концепции возможностей ставились под сомнение сами смысл и ценность подобного развития, основанного на показателе дохода.

В 2002 г. работа Сена «Развитие как свобода» была переведена на китайский язык и опубликована китайским издательством Peoples University Press; она несколько раз переиздавалась. Можно предположить, что эта книга оказала серьезное влияние, по крайней мере, в определенных кругах. В 2005 г., когда на пике реформы системы медико-санитарной помощи в Китае Министерство здравоохранения организовало встречу экспертов групп, каждый ее участник получил экземпляр книги «Развитие как свобода».

Сокращение социального дисбаланса является сегодня приоритетом пятилетнего плана Китая. Недавно страна также начала осуществление новых крупных политических инициатив, направленных на развитие низкоуглеродной экономики и расширенное внедрение климатосберегающих технологий. В 2006 г. Китай выдвинул общенациональную задачу по расширению использования возобновляемых источников энергии до 15% от всех используемых энергоносителей и принял на себя обязательства снизить к 2020 г. объем выбросов диоксида углерода на 40–45% от уровня 2005 г. Успех этих реформ в стране с самой высокой численностью населения будет иметь огромное значение для развития человека во всем мире.

Источник: UNDP China and China Institute for Reform and Development 2008; UNDP China and University of China 2010; Chen and Ravallion 2008; Liu 2010; Qian 2003; China NDRC 2006.

найму для каждого взрослого представителя сельского домохозяйства (вставка 6.2).

- Все общества нуждаются в институтах для урегулирования конфликтов, разрешения споров и преодоления этнических, расовых и классовых различий. Поддержка таких институтов требует принятия социального договора, под которым подпишется большинство групп. Политические меры могут включать в себя перераспределение доходов, устранение источников уязвимости, с которой сталкиваются работники и их семьи, и установление баланса между содействием конкуренции и расширением возможностей для получения прибыли, которые стимулировали бы инвестиции. В той или иной форме необходима рента за осуществление инвестиций и внедрение инноваций, как это принято в патентной защите, и, как мы видели в главе 3, частный сектор может стать сильным партнером в содействии развитию.
- Внутренние инвестиции — как частные, так и государственные — играют решающую роль. Лишь немногие страны достигли значительного прогресса исключительно с помощью иностранных капиталовложений и помощи в целях развития. Мобилизация внутренних

инвестиций и предпринимательства подразумевает создание благоприятного климата, при наличии определенного механизма защиты прав собственников. При этом тематические исследования опять-таки свидетельствуют о многообразии успешных подходов. Некоторые страны в большей степени опираются на стратегические сделки между бизнес-элитой и государственной властью, а не на общие институциональные или законодательные реформы. Финансирование внутренних государственных капиталовложений требует достаточных бюджетных доходов, механизм сбора которых считается справедливым и прозрачным.

- Глобальная интеграция с мировыми рынками, являющаяся важным рычагом роста, создает возможности для повышения дохода. Однако страны могут осуществлять интеграцию с глобальной экономикой многими путями, не требующими полной либерализации торговли, тем самым создавая пространство для внутренней промышленной политики.
- Устранение экологических рисков должно быть неотъемлемой частью политического выбора и регулятивной схемы. Политики адаптации к изменению климата и содействия низкоуглеродному развитию, включают

Принятый в Индии в 2005 г. Национальный закон о гарантиях занятости в сельских районах (ЗГЗСР) — самая большая программа общественных работ, когда-либо существовавшая в странах мира — обеспечивает основные виды социальной защиты для сельскохозяйственных рабочих: всеобщее и защищенное законом право на трудоустройство на местных общественных работах с минимальным окладом из расчета 100 дней занятости на одно домохозяйство. Трудящиеся, не получившие работы в течение 15 дней со дня обращения, имеют право на пособие по безработице.

Следует также упомянуть о других, регулируемых данным законом:

- *Стимулирование участия женщин.* Треть создаваемых рабочих мест должна быть зарезервирована для женщин и находиться в радиусе 5 км от их деревни; при необходимости на рабочем месте должны быть созданы учреждения по уходу за детьми.
- *Децентрализованное планирование и внедрение.* Не менее половины выделенных денежных средств должно быть потрачено местными выборными деревенскими советами; деревенские ассамблеи отбирают проекты и определяют их приоритетность.
- *Создание основных фондов в сельской местности.* Люди должны быть наняты на работу для создания общественного имущества (в частности, дорог и защитных дамб), а также активов на частных землях (например, проведения работ по мелиорации земель и рытья колодезев).
- *Установление строгих норм прозрачности и подотчетности.* Необходимо, чтобы все документы находились в открытом доступе; должны быть предусмотрена изначальная публичность важнейших документов (таких как таблицы учета рабочего времени) и периодические ревизии, проводимые деревенскими представителями.

В 2009/2010 финансовом году Индия затратила на данную программу почти 10 млрд долл. США (примерно 1% ВВП), и в ней приняло участие 53 млн домохозяйств. В среднем каждое участвовавшее домохозяйство отработало 54 дня. Отмечено значительное участие обездоленных групп; большинство рабочих были членами зарегистрированных каст или зарегистрированных племен, в том числе более половины — женщины.

Выплата минимальной заработной платы и улучшенные условия труда на рабочих местах в рамках программы ЗГЗСР сформировали потребность в аналогичных улучшениях на рынке

частного труда, что приносит пользу всем сельским труженикам. Миграция в города обездоленного населения замедлилась. Для многих сельских женщин заработки в рамках программы стали важным источником экономической независимости. Когда Хаски, представительницу одного из племен, проживающую в штате Раджастан, спросили, кто решает, как будут расходоваться средства, заработанные по этой программе, она ответила: *“Main ghar ki mukhiya hoon”* («Я — глава домохозяйства»).

Реализация программы связана с решением ряда проблем. Осведомленность населения выше, чем в отношении других разделов законодательства. Термин «ЗГЗСР» приобрел популярность, и даже школьники могут ответить на вопрос о правах работника. Однако требуется время для понимания идеи «работы по требованию» как законодательно закрепленного права; осознание этого жизненно важно для ЗГЗСР и позволит этой программе стать шагом на пути к обеспечению права на труд или даже эффективной мерой социальной защиты.

Другие проблемы включают предотвращение коррупции, обеспечение подотчетности и более активное участие населения в планировании. Многие из этих проблем отражают конфликты, происходящие в условиях, когда законодательство, разработанное в интересах бедных слоев населения, было внедрено неэффективным государственным аппаратом, который нередко проявляет враждебность по отношению к беднякам. Когда в инструкции были внесены изменения, согласно которым в целях предотвращения растраты средств заработную плату по программе ЗГЗСР стали выплачивать банки, а не государственные чиновники и посредники, многие правительственные функционеры, ранее получавшие выгоду от хищения средств, потеряли интерес к программе. Это привело к длительным задержкам в выплате зарплаты, что вызвало большие трудности.

Ценность ЗГЗСР для сельских тружеников подтверждают беседы с представителями племен, проживающих в округе Сургуджа. Некоторые из них потратили средства, заработанные в рамках программы, на приобретение активов (например, покупку вола или велосипеда), другие использовали их для выплаты долгов, внесения платы за обучение детей и выполнения социальных обязательств (таких как оплата свадебных расходов). Планировка почв, предпринятая в рамках ЗГЗСР, также было с одобрением встречена фермерами, ощутившими в результате возможность удвоить свои урожаи. Такая реакция распространена довольно широко и помогает добиваться результатов в борьбе за обеспечение гарантий занятости.

Источник: составлено Жаном Дрезом и Ритикой Ххера с использованием публикации Drèze and Khera (2010).

в себя поощрение климатоустойчивых сортов сельскохозяйственных культур и пород скота, а также финансирования инициатив в области низкоуглеродного развития¹².

Стратегии могут дать хорошие результаты лишь при определенных условиях; в связи с этим гибкость становится критически важным аспектом структуры политики и институтов. Правительствам, добившимся краткосрочных улучшений в области развития человека, не всегда удается придать им устойчивый характер в долгосрочной перспективе, особенно там, где улучшения не были подкреплены созданием более инклюзивных политических и рыночных систем путем решения более глубоких проблем, касающихся социального договора и конфликтов, связанных с распределением.

Очевидно, что эффективные стратегии развития человека осуществлялись режимами различного типа. Во многих странах достижение альянса между интересами бизнеса и политическими интересами способно приблизить цель развития человека¹³. Прогресс в области технологий

и глобального знания открывает все более широкие возможности, но это означает также, что роль государства в развитии человека еще более усложнится. Поскольку нам неизвестно, какая политики и подходы окажутся наиболее эффективными для развития человека — а также учитывая риски — дополнительную ценность приобретает умение экспериментировать и учиться на собственном опыте, а также систематический мониторинг и обратная связь¹⁴. Местный потенциал не менее важен, чем потенциал центральный: административная элита может не иметь большого влияния на облегчение доступа к услугам на местах.

В силу того, что круг игроков продолжает расширяться, должна быть собрана информация о преимуществах и возможностях внедрения применительно к различным и менее организованным группам — к широкому срезу гражданского общества¹⁵. Институты совещательной демократии, расширяясь в глобальном масштабе, должны быть главным путем облегчения сотрудничества, хотя многие страны пережили растущее недоверие к властным институтам и неприязнь к государству.

Серьезное отношение к контексту

Научная мысль о развитии должна более системно анализировать значение различных контекстов, а также тех факторов, которые делают политику жизнеспособной в конкретных условиях. Рассмотрим два различных, хотя и взаимосвязанных, аспекта контекста: потенциал государства и политические возможности и ограничения.

Прогресс и потенциал

Осуществление любой политики и программы требует эффективного государственного потенциала. Мы провели обзор признаков потенциала, и выяснили, что его определяющие характеристики и движущие силы недостаточно хорошо осмыслены. Многие представители власти ежедневно сталкиваются с необходимостью компромиссов, работая в тяжелых, неопределенных обстоятельствах, в условиях недостатка ресурсов и неся при этом ответственность за противоречивые результаты. Это справедливо для тех, кто трудится «на переднем крае» – медсестер и учителей, – а также для разработчиков политики высокого уровня.

Помимо навыков и инфраструктуры, потенциал отражает также менее осязаемые факторы. Он формируется исходя из уровня и типа власти и организационных способностей людей и институтов. Он также отражает то, как люди принимают или отвергают существующее положение вещей, и как институты поддерживают или ограничивают стремление к изменениям, распространение информации и открытую критическую дискуссию.

Это признание напрямую ведет нас к критике двух широко распространенных подходов к формированию политики: технократического порядка, предполагающего хорошо функционирующее государство и систему регулирования, и механического заимствования институтов, которое подразумевает, что успешные институты в развитых странах могут быть перенесены в развивающиеся страны. В обоих случаях институты, по-видимому, будут подвергаться искажению под действием преобладающих социальных и политических сил, и, вероятно, ни один из подходов не будет успешным¹⁶. История проектов в области развития, следовавших этими путями свидетельствует о высокой вероятности неудачи (вставка 6.3.).

Как показано в главе 3, существует множество путей осуществления институциональных функций, и ни одна отдельно взятая мера вмешательства, скорее всего, не будет обладать достаточной силой и поддержкой, чтобы изменить сложную систему. Имеются ограничения в отношении

того, насколько быстро можно создать и приумножить потенциал, и попытки провести изменения быстрее, чем это необходимо согласно общему мнению, могут вызвать социальное и политическое сопротивление. Это особенно верно в случае попыток исправить дисбаланс власти в интересах маргинализированных индивидов или групп.

Организации и институты движутся с различной скоростью, проходя определенные фазы и модели формирования своего потенциала. Это может вступать в противоречие с графиками доноров и необходимостью продемонстрировать результаты. Оптимистические цели могут быть определены без учета исходного потенциала (который, как предполагается, существует или может быть быстро создан). Страны могут пытаться решать трудные задачи, прежде чем будут обладать необходимым потенциалом, что способно замедлить его рост¹⁷. Более глубокое понимание местной специфики и властных структур, а также необходимых сроков и моделей поможет избежать подобных ошибок.

Увязка политики с политической экономией

В обществе могут произойти значительные преобразования благодаря внешним потрясениям или кумулятивному эффекту внутренних процессов социально-политических перемен. Примерами последних являются переход к демократии и урегулирование конфликтов. С момента

ВСТАВКА

6.3

Тематические исследования и некоторые уроки неудачного осуществления проектов

Проблемы, возникающие в процессе реализации проектов, отражены в сотнях, если не в тысячах, аналитических материалов. Нередко такие проекты опирались на высокочастотные модели мирового уровня (используя подходы, оказавшиеся эффективными в других странах) и требовали больших затрат времени и денег. Однако воздействие этих программ было незначительным. Рассмотрим два примера.

В Мозамбике за два года, прошедшие после завершения вооруженного конфликта, были осуществлены многообещающие изменения в системе государственного управления. Достижения этой страной внушительные успехи нашли отражение в неоднократном проведении выборов в условиях мира и в повышении Индекса развития человеческого потенциала на 54% за период с 1990 г. Реформы управления государственными финансами способствовали укреплению процессов подготовки и рассмотрения бюджета, а также бюджетной документации, но исполнение бюджета все еще остается непрозрачным. Отвечая на вопрос об этом, государственные чиновники пожаловались на то, что частью проблемы являются новые законы и системы. Импортный передовой опыт может выглядеть впечатляюще, но не удовлетворять потребностям организации, не соответствовать управленческим возможностям или не отражать политических и организационных реалий. Чиновники отметили, что их никогда не спрашивали о том, какая система им нужна.

Перу в начале 2000-х гг. получала поддержку от Программы развития ООН в целях реформирования судебной системы. Эта инициатива создала новые институты и укрепила старые, однако комплексный характер преобразования всей судебной системы, наряду со структурной инертностью и сопротивлением на местах, сдерживал преобразования.

Многие проекты в области развития, как и упомянутые выше два проекта, затрагивают функции, которые рассматриваются обществом как важнейшие обязанности государства. Достижение целей в таких проектах требует осуществления не просто «хорошей политики», но политики, опирающейся на систему сделок. Это требует применения поддерживающих подходов, которые отвечают местным потребностям, привлекают к участию местных игроков и полностью учитывают структурные ограничения и местные сложности.

Источник: Andrews and others 2010; UNDP Evaluation Office 2009.

Существует множество путей осуществления институциональных функций, и ни одна отдельно взятая мера вмешательства, скорее всего, не будет обладать достаточной силой и поддержкой, чтобы изменить сложную систему

выхода в свет первого *Доклада о развитии человека* произошли важные перемены такого рода, в частности, в ЮАР – с прекращением апартеида; в Индонезии и в Мексике – с переходом к демократии; в Непале – после заключения соглашения с маоистами и свержения монархии; в Гватемале – после подписания мирных соглашений. Менее резкие сдвиги могут происходить в ходе нормальных электоральных переходных процессов – таких как избрание Эво Моралеса в Боливии с опорой на платформу, отстаивающую права и интересы коренных народов, и выборы коалиции, сформированной Партией Конгресса в Индии, которая поддерживала требование о расширении предоставления социальных услуг.

Хотя крупные изменения открывают широкие возможности, разработка политики в переходный период может быть сложным делом. Сложившиеся группы интересов могут менять конфигурацию, на влиятельные позиции выдвигаться новые игроки, а организационная реакция может быть непредсказуемой. Например, «большой взрыв» реформ после 1990-х гг. в странах бывшего Советского Союза привел к противоречивым результатам, иллюстрируя опасности радикальных политических сдвигов в переходных институтах.

Масштабные критические ситуации могут предоставлять возможность для «переписывания» социального договора, однако даже в нормальное время существуют возможности для реформирования политики, влияющие на динамику развития человека. Однако, чтобы быть выполнимыми, проекты политики должны быть увязаны с местным потенциалом и существующим в стране социальным договором. Возможности осуществления постепенных изменений могут со временем позволить провести более крупные реформы. Несколько примеров показывают, как важные изменения способны повлиять на траекторию развития – или помешать движению вперед.

- *Дерегулирование в Индии с начала 1990-х.* Индия имеет долгую традицию предпринимательской деятельности, с хорошо укорененными бизнес-кланами и сетями. Многие из этих кланов поддерживали движение за независимость, а после обретения независимости были связаны с правительством. Обширные регулятивные меры, предпринятые на протяжении первых нескольких десятилетий после провозглашения независимости, ограничили корпоративную деятельность, но не угрожали внутренним интересам бизнеса. Либерализация 1990-х гг. устранила ограничения на корпоративную деятельность и уверенно открыла экономику для зарубеж-

ной конкуренции, что в результате сократило бремя регулирования и способствовало повышению эффективности. Признаки развития бизнеса в новых секторах и появление предпринимателей – выходцев из различных социально-экономических групп говорят о новом динамизме¹⁸. Но одновременно ведутся интенсивные споры о возрастающем неравенстве, необходимости дополнительных социальных мероприятий и проблемах, связанных с конкретными аспектами корпоративного управления и отношений между бизнесом и государством.

- *Продвижение Эфиопии в ключевых аспектах развития человека.* Охват населения начальным образованием в Эфиопии вырос с 33% в 1991 г. до 95% в 2007 г., что является поразительным для страны, в которой годовой доход на душу населения составляет менее 1000 долл. США. Фактически, с 1990 г. Эфиопия заняла 14-е место по прогрессу в улучшении здоровья и образования и 11-е по темпам повышения рейтинга. Как это произошло? В 1991 г. Революционно-демократический фронт народов Эфиопии – марксистское движение, действующее в интересах крестьянства, свергло диктатуру, и новая власть сосредоточилась на обеспечении этнического федерализма и социально-экономического развития в целях консолидации поддерживающих ее слоев общества¹⁹. Образование стало национальным приоритетом в попытке повысить показатель охвата, который не возрастал или даже уменьшался в течение предыдущих десятилетий. Федеральные, региональные и местные органы власти взяли на себя совместную ответственность за проведение реформ, получая поддержку в виде значительных объемов внутреннего финансирования и внешней помощи²⁰. Этот прогресс привел к перенапряжению системы образования, о чем свидетельствует высокий коэффициент выбытия учащихся, перегрузка учебных заведений, и рост соотношения учащихся и преподавателей. Однако достижения в предоставлении базовых услуг, тем не менее, впечатляют.
- *Проведение реформы здравоохранения в США в 2010 г.* Прогрессивные реформы в сфере медико-санитарной помощи, направленные, главным образом, на достижение равенства в доступе, были одобрены незначительным большинством голосов в резко разделившемся Конгрессе, несмотря на единодушную оппозицию со стороны консервативной Республиканской партии. Реформаторы стремились противостоять повышению затрат и сниже-

нию охвата в обстановке острых политических выпадов. Они столкнулись с сильной оппозицией со стороны групп бизнес-интересов (в том числе, не в последнюю очередь, частных страховых компаний), групп, выступающих против аборт, и коалиции, защищающей интересы медиков²¹. Хотя президент Барак Обама избирался на платформе перемен, реформаторские настроения быстро ослабевали. К принятию законопроекта привели стратегические компромиссы²². Некоторые выразили разочарование в том, что закон не обеспечивает общественной опоры или универсального доступа, а другие были озабочены стоимостью реформ. Но принятие закона обещает дополнительно охватить медицинским страхованием 32 млн чел.

- *Борьба Аргентины с коррупцией в секторе здравоохранения.* Политэкономические ограничения способны подорвать даже эффективную политику. В 1997 г. власти Буэнос-Айреса приказали управляющим 33 государственных больниц отчитаться по затратам на приобретение сопоставимых входных ресурсов. Власти города обработали информацию и отправили ее обратно всем больницам – участникам проекта, определив управляющих, которые платили самую высокую цену. В результате раскрытия этой информации средние закупочные цены упали на 10-15%, но от данной политики вскоре отказались из-за интенсивного противостояния со стороны организованных групп интересов. Бедняки, пользующиеся государственным медицинским обслуживанием, не протестовали против изменения политики, что, возможно, отражает их слабый потенциал участия в социальной жизни²³.

Политика и политический контекст в этих примерах более сложны и запутанны, чем это можно отразить в кратком изложении. Для каждой из этих стран можно привести противоположные примеры сопротивления прогрессивным реформам или их осуществления. Но дело по-прежнему в том, что некоторые изменения политики, даже если они не вызваны крупными переходными явлениями, могут содействовать процессу, изменяющему как сам по себе социальный договор, так и уровень и распределение благ и возможностей для развития человека. Политические меры, принятые Индией, соответствовали долгосрочному сдвигу в направлении более открытого и динамичного капитализма. В то время как олигархические формы капитализма все еще способны ослабить динамическую форму, политические шаги

недвусмысленно изменили отношения между бизнесом и государством²⁴.

Другие меры – по усилению конкуренции и регулирования – направлены на то, чтобы более непосредственным образом изменить функционирование рынков и государства. Попытки регулирования могут быть оспорены, поскольку их формируют те, кого они должны контролировать или кого они не коснутся – как это произошло с повторным введением финансового регулирования в Европе и США вслед за недавним финансовым кризисом. По-видимому, успех или неудача зависят от политического равновесия и конкретных политик. Аналогичным образом, меры по повышению доступа общественности к информации, воплощенные в законах о праве на информацию, широко распространившихся по всему миру, как в развитых, так и в развивающихся странах (включая Индию и Мексику) являются положительными примерами такого раскрытия.

Поведение двух важнейших факторов изменений – рынка и государства – следует понимать в контексте определяющего их социального договора. Социальные договоры развиваются, особенно в ответ на давление со стороны групп интересов внутри страны. Политика, игнорирующая эти институциональные процессы, скорее всего, не увенчается успехом.

Сдвиг глобальной политики

Глобальные силы вносят свой вклад в создание и ограничение возможностей для развития человека. Остановимся на двух ключевых аспектах: необходимости более сильного глобального управления, основанного на принципах, и необходимости помощи и партнерства стран, чувствительных к принципам, рассмотренным выше.

Глобальное управление

Эффективное решение некоторых проблем выходит за пределы потенциала отдельных государств. В числе таких проблем – международная миграция, справедливые правила торговли и инвестиций, а также международные угрозы, и прежде всего изменение климата. Все это требует глобальной системы управления.

Две составляющих глобальной системы управления являются ключевыми для развития человека: демократическая подотчетность и институциональное экспериментирование²⁵. Демократическая подотчетность требует, чтобы глобальные институты надлежащим образом отражали взгляды людей и стран всего мира, и не усиливали глубокого неравенства в

Поведение двух важнейших факторов изменений – рынка и государства – следует понимать в контексте определяющего их социального договора

распределении экономической и политической власти. Она требует более широкого представительства развивающихся стран в сфере управления международными финансовыми институтами, возможно, путем голосования по системе двойного большинства (последнее требует одобрения решений большинством голосов и голосующих акций)²⁶. Институциональное экспериментирование подразумевает политику открытости и наличие институционального пространства, позволяющего людям и обществам корректировать, адаптировать и формировать собственные стратегии развития. Оно включает переосмысление рамок обусловленности, предпосланных неэффективному подходу к выработке политики по принципу «стричь всех под одну гребенку».

Конечно, решения должны быть приспособлены к институтам, нуждающимся в реформах, и решаемым проблемам. Вместе с тем могут широко применяться общие базовые принципы: глобальная система управления, содействующая демократической подотчетности, прозрачности и включению наименее развитых стран; стабильный и устойчивый экономический климат; и финансовая стабильность.

Мы иллюстрируем эти принципы на примере изменения климата, важной проблемы, требующей глобального обсуждения и управления, так как действия (и бездействие) любой страны ведут к последствиям, выходящим за рамки государственных границ. Чтобы развитие человека было устойчивым, следует ужесточить связь между ископаемыми видами топлива и экономическим ростом, начиная с развитых стран, на которые приходится непропорционально высокая доля вредных выбросов. Стратегии развития должны включать в себя низкоуглеродные модели экономической деятельности и повышать способность к восстановлению после климатических потрясений. Индивидуальные инициативы сами по себе не способны остановить изменение климата: для предотвращения формирования опасных концентраций парниковых газов, национальным правительствам необходимо изменить энергетическую матрицу, а это требует включения издержек для окружающей среды, связанных с использованием ископаемого топлива, в стоимость энергии. Вопрос соответствующего изменения цен важен не только для покрытия этих издержек, но и для изменения поведения потребителей: люди будут приходить к осознанию того, что потери энергии (в результате использования неэффективной бытовой техники или автомобилей с неэкономным расходом топлива) имеет тяжелые последствия для нынешнего и будущих поколений.

Для развивающихся стран становится доступным принципиально новый механизм

финансирования экологических политик за счет возникновения рынка прав (квот) на углеродные выбросы. Всемирный банк недавно подсчитал, что в 2009 г. рынки квот на углеродные выбросы позволили мобилизовать 144 млрд долл. США, и что в Механизме чистого развития в рамках Киотского протокола участвуют сегодня более 60 стран²⁷. Необходимо проводить больше исследований и разработок, и создать международный механизм для совместной разработки и применения странами «чистых» технологий, а также применять более эффективные сельскохозяйственные практики, способные удовлетворить ожидаемый повышенный спрос на зерновые и воду.

Текущая реакция на изменение климата в значительной степени состоит из нескоординированных местных, национальных международных усилий. Местные усилия включают в себя регулятивные меры в «зеленых» городах и использование низкоуглеродного топлива в общественном транспорте (в частности, в Нью-Дели). Национальные усилия включают в себя добровольные обязательства по сокращению выбросов, а международные усилия – финансирование в ограниченном объеме с целью сокращения выбросов парниковых газов, например, в рамках Механизма чистого развития. Подобные ограниченные и нескоординированные подходы вряд ли смогут остановить, а тем более обратить вспять глобальное изменение климата.

Глобальная система управления должна заполнить существующий пробел, однако национальные правительства не облегчили эту задачу. На состоявшейся в Копенгагене Всемирной конференции ООН по изменению климата не удалось достигнуть серьезных договоренностей по спорным вопросам. Отчасти эту неудачу можно объяснить отсутствием демократической подотчетности и свободных дискуссий. Неравное представительство на глобальных форумах, отдающее предпочтение развитым странам, препятствует прогрессу в сокращении выбросов парниковых газов. К тому же развивающимся странам не хватает потенциала, а их позиции на переговорах слабы, что ограничивает их возможность в полной мере участвовать в дискуссиях. Решение проблем, связанных с изменением климата, потребует использования как демократической подотчетности, так и институционального экспериментирования.

Без серьезных реформ и инициатив нас ждет безрадостная перспектива: глобальные выбросы парниковых газов растут, и 1,6 млрд чел. по-прежнему испытывают дефицит доступа к современному энергетическому обслуживанию. Обнадеживающим признаком является Программа Сотрудничества Организации

Объединенных Наций по сокращению выбросов вследствие обезлесения и ухудшения состояния лесов в развивающихся странах (UN-REDD), которая осуществляется с 2008 г. и призвана помочь развивающимся странам в подготовке и реализации национальных стратегий REDD+; она опирается на объединяющую силу, знания и опыт нескольких специализированных учреждений ООН. В настоящее время 12 развитых стран выделили 4 млрд долл. США на то, чтобы «замедлить, остановить и, в конечном счете, обратить вспять» обезлесение в развивающихся странах. Это значительный шаг вперед, учитывающий потребности людей, источники средств к существованию которых зависят от лесов²⁸.

Помощь и партнерство

Таким образом, политика важна. Местный контекст и «право собственности» страны на осуществляемые ею политики и программы имеют значение. Универсальной передовой практики не существует, как не существует универсального размера обуви. Какие же выводы вытекают из этого для международной помощи и партнерства?

Лейтмотивом *Докладов о развитии человека*, начиная с 1990 г., является необходимость выделения государственных ресурсов – как страновых, так и международных – для поддержки развития человека. Аналогичный подход мы применяем к нашему анализу помощи, подчеркивая необходимость адресной поддержки здравоохранения, образования и роста, а также важность передачи идей.

В 2007 г. страны с низким ИРЧП получали помощь приблизительно в объеме 15% от их валового национального дохода (ВНД). В странах Африки к югу от Сахары размеры помощи составляют в среднем 44% государственного бюджета. В Лаосе (НДР) она достигает почти 89%, а в Эфиопии – 81%; обе эти страны входят в список из 11 стран с наиболее активно растущим ИРЧП²⁹. Помощь, в частности, может способствовать предотвращению ухудшения показателей развития человека, как в случае масштабных усилий по предоставлению антиретровирусного лечения людям, живущим с ВИЧ и СПИДом, что способствовало повышению охвата лечением с 300 тыс. чел. в 2002 г. до 3,7 млн в 2009 г. и сыграло исключительно важную роль в предотвращении еще более резкого падения ожидаемой продолжительности жизни (см. главу 2)³⁰.

Недавние исследования подтверждают значительный положительный эффект адресной помощи в области здоровья и образования³¹. Успех Расширенной программы иммунизации ООН и Фонда оборотных средств по закупке вакцин Панамериканской организации здравоохранения

в содействии широкомасштабным программам вакцинации обсуждался в главе 3. Ликвидация полиомиелита в Латинской Америке, сдерживание эпидемии СПИДа в Таиланде, вытеснение онкоцеркоза в Западной Африке и укрепление потенциала, направленное на снижение материнской смертности в Шри-Ланке – вот лишь некоторые примеры успеха помощи в целях развития³². Они позволяют сделать вывод, что, хотя ресурсы имеют значение, еще более важным является то, как обеспечивается адресный характер помощи, как она сочетается с технической поддержкой и как содействует достижению приоритетных целей в области развития человека.

Ресурсы необходимы – и, в то же время, недостаточны. Не произошло существенного прогресса в достижении задачи ЦРДТ, предполагающей повышение объемов помощи до 0,7% ВНД стран доноров: в настоящее время официальная помощь в целях развития составляет 0,31%³³, – это ниже, чем в 1990 г. (0,34%).

Дискуссии об эффективности помощи в политических и научных кругах все более поляризуются. Сторонники помощи заявляют, что масштабная помощь необходима, чтобы вырвать страны из капкана нищеты, и что она оказывает ярко выраженное положительное воздействие на долгосрочный рост; одновременно они признают, что важен также и тип помощи³⁴. Оппоненты заявляют, что помощь редко затрачивается продуктивно, что прогресс зависит от политики и институтов, а не от зарубежной помощи, и что со временем первоначальная отдача от помощи быстро снижается. Они также подчеркивают риск неокolonизма, замаскированного под двустороннюю помощь³⁵. Этот спор полезен, чтобы высветить слабые стороны традиционных подходов, но контрпродуктивен, если он подрывает и ослабляет сотрудничество.

Цель Парижской декларации, состоящая в том, чтобы не менее половины проектов в области технической помощи были увязаны со страновыми программами, была достигнута в 2008 г. Качество систем управления государственными фондами улучшилось во многих развивающихся странах³⁶. Выделение средств в целях помощи стало более предсказуемым³⁷. Инициативы, поддержанные рядом правительств и других заинтересованных сторон, повышают эффективность помощи благодаря усилению прозрачности и подотчетности³⁸. Заглядывая вперед, можно сказать, что долгосрочные партнерства и гибкость остаются важнейшими факторами, дающими возможность осуществлять помощь в области развития, направленную на расширение человеческих свобод.

Недавние исследования подтверждают значительный положительный эффект адресной помощи в области здоровья и образования

Повестка дня для исследований

ДРЧ 1990 г. и последующие его выпуски способствовали возникновению обширной повестки дня в области исследовательских и аналитических работ по проблемам развития человека. На уровне стран этому содействовала подготовка национальных докладов о развитии человека, исследовавших широкий круг вопросов – от охраны окружающей среды и децентрализации до гендерных проблем, изменения климата и выводов в области политики. В университетах всего мира читают курс «Развитие человека». Разнообразный и всевозрастающий массив научных исследований формирует кадры разработчиков политики и политических активистов по всему миру³⁹. Укажем на три ключевых приоритета. Как нам улучшить статистические данные и результаты анализа для формирования дискуссий? Как пересмотреть традиционные подходы к изучению развития, чтобы концепция была ориентирована на человека? Как концепция развития человека помогает лучше понять различные измерения неравенства, устойчивости и расширения прав и возможностей, которые жизненно важны для расширения человеческих свобод?

Совершенствование статистических данных и результатов анализа для формирования дискуссий

Использование статистических данных и методов измерения создает реальные последствия для стран мира. Возьмем нищету. Мы знаем, что она уникальна в каждом регионе, группе, семье

и у каждого индивида. Например, в Мексике нищета молодого человека из Хуареса отличается от нищеты миштековского ткача в Сьерра-Мадре-де-Оаксака. Но понимание этих реалий требует соответствующих данных и методов измерения, а также институциональных и политических обязательств. Используя гибкие, но достаточно точные индикаторы, позволяющие оценить нищету во многих ее измерениях, мексиканское правительство повысило степень информированности разработчиков политики о масштабе и степени депривации и сформировало приоритеты политики (вставка 6.4).

Разработка политики во все большей степени основывается на доказательствах. Сегодня качество данных лучше, чем в 1990 г., а ценность их анализа, мониторинга и оценки находит все более широкое признание. В рамках международным соглашений большинство правительств приняли на себя обязательства проводить мониторинг экономических, социальных, культурных, гражданских и политических прав – включая права женщин, инвалидов, коренных народов и детей – способами, которые осмысленным образом оценивают прогресс в области социальной справедливости. Специализированные международные организации и инициативы, прежде всего, Статистический отдел ООН, Организация ООН по образованию, науке и культуре и Всемирный банк, поддержали и помогли установить стандарты по сбору данных. В дополнение к официальному сбору данных, многие неправительственные организации – такие как университеты, группы гражданского общества и коммерческие фирмы – собирают данные, способствующие оценке развития человека.

Но качество, своевременность, релевантность и доступность данных создают постоянные препятствия для разработки политики, проведения научных исследований и оказания международной помощи. Эти недостатки влияют как на административную информацию (охват детей образованием, смертность), так и на результаты обследований домохозяйств, фирм и индивидов. Поражает, например, что в 2010 г. все еще отсутствуют сопоставимые страновые данные о динамике материнской смертности. Расширение диапазона сбора информации и повышение качества и своевременности существующих данных – вот две неотложных задачи. Другая требующая решения проблема – расширение доступа к данным коммерческих сборщиков информации.

ВСТАВКА

6.4

Новый показатель многомерной бедности в Мексике

В 2009 г. Мексика стала первой страной, которая стала использовать показатель многомерной бедности, отражающий многочисленные виды депривации, с которыми сталкиваются домашние хозяйства. Национальный совет по оценке социальной политики (CONEVAL) использовал индикатор, аналогичный Индексу многомерной бедности, который мы применяем в отношении более чем 100 стран в этом докладе.

Подход CONEVAL исходит из правовых норм Конституции Мексики и Общего закона о социальном развитии индивидов (2004). Индивиды считаются многомерно бедными, когда их доход слишком низок, чтобы приобретать товары и услуги, в которых они нуждаются, и когда они испытывают депривацию, по крайней мере, по одному из шести измерений: образование, здоровье, социальная защита, качество жилья, базовое оборудование домохозяйства и доступ к питанию. С 1984 г. CONEVAL использует проводимое один раз в два года полевое исследование, чтобы отслеживать тенденции многомерной бедности и определять число измерений, в которых происходит депривация хозяйств, а также вклад каждого вида депривации в интенсивность нищеты. CONEVAL, на который возложено проведение мониторинга эффективности национальных программ социальной помощи, имеет возможность составлять графики человеческого благополучия по нескольким видам социальной депривации.

Источник: Alkire and Santos 2010.

За период с 1990 г. данные исследований на микроуровне и на уровне домохозяйств были значительно усовершенствованы, что позволяет нам использовать новые измерения для оценки неравенства и многомерной бедности⁴⁰. Но охват стран и частота обследований остаются на низком уровне. Комплексные исследования на уровне домохозяйств способны выявить взаимосвязь между индикаторами, но они дороги и трудоемки. Более простые исследования также вносят ценный вклад. Высококачественных, сопоставимых в международном масштабе данных не хватает в таких критически важных областях, как труд в неформальном секторе, расширение прав и возможностей, защита от насилия, а также социальные отношения и отношения на уровне местного сообщества⁴¹. Необходима работа, которая

позволила бы интегрировать измерение агрегатных экономических показателей, таких как ВВП, и их распределение, – которые в настоящее время основаны на использовании различных источников. Данные, составленные с разбивкой по полу, о затратах времени, контроле над экономическими активами, принятии решений, насилии скудны, а их основным недостатком является то, что они не учитывают неоплачиваемый труд (вставка 6.5).

Для разработки новых индикаторов в области благосостояния необходимы широкие соглашения по определению показателей. Одной из инициатив, стимулирующих дискуссию по этим вопросам, является Глобальный проект по измерению социального прогресса, осуществляемый Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)⁴².

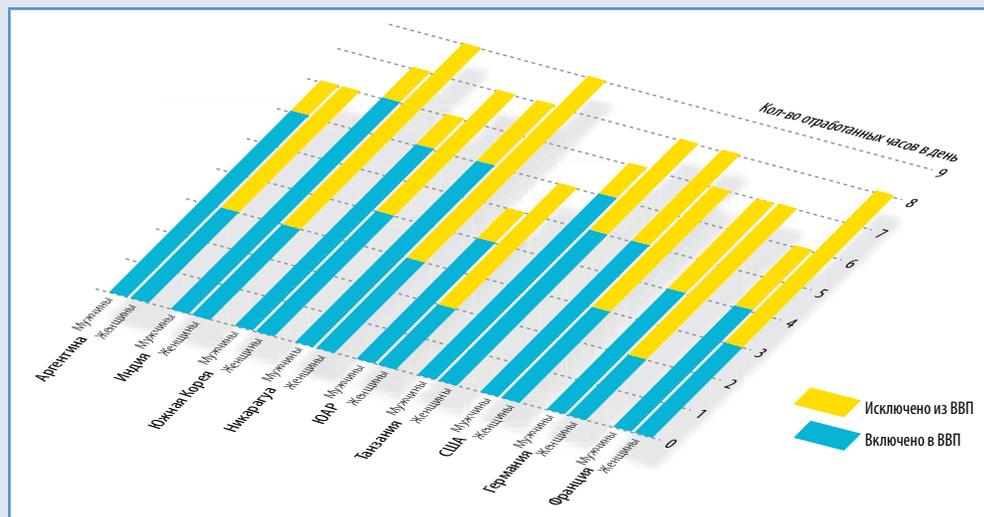
ВСТАВКА

6.5

Необходимость признания неоплачиваемого труда

Неоплачиваемый труд, включая работу по дому и уход за детьми и пожилыми людьми дома и в масштабе местных сообществ, вносит вклад в благосостояние и экономический рост, создавая рабочую силу, являющуюся компетентной, производительной, обучаемой и творческой. Однако национальная статистика, в том числе показатели валового внутреннего продукта (ВВП) и валового национального дохода (ВНД), игнорируют деятельность по домашнему производству, выполняемую, в основном, женщинами во всех культурах и экономиках (см. рис.). Аналогично, несмотря на важность бесплатной работы по уходу для достижения многих ЦРДТ, она в них не упоминается. Бесплатный труд, включая домашнюю работу, и уход за детьми и пожилыми людьми в отдельных домах и сообществах, способствует благополучию и экономическому росту путем производства рабочей силы – адекватной, производительной, грамотной и творческой.

Показатель ВВП не учитывает непропорционально высокий объем женского труда



Источник: Budlender 2008; Stiglitz, Sen, and Fitoussi 2009.

Отсутствие бесплатной работы по уходу в национальных счетах ведет к значительной неполноте статистического учета во всех странах. Применяя уровень заработной платы неспециализированного работника домашнего хозяйства к количеству часов, которые люди тратят на работу по дому, Институт социального развития ООН оценивает, что этот пробел в статистическом учете составляет 10–39% ВВП. Включение неоплачиваемого труда в национальные счета позволило бы полнее отразить реалии затрат времени, особенно применительно к женщинам.

Источник: Stiglitz, Sen, and Fitoussi 2009; UNRISD 2010.

На пути к новой экономической теории развития человека

Именно потому, что нас волнуют столь многие и разнообразные аспекты жизни, мы нуждаемся в экономической теории развития, которая открыто признает его многомерность

Слабая долгосрочная корреляция между ростом дохода и изменениями в образовании и здоровье – важный вывод, требующий проведения интенсивных исследований⁴³. Экономисты и социологи нуждаются в более глубоком понимании динамики и взаимосвязей этих показателей. Такие исследования стали бы дополнением к значительному массиву литературы по проблемам экономического роста и позволили бы лучше понять, что, кроме роста, способствует прогрессу в развитии человека

Экономика роста и ее взаимосвязь с научными исследованиями в области развития требует радикального переосмысления. Огромное количество литературы по теоретическим и эмпирическим вопросам в этой области почти полностью уравнивает экономический рост и экономическое развитие. Теоретические модели, как правило, исходят из того, что люди озабочены только потреблением, и анализ оптимальной политики следует тем же путем⁴⁴. Этот перекокс распространяется также на эконометрику роста, где оценки воздействия политики на показатель роста выступают в качестве основы для политических рекомендаций. При этом исходный тезис – зачастую формулируемый открыто – состоит в том, что целью для разработчика политики должна быть максимизация роста.

В противоположность этому, центральным тезисом концепции развития человека является то, что благополучие – это нечто гораздо большее, чем деньги. Нас волнуют возможности людей по продвижению своих жизненных планов, которые они имеют основания ценить; доход важен, но таким же важным является доступ к образованию и способность вести долгую и здоровую жизнь, влиять на решения, принимаемые обществом, и жить в социуме, где уважают и ценят каждого. Широкий спектр доказательств подтверждает точку зрения, согласно которой людей волнует значительно большее, чем доход или потребление⁴⁵. Теоретические и эмпирические модели, исходящие из того, что люди стремятся лишь максимизировать потребление, явно недостаточны для исследования развития человека. Например, индикаторы устойчивости, обсуждавшиеся в главе 4, в значительной мере базируются на моделях, в которых действующие лица заботятся только о потреблении – сейчас и в будущем; тем не менее, еще не изучены последствия введения показателей образования и здоровья в качестве целей⁴⁶.

Именно потому, что нас волнуют столь многие и разнообразные аспекты жизни, мы

нуждаемся в экономической теории развития, которая открыто признает его многомерность. Это положение в равной мере относится и к нормативной оценке политик, и к моделям, используемым для анализа и понимания прогресса развития. Наше понимание сложных связей между ростом и измерениями развития человека, не связанными с доходом, находится в зачаточном состоянии. Цели развития человека должны быть интегрированы в структуру, поддерживающую рост, связанный с социальной справедливостью, а также в хорошо спланированные секторальные политики. Нам следует избегать старого дискурса, заключающегося в том, чтобы быть «за» или «против» роста. Важным является только расширение реальных человеческих свобод, а повышение контроля над товарами и услугами, ставшее возможным в результате повышения доходов, важно как средство содействия расширению свобод. Однако могут возникнуть компромиссы между несколькими целями, и они должны тщательно оцениваться; кроме того, должны выявляться и использоваться позитивные синергетические эффекты.

Потенциальные диспропорции, возникающие в результате придания росту главенствующей роли по сравнению со всеми другими измерениями развития человека, возможно, лучше всего иллюстрируются на примере деградации окружающей среды. На протяжении последних 20 лет, с момента проведения первого Саммита Земли в Рио-де-Жанейро весьма отчетливо определилась важность природных ресурсов и окружающей среды для развития. Мы испытываем огромные проблемы с запасами воды, деградацией земель, изменением климата и широко распространившейся утратой биологического разнообразия и полезных функций окружающей среды. Эти вызовы ставят новые барьеры на пути содействия росту и более широкому прогрессу в области развития человека. Неэффективное управление природными ресурсами и окружающей средой создает тяжелое бремя для бедных слоев населения, для которых обычно с этими факторами непосредственно связаны источники средств к существованию и которые испытывают дефицит активов для адаптации к этим переменам или покрытия дополнительных затрат. Бедность и низкий уровень развития человека могут привести к деградации окружающей среды – например, отсутствие надежных правовых гарантий землепользования часто приводит к переэксплуатации и деградации земли⁴⁷.

Ущерб, наносимый окружающей среде, – это не изолированный пример. В главах 3 и 4 мы показали, что высокие темпы роста ВВП не

обязательно означают прогресс в области здоровья, образования или других измерений развития человека. Таким образом, факторы и политики, способствующие высоким темпам роста, не всегда совпадают с теми, которые обеспечивают прогресс развития человека. Межстрановое исследование, упоминавшееся в главе 3, выявило весьма неоднозначные эффекты воздействия таких переменных, как урбанизация, торговля, демократия и институты на рост и составляющие ИРЧП, не связанные с доходом. Наше обсуждение улучшений в области здоровья и образования показало, что международное распространение идей и технологий было ключевым фактором прогресса по этим измерениям – в противоположность росту доходов, где различия в производительности обширны и устойчивы⁴⁸. Аналогичным образом, наши тематические исследования, посвященные опыту главных лидеров, часто указывают – в противоположность литературе по вопросам роста – на масштабные государственные инициативы в области здоровья и образования⁴⁹. Последствия этих результатов состоят не в том, что рост и развитие человека неспособны протекать одновременно, а в том, что будет серьезной ошибкой судить о политиках и институциональных реформах только по их воздействию на доходы, как это делается в большинстве литературы по прикладным проблемам роста.

Таким образом, мы призываем к созданию новой экономической теории развития человека. Целью этой новой структурной схемы будут задачи, связанные с благополучием. Рост и другие политики будут анализироваться и энергично проводиться в жизнь в той мере, в какой они содействуют развитию человека в краткосрочной и долгосрочной перспективах. Этот анализ будет применим как для развитых, так и для развивающихся стран. Создание такой структурной схемы будет сложным и трудоемким делом – особенно если она, как это и необходимо, будет признавать чувствительность климата к моделям человеческой деятельности. Эта повестка дня исследований будет развиваться на основе работы исследовательских групп, которые уже внесли ценный вклад в эти области, и на базе научно-исследовательского прикладного количественного и качественного междисциплинарного анализа отношений между ростом и развитием человека.

Направления исследования

Являясь чем-то большим, чем доходы, развитие человека также представляет собой нечто более обширное, чем три компонента, включенные в ИРЧП – здоровье, образование и доход.

В нашем новом определении концепции развития человека мы подчеркиваем необходимость рассмотрения того, как распределяются возможности, сколько власти есть у людей для формирования своего будущего и как сегодняшний выбор влияет на грядущее. Предыдущие ДРЧ существенно продвинули наше понимание таких измерений, как демократия, культурные свободы и изменение климата. Однако, как показано ниже, еще многое можно сделать для углубления нашего понимания взаимоотношений между развитием человека и этими измерениями.

Расширение прав и возможностей

Способность индивидов и групп принимать участие в политических и других процессах развития в домохозяйствах, местных сообществах и странах, формировать эти процессы и получать от них выгоду – жизненно важная составляющая человеческих свобод. Как мы показали в главе 3, расширение прав и возможностей связано с положительными результатами в области здоровья, образования и других измерений развития человека. Результаты, которые могут генерировать индивиды и группы, во многом зависят от властных отношений в обществе – как в публичной (политические институты и рынок), так и в частной (гендерные отношения в рамках домохозяйства) сферах⁵⁰.

Расширение прав и возможностей тесно связано с гражданским участием – возможностью для всех людей, включая бедные и маргинализованные слои населения, быть услышанными и осмысленно участвовать в обсуждениях, влияющих на их жизнь. Эта идея имеет широкий резонанс, особенно среди гражданского общества. В исследовании организаций гражданского общества, проведенном для этого Доклада⁵¹, ¾ респондентов были «в высшей степени» согласны с тем, что расширение прав и возможностей является неотъемлемой частью развития человека (вставка 6.6).

Индекс политической свободы, опубликованный в ДРЧ 1991 г. наделал много шума (впоследствии от этого индекса отказались). Тем не менее, проблема политической свободы периодически поднимается в глобальных и национальных ДРЧ. Однако при проведении исследований для Доклада этого года вновь стало ясно, что эта тема чрезвычайно противоречива. Статья 21 Всеобщей декларации прав человека защищает право на «периодические и нефальсифицированные выборы, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования». Но на практике политические институты власти оказываются двойственными.

Приоритеты анализа включают пересекающиеся виды неравенства, с которыми сталкиваются конкретные группы

В главе 4 рассмотрены несколько существующих индикаторов расширения прав и возможностей, которые очерчивают диапазон дальнейших исследований и обсуждений, таких как недавние национальные ДРЧ (см. раздел «Расширение прав и возможностей» в главе 4). Учитывая, что используемые индикаторы измерения так часто оспариваются, мы ищем новые пути разработки показателей, открывающие возможности для консенсуса. Например, теория частичного упорядочения может быть использована для построения межстрановых сравнений, устойчивых к весовым коэффициентам, использованным для отдельных компонентов; таким образом, эти сравнения будут менее уязвимы перед критикой относительной релевантности каждого из них.

Гражданское участие имеет важнейшее значение при определении целей развития и оказании влияния на решения посредством вовлеченности и диалога. Вместе с тем осмысленные процессы совместной деятельности сложны. Национальный диалог, выросший в Боливийский документ по стратегии сокращения масштабов нищеты, получил высокую оценку благодаря тому, что он помог определить баланс власти по отношению к обездоленным группам населения⁵². Однако другие механизмы участия, такие как консультации по религиозному арбитражу в Канаде и по секуляризации во Франции, проводимые правительством, критиковались за решение участия в дискуссии только по заранее определенным темам⁵³. Продуктивные области

исследования включают в себя результаты воздействия национальных и местных демократических структур на формы вовлеченности людей, национальную и международную политику защиты гражданских свобод и инициативы на уровне местных сообществ по мониторингу и обеспечению подотчетности органов власти.

Чтобы выйти за пределы сугубо формальных консультаций, людям нужны возможности, информация и институциональные структуры для эффективного заявления претензий (см. главу 4). Демократические структуры создают предпосылки для развития человека, но власти должны быть полностью подотчетны перед своими гражданами в вопросах содействия расширению свобод. Концепция развития человека очень серьезно относится к этим предпосылкам, в то же время рассматривая более широкий спектр общественных структур и институтов, которые в большей (или меньшей) степени способны осуществлять свободы, связанные с процессами, и механизмы, поддерживающие индивидуальное и групповое расширение прав и возможностей.

Неравенство

Неравенство по ряду измерений и между различными группами – включая женщин и мужчин, бедных и богатых – это растущий вызов прогрессу в развитии человека. В настоящем Докладе на примерах показано, как многомерное и гендерное неравенство подрывает развитие человека. Кроме того, во многих региональных, национальных и местных ДРЧ исследуются различные виды неравенства по доходу и другие итоги развития человека⁵⁴. Сохраняющиеся виды неравенства, которые часто носят структурный характер, влияют на доступные людям возможности. Особое внимание уделяется гендерному неравенству и его влиянию на развитие человека⁵⁵.

Сегодня мы знаем намного больше о многочисленных измерениях неравенства, но все еще имеем лишь ограниченное представление об их эволюции и управляющих ими факторах⁵⁶. Нам следует узнать больше о том, как неравенство взаимодействует со структурными силами, особенно с политэкономическими факторами и неравенством в расширении прав и возможностей⁵⁷. Многообразные социальные и экономические политики направлены на устранение неравенства, тогда как другие политики, не ориентированные специально на проблемы равенства, тем не менее, способствуют его укреплению. Нам необходимо развивать чутье, позволяющее понять, когда и где прогрессивные политики уже исчерпали себя.

Исследование неравенства может систематически касаться многочисленных проявлений

6.6 Некоторые взгляды гражданского общества на развитие человека и расширение прав и возможностей

В исследовании, положенном в основу этого Доклада, мы провели с помощью Интернета глобальный обзор организаций гражданского общества с целью изучения их взглядов (см. рис. ниже). Респонденты представляли организации численностью от 1 до 12 тыс. сотрудников и добровольцев, которые действовали в широком диапазоне стран. Почти все (94%) убеждены, что возможность участия в принятии решений на уровне социума – важнейший аспект развития, а 76% «в высшей степени» согласны с тем, что расширение прав и возможностей является неотъемлемым элементом развития человека. Наиболее важными индикаторами расширения прав и возможностей были названы грамотность и образование, право голоса и свобода выражения.

Взгляды гражданского общества на наиболее важные показатели расширения прав и возможностей

Измерения	Наиболее важно (%)	Измерения	Наиболее важно (%)
Грамотность и образование	66	Принятие решений дома	29
Право голоса	54	Возможность выразить свой голос вместе с другими	27
Свобода выражения	52	Возможность протеста	19
Возможность выбора своей судьбы	35	Возможность баллотироваться на выборные должности	18
Возможность личного выбора	33	Групповая идентичность	12

Источник: опрос организаций гражданского общества проведен сотрудниками ОПДРЧ.

неравенства и движущими силами, лежащими в их основе. Глава 5 дает нам «моментальный снимок» этих различий и содержит подробную характеристику видов неравенств, наблюдавшихся в прошлом. Приоритеты анализа включают пересекающиеся виды неравенства, с которыми сталкиваются конкретные группы – включая женщин и девушек, некоторые этнические группы и коренные народы – а также то, как различные виды обездоленности взаимодействуют, взаимно усиливая друг друга. Экономические возможности, правовые гарантии, политическое участие и пространственные виды неравенства должны изучаться совместно. Инновации в технологиях картографирования позволяют визуально отобразить распределение показателей развития человека в национальном и региональном масштабах. Тематические исследования успешных инициатив, направленных на устранение неравенства, дают возможность определить, с чего следует начать при осуществлении изменений.

Рекомендации в области политики, направленные на сокращение неравенства, обычно фокусируются на перераспределении доходов, содействии расширению доступа к услугам и, в меньшей степени, на введение прогрессивного налогообложения. Представленная в Докладе повестка дня в области исследований опирается на эти попытки исследования реформ, нацеленных на устранение структурного неравенства, которые могут быть связаны, в свою очередь, с расширением политических прав и возможностей обездоленных групп населения и институциональными переменами. Главной темой является роль государства в устранении барьеров на пути расширения прав и возможностей и инклюзии.

Уязвимость и устойчивость

Развитие человека – это нечто большее, чем достижение желаемых результатов – оно касается охраны этих достижений от существующих или будущих угроз. Предыдущие ДРЧ, включая Доклад 1994 г. о безопасности человека и Доклад 2007/2008 г. об изменении климата, изучали уязвимость и безопасность на многих уровнях – индивидуальном, национальном и глобальном.

Отношения между прогрессом в развитии человека и риском заслуживают более глубокого исследования. Один из тезисов настоящего Доклада – не все хорошее приходит одновременно. Продвижение в некоторых аспектах благополучия, возможно, будет достигнуто ценой повышения индивидуальных и коллективных рисков. Этот вывод иллюстрируется примером стран бывшего советского блока, где централизованная экономика давала стабильные результаты

для многих граждан, но была неспособна к осуществлению мощного, уверенного экономического прогресса⁵⁸. Инновации и эффективность требуют, по крайней мере, некоторой конкуренции, хотя она может породить некоторую неопределенность и риск⁵⁹.

Как концепция развития человека помогает нам размышлять о компромиссах между риском и прогрессом? В общем смысле ответ очевиден: мы должны искать решения, ослабляющие риск, не принося при этом в жертву масштабных успехов в сфере благополучия. Но это не всегда возможно, и в этом случае обществам придется столкнуться со сложным выбором. По-видимому, маятник слишком далеко качнулся в сторону игнорирования незащищенности и уязвимости. Возможно, это произошло потому, что, несмотря на подвижки, зафиксированные в главе 2, опросы общественного мнения постоянно демонстрируют широкую неудовлетворенность ключевыми аспектами жизни – включая те, что связаны с безопасностью⁶⁰. На очереди – переоценка.

Рассмотрим еще раз опасности катастрофического изменения климата, кумулятивный эффект которого фокусируется исключительно на экономическом росте и совершенно не учитывает предупреждающие признаки результирующего ущерба, наносимого нашей планете. Но есть и много других примеров, когда либерализация ведет одновременно к повышению дохода и снижению гарантий занятости или когда финансовая дерегуляция ведет не только к более высоким темпам роста, но и к повышенному риску кризисов⁶¹.

Измерение риска и уязвимости – сложное дело⁶². Разработчики политики, обладают широким спектром данных для измерения агрегированных показателей – будь то здоровье, образование, доход или другие измеримые показатели прогресса – но имеется значительно меньше информации о рисках, скажем, потери работы, возникновения экономического спада или стихийного бедствия. Отчасти так происходит потому, что риск включает в себя неопределенность, но также и потому, что нам не хватает хороших индикаторов рисков, с которыми мы сталкивались в прошлом.

Риск пробуждает беспокойство об устойчивости. Хотя мы никогда не можем быть уверены в том, что произойдет в будущем, все планы содержат некоторую степень совокупного риска и уязвимости. Но компромиссы становятся иными, когда мы проводим межпоколенческое сравнение и должны оценивать воздействие сегодняшних решений на еще не рожденных людей. Экономистам-неоклассикам следовало бы определить ставку дисконтирования с целью

Один из тезисов настоящего Доклада – не все хорошее приходит одновременно

Сделать человека центральной фигурой развития – это не просто интеллектуальное упражнение, это означает сделать прогресс справедливым и всеобъемлющим, позволяя людям стать активными участниками изменений и гарантируя, что прогресс не будет достигнут за счет следующих поколений

достигнуть компромисса в обеспечении благосостояния поколений. Но установление весовых коэффициентов для разных поколений связано с серьезными этическими проблемами: дисконтирование благополучия будущих поколений только потому, что они еще не родились, кажется несправедливым, однако устойчивое развитие человека не может быть изолировано от тревог, связанных с бедностью и несправедливостью в нынешнем поколении⁶³. Необходимо более глубокое концептуальное мышление для выработки альтернативных принципов.

Измерение устойчивости также требует значительно больше работы: многие индикаторы, применяемые в настоящее время, радикально отличаются друг от друга по своим концептуальным основам и выводам. Например, полноценный индикатор устойчивого развития человека должен отражать, как общества используют различные ресурсы на протяжении времени, и содержать суждение о том, какие ресурсы являются замещающими или дополняющими. Такой подход будет отличаться от применяемых показателей, рассматривая не только устойчивость потребления и производства, но и другие аспекты развития человека – включая здоровье, образование, справедливость и широту прав.

Обращение к проблемам устойчивости повышает напряженность между внутрипоколенческой и межпоколенческой справедливостью, так как не каждая политика будет приносить пользу беднякам сегодня или в будущих поколениях. Ключевые вопросы политики связаны с переходом на возобновляемые источники энергии, развитие связано с «зеленой» экономикой, «зеленым ростом» и другими рыночными механизмами, такими как зеленые налоги, схемы торговли квотами на углеродные выбросы и регулятивные рамки для предотвращения неустойчивого использования ресурсов, включая права собственности и финансовый надзор.

Риски, присущие изменению климата, требуют решительных действий. Признавая это, мы посвятим ДРЧ 2010 г. уязвимости и устойчивости. Новый глобальный ДРЧ, посвященный устойчивости, может расширить дискуссию о том, что следует поддержать и какие шаги необходимы для защиты наиболее уязвимых людей в странах мира. Публикация ДРЧ, посвященного устойчивости, накануне предстоящего в 2012 г. Саммита Земли в Рио-де-Жанейро может повлиять на дискуссию так же, как это сделал ДРЧ 1992 г. перед первым Саммитом⁶⁴. Искреннее и открытое обсуждение связей, конфликтов и взаимодополняющих факторов также поможет прояснить идею устойчивого развития человека.

В настоящем Докладе подчеркнуты ценность и надежность концепции развития человека как инструмента научной мысли и решения проблем XXI в.

Проведенный обзор опыта был широким и позволил пролить свет на новые результаты, заслуживающие дополнительного внимания. Люди по всему миру пережили стремительные улучшения в некоторых ключевых аспектах жизни. Они стали более здоровыми, образованными и состоятельными, имеют больше власти выбирать своих лидеров, чем когда-либо в истории. В результате они расширили свои возможности вести лучшую жизнь.

Но мы видели также, что темпы прогресса сильно варьируются и что люди в некоторых странах и регионах испытывают значительно меньшие улучшения. Вопиющая несправедливость и уязвимость сохраняются и увеличиваются во многих местах, создавая – и отражая – сильный дисбаланс власти. Возникают серьезные вопросы об устойчивости существующих моделей производства и потребления.

Мы показываем в новом свете некоторые вечные проблемы, не в последнюю очередь касающиеся многих измерений бедности и несправедливости. Мы определили сохраняющиеся – а в некоторых местах и растущие – виды неравенства по ряду измерений между разными группами как главные вызовы прогрессу в развитии человека. Исследование гендерного неравенства показало, что некоторые страны достигли высоких результатов в важных областях, но разрыв между странами сохраняется и по-прежнему недопустимо велик. Новый индикатор многомерной бедности показал интенсивность и масштабы тяжелых видов депривации более чем для 100 стран.

В последней главе предлагается повестка дня в области развития человека. Используя богатое интеллектуальное наследие в этой и смежных традициях, она фокусируется на политике и научных исследованиях. В политическом фронте мы определили необходимость подхода к политическим рекомендациям, основанного на принципах; важность местного контекста, особенно потенциала государства и социального договора внутри страны; важность глобальных сил, особенно глобального управления, а также помощи и сотрудничества. На исследовательском фронте мы высветили необходимость в сборе более качественных данных об измерениях развития человека, переосмысления концептуальной основы исследований в области развития и изучения того, как концепция развития человека может

* * *

эффективнее формировать наше понимание более общих измерений, жизненно важных для нашего понимания развития человека.

«Человеческий прогресс, – писал Мартин Лютер Кинг, – никогда не движется на колесах неизбежности. Он приходит благодаря неустанным усилиям и постоянной работе... Без этого тяжелого труда само время становится союзником сил социальной стагнации»⁶⁵. Идея развития человека служит примером этих попыток, проводимых группой теоретиков и практиков, желающих изменить образ нашего мышления об

общественном прогрессе. Но полная реализация повестки дня в области развития человека требует идти значительно дальше. Сделать человека центральной фигурой развития – это не просто интеллектуальное упражнение, это означает сделать прогресс справедливым и всеобъемлющим, позволяя людям стать активными участниками изменений и гарантируя, что достижения не будут достигнуты за счет следующих поколений. Ответ на эти вызовы не только возможен – он необходим. И сегодня он нужен еще больше, чем когда бы то ни было.