

---

**Доклад о мировом развитии 2003 года**

# **Устойчивое развитие в меняющемся мире**

**Преобразование институтов,  
рост и качество жизни**

### **На обложке:**

Изображение на обложке смонтировано на основе двух типов данных, полученных со спутника. Оно показывает огни населенных пунктов и изменение температур морской поверхности по состоянию на 14 мая 2002 г. Это изображение является иллюстрацией сразу к нескольким темам *Доклада о мировом развитии 2003*: связь между экономическим ростом и окружающей средой (более высокие доходы коррелируют с увеличением использования энергии); продолжающие стоять на повестке дня социально-экономические проблемы неравенства и сокращения бедности (огромные несоответствия между уровнями использования энергии в промышленно развитых и развивающихся странах); взаимосвязанность и воздействие человеческой деятельности (использование энергии, полученной при сжигании ископаемого топлива, приводит к подъему температур морской поверхности); потребность в сборе информации (например, полученной со спутников) для прогнозирования проблем и проведения мониторинга увеличится, если мир перейдет на путь устойчивого развития.

Более подробную информацию по Докладу можно получить на сайте <http://econ.worldbank.org/wdr/wdr2003/>

Изображение «Огни городов» любезно предоставлено из Цифрового архива Военной метеорологической спутниковой программы Национального центра географических данных Национальной администрации по океану и атмосфере США.

Карта температур морской поверхности любезно предоставлена Национальным центром климатических данных, США.

---

**Доклад о мировом развитии 2003 года**

# **Устойчивое развитие в меняющемся мире**

**Преобразование институтов,  
рост и качество жизни**

Издано для Всемирного банка  
Издательство «Весь Мир»  
Москва  
2003

УДК 33  
ББК 65.5  
Док 63

Настоящее издание подготовлено сотрудниками Всемирного банка. Содержащиеся в нем суждения не обязательно отражают взгляды Совета исполнительных директоров или представляемых ими стран. Всемирный банк не гарантирует точности данных, содержащихся в настоящей публикации, и не несет никакой ответственности за последствия их использования. Национальные границы, цвета, обозначения и прочая информация, указанная на картах, включенных в настоящее издание, не являются выражением мнения Всемирного банка относительно правового статуса какой-либо территории либо поддержки или признания таких границ.

*Переводчики: Минервин И.Г., Языкова И.М., Кочин В.П., Волков Л.Н., Олишевко В.С., Захаренко Е.Н.  
Научные редакторы: д. э. н. Осадчая И.М., Осадчая О.Е.*

**Док 63**     **Доклад о мировом развитии 2003 года. Устойчивое развитие в меняющемся мире. Преобразование институтов, рост и качество жизни.** / Пер. с англ. - М: Издательство «Весь Мир», 2003. — 280 с.

ISBN 5-7777-0277-5

Доклад является ежегодным изданием Всемирного банка, в котором анализируются основные тенденции и перспективы мирового развития. Помимо анализа глобальных экономических, демографических, социальных, экологических и других аспектов развития в каждом докладе акцентируется внимание на определенной теме. Периодичность повторения тем составляет в среднем 10 лет, так что каждое издание становится программным документом отраслевого развития на ближайшее десятилетие. Тема настоящего доклада — преобразования экономики, общества, отношения к окружающей среде, через которые должны пройти развивающиеся страны и страны с переходной экономикой на пути к устойчивому развитию. В конце книги приводятся таблицы с Выборочными показателями мирового развития и подробные комментарии к ним.

Первоначально опубликовано на английском языке как *World Development Report 2003. Sustainable Development in a Dynamic World. Transforming Institutions, Growth, and Quality of Life* Издательством Oxford University Press для Всемирного банка.

Все права защищены. Никакая часть настоящего издания не может быть воспроизведена, помещена на хранение в информационно-поисковую систему или передана в любой форме или любыми средствами, включая электронные, механические, фотокопировальные, магнитные и прочие, без предварительного разрешения Всемирного банка. Всемирный банк поощряет распространение этой работы и обычно предоставляет разрешение на воспроизведение ее фрагментов.

Для получения разрешения на воспроизведение глав фотокопировальным или репринтным способом, пожалуйста, направьте запрос с указанием полных данных в адрес Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA; telephone 978-750-8400, fax 978-750-4470, [www.copyright.com](http://www.copyright.com).

Все другие запросы, связанные с получением прав и лицензий, в том числе вторичных прав на использование документа следует направлять в Отдел публикаций Всемирного банка по адресу: Office of the Publisher, World Bank, 1818 H Street, NW., Washington, DC 20433, USA или по факсу 202-522-2422 или по электронной почте: [pubrights@worldbank.org](mailto:pubrights@worldbank.org)

Художественное оформление книги — Barton Matheson Willse & Worthington, Baltimore

Отпечатано в России

© 2003 Международный банк реконструкции и развития / Всемирный банк  
1818 H Street, N.W., Washington, D.C. 20433, U.S.A.

ISBN 5-7777-0277-5

© 2003 Перевод на русский язык — Издательство «Весь Мир»

---

# Содержание

Выражение признательности	X
Предисловие	XI
Список сокращений	XIII
Дорожная карта Доклада о мировом развитии 2003 г.	XV
<b>1 Достижения и проблемы</b>	<b>1</b>
Ключевая проблема развития	1
Решая долгосрочные проблемы, действовать сейчас	9
<b>2 Управление широким портфелем ресурсов</b>	<b>13</b>
Устойчивость — эволюционная концепция	14
Измерение устойчивости	15
Важность широкого спектра ресурсов	18
Почему необходимо управлять широким портфелем ресурсов?	19
Варианты выбора и устойчивое развитие	23
Некоторые ресурсы характеризуются чрезмерным использованием или недостаточным обеспечением — почему?	26
Коррекция чрезмерного использования и недостаточной обеспеченности важными ресурсами	31
<b>3 Институты для устойчивого развития</b>	<b>37</b>
Институты по координации поведения человека	38
Институты по охране ресурсов	41
Восприятие сигналов, согласование интересов и реализация решений	44
Преодоление барьеров координации	47
Обеспечение инклюзивности	51
Катализаторы изменений	55
<b>4 Улучшение условий жизни на уязвимых землях</b>	<b>59</b>
Расширение участия, инновации и миграция	59
Управление уязвимыми землями в целях улучшения условий существования	60
Засушливые равнины: жизнь на краю.	61
Жизнь над пропастью — горы	68
Освоение ресурсов на основе информации и предоставлении общинам возможностей действовать	71
Развитие потенциала женщин	71
Строительство с опорой на традиционный социальный капитал	75

Использование невозобновляемых местных ресурсов — согласование интересов всех сторон	77
Согласование интересов правительств, компаний и общин	78
Партнерство, ориентированное на изменения	81
<b>5 Преобразование институтов на сельскохозяйственных землях</b>	<b>83</b>
Ограничения, связанные с земле- и водопользованием	84
Устранение сельской бедности и подготовка мигрантов	87
Интенсификация землепользования	95
Интенсификация водопользования	98
Продвижение за пределы сельскохозяйственных угодий	101
Выводы	105
<b>6 Использование всех преимуществ городов</b>	<b>107</b>
Свет большого города: маяки надежды и сигнальные огни	108
Формирование информированной общественности для борьбы с отрицательными внешними эффектами и предотвращения рисков	114
Согласование интересов при предоставлении городских общественных услуг	113
Инклюзивность и доступ к активам: устранение институциональных корней городских трущоб	121
Институциональная база устойчивого городского развития	126
Выводы	132
<b>7 Усиление координации деятельности на национальном уровне</b>	<b>133</b>
Обеспечение инклюзивности в деятельности институтов	134
Создание благоприятного инвестиционного климата	136
Управление окружающей средой	140
Управление природными ресурсами и эффективное использование помощи	150
Устранение жестоких конфликтов	155
Выводы	158
<b>8 Глобальные проблемы и локальные интересы</b>	<b>159</b>
Создание институтов для решения глобальных проблем	159
Сохранение биоразнообразия: поддержание существующих служб и будущие альтернативы	165
Смягчение рисков, связанных с изменением климата, и адаптация к ним	173
Выводы	184
<b>9 Пути к устойчивому будущему</b>	<b>185</b>
Действовать сегодня	187
Продолжение диалога: глобальное видение и согласие	193
Продолжение диалога: несколько открытых вопросов	198
<b>Библиографические примечания</b>	<b>200</b>
<b>Выборочные показатели мирового развития</b>	<b>236</b>

**Вставки**

2.1	Еще нет возможности полностью дублировать природные процессы	15
2.2	Показатели измерения устойчивости (выборочно)	16
2.3	Аральское море — издержки игнорирования роли экологических ресурсов	21
2.4	Как сохранение потенциальной вариантной ценности ресурса может серьезно изменить ситуацию	23
2.5	Катастрофические экологические сдвиги	23
2.6	Замена природных ресурсов активами, произведенными человеком, может быть дорогостоящей	25
2.7	Неэффективные субсидии в Индии	29
2.8	<i>Доклад о мировом развитии за 1992 г.</i> : развитие и окружающая среда	34
3.1	Рынок как механизм координации	39
3.2	Ресурсы, угрозы и защита	42
3.3	Природные ресурсы сокращаются, когда охранительные институты слабы	43
3.4	Демократия и экологическая политика: восприятие сигналов, изменение баланса	46
3.5	Использование переговоров на местном уровне для согласования интересов и обеспечения заинтересованности сторон в очистке рек Колумбии	47
3.6	Подотчетность политиков и ответственное нормотворчество	48
3.7	Когда охранительные институты терпят неудачу: крах корпорации «Энрон» и тресковых промыслов в Ньюфаундленде	50
3.8	Стимулирование инклюзивности: новая демократия в Южной Африке	51
3.9	Взаимное усиление: экологические движения и демократия	52
3.10	Неравенство: долгие последствия на Американском континенте	54
4.1	От деградации почвы до ухудшения качества воды — управление природными ресурсами на Южных равнинах	64
4.2	Традиционные знания и выражение интересов: поддержание жизнеобеспечения на пастбищных землях Сахеля	66
4.3	Установление баланса между общественными и частными товарами: биоразнообразие и производство кофе в Чьяпасе	70
4.4	То, что было возможно раньше (Европа, 1900 г.), гораздо сложнее сделать сейчас (развивающиеся страны, 2000 г.)	72
4.5	Уменьшение рисков, изменение институтов и привлечение семей, живущих натуральным хозяйством, в Тунисе	74
4.6	«Проводники культуры» как катализаторы улучшения жизненных условий в Эйт Иктеле (Марокко)	76
4.7	Два больших горнодобывающих предприятия в Андах: изучение сохранения баланса интересов	79
5.1	Больше продуктов питания, выше интенсивность землепользования, меньше количество фермеров на душу городского населения	84
5.2	Бедность, справедливость роста и зависимость путей развития	89
5.3	Распределение земель и зависимость путей развития	90
5.4	Прорыв, достигаемый за счет использования «заис» и «тассас» — традиционных технологий с низким уровнем применяемых средств производства	91
5.5	Прорыв, достигаемый применением удобрений: очередная «Зеленая революция»?	91
5.6	Научно-технический прогресс и институты для решения проблем в природе: накопление запасов устаревших пестицидов в Африке	92
5.7	Принцип предосторожности	94
5.8	Институциональные обязательства и сельское хозяйство Африки: уроки из Азии и Южной Америки	97
5.9	Ослабление заинтересованности землевладельцев в непродуктивных землях	98
5.10	Гонка за воду — и землю — и вытеснение бедного населения	99
5.11	Водные парламенты во Франции	100
5.12	Решение о вырубке леса, принимаемое владельцами ранчо на Амазонке	102
5.13	Бразилия: опережение пограничной экспансии	104

6.1	Городские проблемы, рассматриваемые в этой главе	108
6.2	Каким образом социальные сети помогают бедному населению городов справляться с риском и улучшать свое положение	110
6.3	Политическая реформа и альянсы заинтересованных лиц решают проблему загрязнения	116
6.4	Решение экологических, социальных и экономических задач путем реализации стратегии транспортного развития в Боготе	120
6.5	Решение проблемы фавел в Бразилии	124
6.6	Каким образом жители трущоб, расположенных в полосе отчуждения железных дорог в Мумбае, организовали собственное переселение	125
6.7	Поиск в Мехико схем управления столицей	128
6.8	В предвидении роста городских поселений в Лиме	130
7.1	Демократия, руководство и децентрализация в Латинской Америке	135
7.2	Бразилия: изменение правил игры с целью улучшения оказания общественных услуг	136
7.3	Гражданское общество и управление	138
7.4	Национальная политика может вызвать чрезмерную концентрацию городов	139
7.5	Неоправданные субсидии производителям сахара в Соединенных Штатах	141
7.6	Неоправданные субсидии, выделяемые энергетическому сектору в Исламской Республике Иран	142
7.7	Оказание помощи и предоставление компенсаций в целях устранения препятствий на пути реформирования угольной промышленности в Российской Федерации	143
7.8	Камерун: пути совершенствования управления лесами	144
7.9	Партнерство в целях поддержания устойчивого рыболовства	146
7.10	Малайзия: этнические различия, разрешение конфликтов и развитие	152
7.11	Совершенствование процесса: проект трубопровода «Чад — Камерун»	154
8.1	Организация адаптивного обучения	162
8.2	«Связующие институты» и политические «предприниматели» в Коста-Рике и Боливии	163
8.3	Бедность и биоразнообразие на Мадагаскаре	167
8.4	Инициатива, касающаяся бассейна Нила	171
8.5	Программа Коста-Рики по оплате экологических услуг	174
8.6	Стимулы к сохранению окружающей среды на муниципальном уровне	175
8.7	Коммерческие обязательства в отношении лесов, эффективно отвечающие задачам охраны окружающей среды	175
8.8	Прототипный углеродный фонд и рынок углерода	180
9.1	Думать с учетом пространственных аспектов	188
9.2	Проблемы, решаемые мозговыми и исполнительными центрами	191
9.3	Сильный толчок — чтобы справиться с внешними эффектами и расширить возможности	194
9.4	Цели развития на тысячелетие (1990-2015 гг.)	195
9.5	Результаты работы Международной конференции по финансированию развития в Монтеррее, Мексика	195
<b>Рисунки</b>		
1.1	Численность мирового населения приближается к стабилизации	4
1.2	Одни регионы быстро растут, другие стабилизируются	5
1.3	Коэффициенты зависимости: тенденция к снижению, но временная	6
2.1	Коэффициенты скорректированных чистых сбережений по уровню среднедушевого ВВП, по данным на 1999 г.	18
2.2	Как ресурсы общества влияют на благосостояние человека	19
2.3	Совершенно разные экологические результаты при одинаковых темпах роста	26
2.4	Снижение уровня загрязнения в г. Мехико	31
2.5	Механизмы воздействия на провалы рынка и политики	33



3.1	Общественные нормы, правила и организации для координации поведения человека.	38
3.2	Рост участия в организациях гражданского общества	40
3.3	Взаимосвязь между качеством институтов и национальным доходом	43
3.4	Суммарная концентрация взвешенных частиц	45
3.5	Растущее число мэров городов в Латинской Америке избирается на местном уровне гражданами или выборными городскими советами	56
4.1	Темпы роста сельского населения по отношению к общей доле населения уязвимых земель	61
4.2	Районы с засушливыми землями в мире	63
4.3	Осадки в районе Сахеля, 1950-2000 гг.	65
4.4	Горные районы мира	69
5.1	Нехватка земли по регионам	86
5.2	Недостаточность водных ресурсов, различия по регионам	88
6.1	Население многих развивающихся стран переезжает в города, способствуя относительно высоким темпам роста городского населения	113
6.2	Пространственное распределение населения с низкими доходами в Кали, Колумбия, данные по количеству жителей за 1999 г.	121
6.3	Резкое неравенство в состоянии здоровья жителей городских районов	122
7.1	Зависимость между содержанием свинца в бензине и артериальным давлением. Данные, полученные в США в 1975-1990 годы	147
7.2	Показатели неустойчивого экономического роста тесно связаны с наличием «точечных» источников природных ресурсов и конфликтами	149
7.3	Ангола: реальный размер ВВП на душу населения в 1960-1996 годы	150
8.1	Землепользование в сомкнутых лесах, уничтоженных в 1990-2000 гг. .	168
8.2	Сценарии интенсивного использования ископаемого топлива и «дружественного» отношения к климату, 1990-2100 гг. .	177
<b>Таблицы</b>		
2.1	К разработке показателя скорректированных чистых сбережений, по данным на 1999 г. (в % от ВВП)	17
2.2	Примеры внешних эффектов, являющихся объектами воздействия на различных типах пространства	28
2.3	Выгоды от ценообразования на энергоресурсы по принципу полных затрат	30
4.1	Экологическая уязвимость в развивающихся странах	60
4.2	Распределение населения уязвимых земель по регионам	61
4.3	Доля населения уязвимых земель, в странах конфликтов и прирост сельского населения..	62
5.1	Способность институтов выявлять проблемы, согласовывать интересы и претворять в жизнь решения	96
6.1	Проблемы городской среды и ее состояние в зависимости от уровня городского развития	112
6.2	Состояние окружающей среды, благосостояние и условия жизни варьирует в зависимости от величины городского продукта	113
7.1	Количество жертв в гражданских конфликтах и при умышленных убийствах	155

## ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Доклад подготовлен группой в составе: Змарак Шализи (руководитель), Кеннет Чомитц, Кристиан Эйген-Зуччи, Гуннар Эскланд, Сва-ти Гош, Кристин Кессидес, Линда Лайкар и Роберт Шнайдер. Вспомогательную работу выполнили Лина Датвани, Клаудио Е. Монте-негро и Б. Булент Озбилгин. Ценный вклад внесли Мэтью Стиллуэлл и Пауль Штейнберг. Основную редакторскую работу выполнил Брюс Росс-Ларсон. Доклад подготовлен под общим руководством Николаса Х. Стерна.

Полезные советы при подготовке доклада получены от организационного комитета в составе трех человек: Николаса Стерна, Айана Джонсона и Винода Томаса, а также внутренней группы консультантов в составе шести человек: Мишель ДеНеверс, Айана Голдина, Кристаллины Георгиевой, Стина Йоргенсена, Одина Кнудсена и Джона Шиллинга.

В выработке ценных замечаний, написании предварительных документов, проведении консультаций и другой полезной работе участвовали также многие другие сотрудники Всемирного банка и другие лица. Эти участники перечислены в Библиографическом приложении.

В процессе подготовки Доклада — от первоначального плана до окончательного варианта — рабочая группа участвовала в целом ряде широких консультаций, в том числе в семинарах, проведенных в Берлине, Осло, Париже, Вашингтоне и Сан-Хосе (Коста-Рика), а также в серии видеоконференций с представителями Восточной Азии, Африки и Европы. В число участников этих семинаров и видео-

конференций входили политики, представители научных кругов и неправительственных организаций. Группа также участвовала в работе подготовительных комитетов, связанных с Саммитом ООН по устойчивому развитию под эгидой (World Summit on Sustainable Development, WSSD) в Нью-Йорке. Кроме того, ею были организованы электронные конференции при поддержке Института Всемирного банка. В подготовке статистических приложений участвовала Группа по сбору данных по вопросам развития (Development Data Group), она же отвечала за подготовку раздела «Выборочные показатели мирового развития». Большая часть специальных исследований и внешних консультаций проводилась при щедрой поддержке, предоставленной Правительством Норвегии.

В работе группы также участвовали Ребекка Сугуй в качестве исполнительного помощника, Лейла Серч, помощник по программам и оказанию технической поддержки, и ассистенты группы: Энди Шри Джонокусомо, Шэннон Хендриксон, Джоанна Ката-Блэкмен, Оливия Куртц и Офелия Валладолид, а также Эвангелин Санто-Доминго, помощник по управлению ресурсами.

Дизайн книги, редактирование и производство координировала Группа по производственному обслуживанию Бюро по публикациям Всемирного банка [Production Services Unit of the World Bank's Office of the Publisher] под руководством Сьюзен Грейхем, Мелиссы Эдеберн и Илмы Крэмер.

# Предисловие

**Д**анный двадцать пятый *Доклад о мировом развитии* посвящен вопросам роста доходов и производительности в развивающихся странах, который необходим для реализации экологически и социально устойчивого пути ликвидации в них бедности. Ключевая проблема роста состоит в обеспечении производительного труда и значительного повышения качества жизни для почти 3 млрд бедных людей, зарабатывающих сегодня менее 2 долл. в день, и для 2–3 млрд, на которые увеличится мировое население за предстоящие 30–50 лет. Решение этой задачи, помимо большей заботы о наших экологических и социальных ресурсах, потребует такого глобального процесса развития, который превосходит опыт прошлого.

Если воспользоваться для измерения средними показателями развития человеческого потенциала, то окажется, что даже при увеличении мирового населения за последние 30 лет на 2 млрд человек, в области человеческого благосостояния в развивающихся странах было достигнуто существенное улучшение. Но этот путь развития оставил в наследство накопленные экологические и социальные проблемы, что больше не должно повторяться. Современная социально-экономическая и культурная трансформация определяется многими факторами, из которых одни носят продолжительный и постоянный характер (например, технологический прогресс и рост доходов), а другие (например, демографические и урбанистические сдвиги) — единовременный и преходящий, и их влияние должно прекратиться в текущем столетии, в основном в течение ближайших 50 лет. Эти исторические сдвиги определяют временные и пространственные рамки для управления устойчивостью. То, каким образом это управление будет осуществляться, имеет решающее значение.

Экологические и социальные ресурсы играют важную роль в обеспечении благосостояния и производительности, однако часто игнорируются. Поэтому нам необходимо думать об управлении более широким спектром ресурсов. В *Докладе о мировом развитии за 1992 г.* были определены многие направления решения экологических проблем, но преуменьшено значение институциональных фак-

торов для реализации даже тех направлений политики, которые казались очевидными для достижения успеха. Неудача в их осуществлении в большинстве случаев объясняется социальными и политическими проблемами, связанными с распределением затрат и выгод внутри групп и поколений и между ними.

Настоящий доклад интегрирует выводы ряда последних Докладов о мировом развитии в более широкую и долгосрочную систему, позволяющую определить некоторые компоненты процесса, который мог бы привести к лучшим результатам.

■ **Взаимодействия между экономическими, социальными и экологическими проблемами и возможностями определяются в пространственном отношении применительно к местам проживания людей.** Поэтому в Докладе рассматривается пространственная перспектива социальной трансформации и возможностей для роста и сокращения бедности на уязвимых землях, землях, более благоприятных для сельского хозяйства, и в городских зонах. Ряд локальных проблем могут решаться на местном уровне, к другим нужен национальный или глобальный подход.

■ **В решении проблем, требующих долговременных усилий, быстрые успехи часто невозможны.** Согласование и реализация совместных действий могли бы привести к лучшим результатам, но во многих случаях правила и организации, призванные координировать поведение людей, либо вовсе не существуют, либо недостаточно развиты, несовершенны или слабы, особенно когда речь идет о проблемах, связанных с высокими трансакционными издержками и длительным временным горизонтом. Для улучшения координации необходимы институты, которые способны:

- воспринимать сигналы о потребностях и проблемах, особенно из периферии;
- согласовывать конкурирующие интересы;

- обеспечивать надежное участие и ответственность в процессе реализации принятых решений.
- **Необходимо совершенствование институтов на многих уровнях — от локального до глобального, с тем чтобы способствовать росту, сохраняя при этом экологические и социальные ресурсы.** Институты, призванные управлять экологическими и социальными ресурсами и защищать их, возникают недостаточно быстро, что не позволяет справляться с последствиями роста масштабов и взаимозависимости человеческой деятельности. Даже в отношении проблем, которые будут проявляться в течение продолжительного периода, необходимо действовать сейчас. Общества должны обеспечить благоприятные условия для созидания, творчества и познания. Источником подобных инициатив могут быть общественный сектор, частный сектор, гражданское общество. Партнерские отношения между различными участниками этого процесса необходимы внутри стран и на международном уровне. Формируются многие инновационные институты, которые нуждаются в укреплении. Главное состоит в том, чтобы найти пути постепенного расширения этих инициатив.
- Совершенствование институтов требует укрепления их основы посредством преодоления неравенства и барьеров на пути к инклюзивному («включающему») развитию. Требуемые институты (и решения сложных проблем) не могут возникнуть в условиях раздробленности тех или иных интересов или бедности и ущемленности прав тех или иных общественных групп. Такие условия влияют на развитие и качество институтов, их способность решать проблемы в долгосрочной перспективе. Взаимное воздействие качества институтов и распределения ресурсов может привести к тому, что некоторые страны окажутся в порочном круге, выход из которого требует особых усилий.

Инклюзивные («включающие») общества как внутри отдельных стран, так и на международной арене обеспечивают такие условия, при которых сигналы о возникающих экономических, социальных или экологических проблемах принимаются от всех групп, и эти группы могут сотрудничать при решении сложных проблем. Иначе говоря, придание прав тем, кто их лишен (бедным людям «на периферии»), и их реальное участие в жизни общества — вот ключ к построению сильных институтов, необходимых для долгосрочного устойчивого развития.



Джеймс Д. Вулфенсон

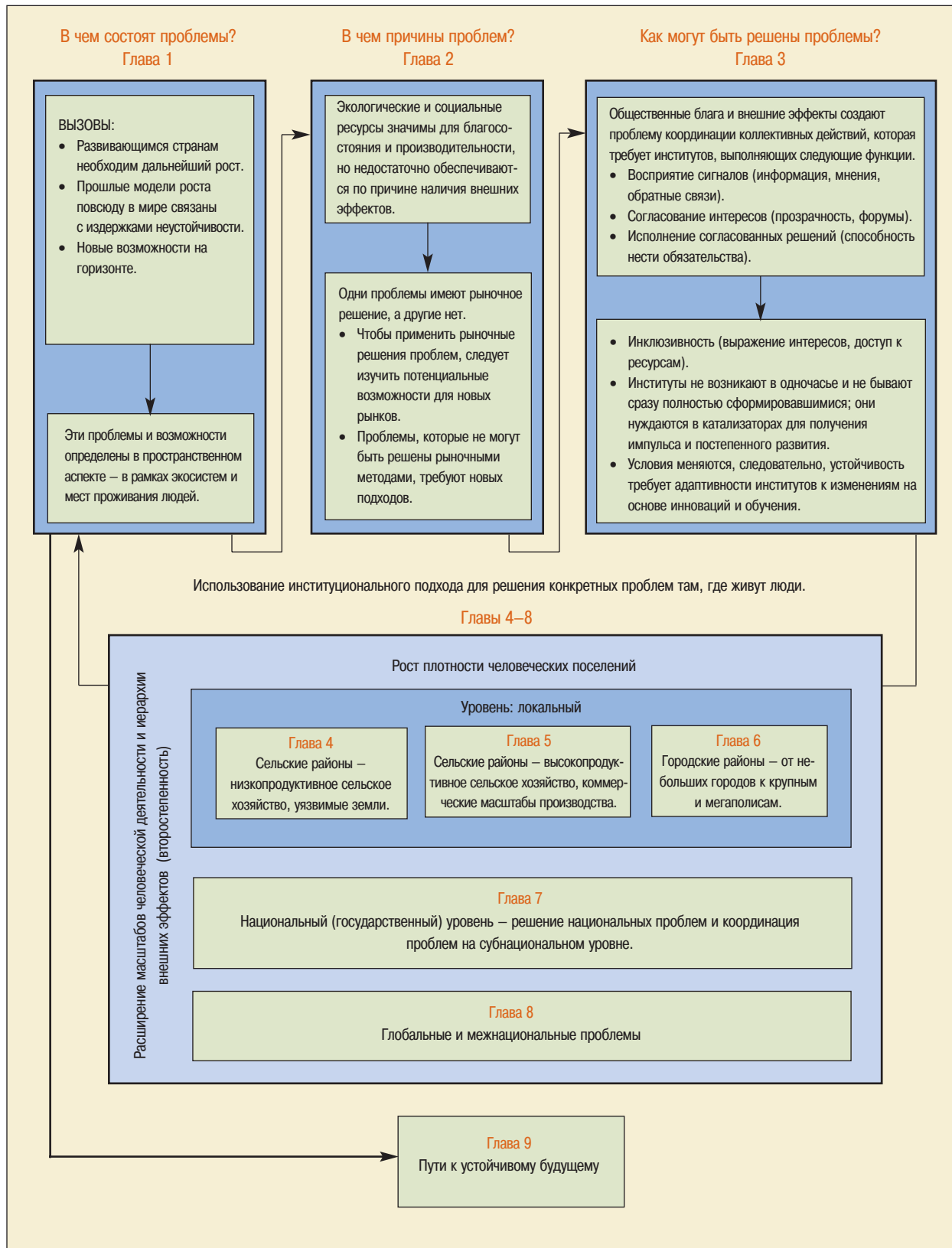
## СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

АНК	Африканский национальный конгресс
ВВФ	Всемирный фонд дикой природы
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВТО	Всемирная торговая организация
ГИС	Геоинформационная система
ГМО	Генетически модифицированные организмы
ГЭ КРС	Губкообразная энцефалопатия крупного рогатого скота («коровье бешенство»)
ГЭФ	Глобальный экологический фонд
ЕС	Европейский союз
ИМР	Институт мировых ресурсов
КГМСИ	Консультативная группа по международным сельскохозяйственным исследованиям
КСР	Комплексная стратегия развития
МИУВР	Международный институт управления водными ресурсами
МКИК	Межправительственный комитет по изменению климата
МСОП	Международный союз охраны природы и природных ресурсов
НИС	Новые индустриальные страны
НПО	Неправительственная организация
НЭП	Новая экономическая политика
ОГО	Организации гражданского общества
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПГ	Парниковые газы
ППС	Паритет покупательной способности
ПРООН/ГЭФ	Программа развития ООН / Глобальный экологический фонд
РКИК	Рамочная конвенция ООН по изменению климата
ТРИПС	Соглашение по вопросам применения в торговле прав на интеллектуальную собственность
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Организации Объединенных Наций
ХИПК	Инициатива в отношении бедных стран с высоким уровнем задолженности
ЦРТ	«Цели развития на тысячелетие»
ЮНЕП	Программа ООН по окружающей среде
ЮНСО	Бюро статистики ООН

## СОКРАЩЕНИЯ, ИСПОЛЬЗОВАВШИЕСЯ НА ЯЗЫКЕ ОРИГИНАЛА

BRAC	The Bangladesh Rural Advancement Committee	Комитет по сельскому развитию Бангладеш
CCAMLR	Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources	Конвенция о сохранении морских живых ресурсов Антарктики
CCD	Convention to Combat Desertification	Конвенция по борьбе с опустыниванием
CIDA	Canadian International Development Agency	Канадское агентство международного развития
CIESIN	Center for International Earth Science Information Network	Центр международной информационной сети по наукам о Земле Колумбийского университета
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species	Конвенция по международной торговле редкими и исчезающими видами фауны и флоры
CLRTAP	Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution	Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния
EDUCO	El Salvador's Community-Managed Schools Program	Программа школ, находящихся под управлением общин, в Сальвадоре
EPA	U.S. Environmental Protection Agency	Агентство по охране окружающей среды США
EROS	Earth Resources Observation System	Система наблюдения за земельными ресурсами
EWG	Environmental Working Group	Рабочая группа по окружающей среде
FDA	U.S. Food and Drug Administration	Администрация по контролю над продуктами питания и лекарствами США
FONAFIFO	National Forestry Fund, Costa Rica	Национальный лесной фонд (Коста-Рика)
FRA	Forest Resources Assessment	Оценка лесных ресурсов
ICRG	International Country Risk Guide	Международный страновой рейтинг риска
IASA	International Institute of Applied Systems Analysis	Международный институт прикладного системного анализа
IIED	International Institute for Environment and Development	Международный институт по охране окружающей среды и развитию
IRRI	International Rice Research Institute	Международный исследовательский институт риса
MSC	Marine Stewardship Council	Морской попечительский совет
NEPAD	New Partnership for Africa's Development	Новое партнерство для развития Африки
NOAA	The U.S. National Oceanic and Atmospheric Administration	Национальная администрация США по океану и атмосфере
NSDF	National Slum Dwellers Federation	Национальная федерация жителей трущоб (Индия)
ODESYPANO	The Sylvo-Pastoral Development Authority	Управление по развитию лесного и пастбищного хозяйства
ORNL	Oak Ridge National Lab	Окриджская национальная лаборатория
PAN U.K.	Pesticide Action Network, United Kingdom	Сеть НПО по пестицидам (Великобритания)
PRSP	Poverty Reduction Strategy Papers	Документы по Стратегии сокращения бедности
RSDF	Railway Slum Dwellers Federation in Mumbai	Федерация жителей железнодорожных трущоб в Мумбае (Индия)
SINAMOS	National System for Social Mobilization	Национальная система социальной мобилизации (Перу)
SPARC	The Society for the Promotion of Area Resource Centers	Общество для развития центров по ресурсам территории (Индия)
TI	Transparency International	«Международная прозрачность»
UCCI	The Union of Capital Cities of Ibero-America	Союз столиц Латинской Америки
USDA	U.S. Department of Agriculture	Департамент ООН по сельскому хозяйству
USGS	U.S. Geological Survey	Геологическая служба США
WCD	World Commission on Dams	Международная комиссия по плотинам
ZEIS	Special residential zones of social interest (аббревиатура образована от названия на португальском языке)	Жилые районы с особыми социальными потребностями

**Дорожная карта Доклада о мировом развитии 2003 г.**



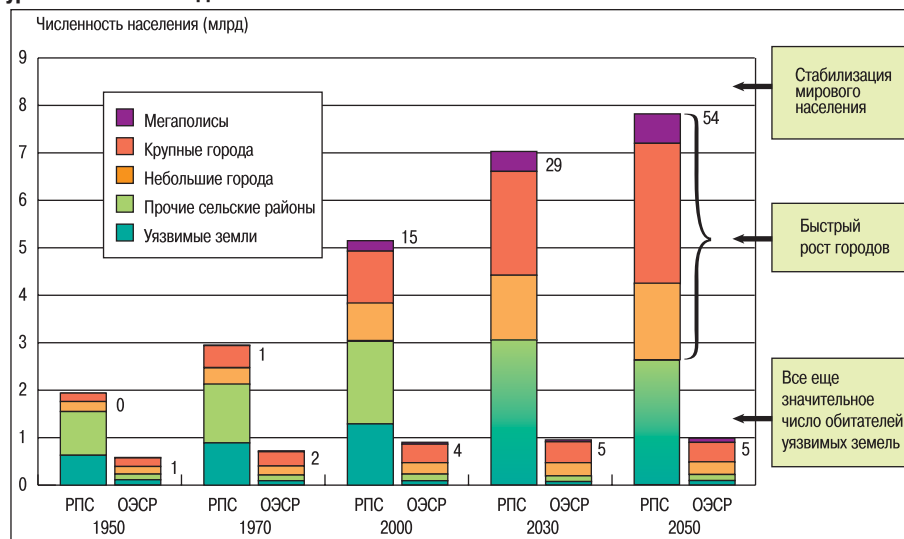
# Дорожная карта Доклада о мировом развитии 2003 года

Как, соблюдая условие экологической и социальной устойчивости, обеспечить производительный труд и высокое качество жизни для 2,5–3 млрд человек, живущих сейчас на менее чем 2 долл. в день, и для 3 млрд человек, которые, вероятно, составят прирост населения развивающихся стран к 2050 г.? В настоящем докладе ставятся вопросы о том, где возникают проблемы и благоприятные возможности, почему возникают проблемы и как они могут быть решены в различных условиях (на уязвимых землях, на относительно плодородных сельскохозяйственных землях и в городских районах) и на различных уровнях (локальный, национальный и глобальный). В Докладе показано, что многие известные и действенные направления политики не реализуются из-за возникающих проблем распределения и институциональных недостатков. Компетентные институты должны воспринимать сигналы, согласовывать интересы и осуществлять принятые решения. Инклюзия (включение) в общественную жизнь бедных и лишенных гражданских прав людей, предоставление им места в обществе, возможности выражать свое мнение и получить доступ к ресурсам будут способствовать появлению более эффективных институтов.

## Глава 1 Достижения и проблемы

Обеспечение нынешних и будущих поколений развивающихся стран производительным трудом и лучшим качеством жизни потребует достижения в этих странах значительного роста доходов и производительности. Решение этой задачи потребует также управления социальными, экономическими и экологическими проблемами и возможностями, сопровождающими переход к преимущественно городскому типу населения (см. рис. 1); внимания к нуждам сотен миллионов людей, живущих на уязвимых землях; использования преимуществ демографических сдвигов, ведущих к снижению коэффициентов зависимости и замедлению темпов роста населения; предотвращения локальных и глобальных со-

**Рисунок 1. Возможности — используемые или потерянные? Демографические и урбанистические сдвиги**



*Примечание.* РПС — развивающиеся страны и страны с переходной экономикой; ОЭСР — страны с высоким уровнем доходов (не обязательно члены Организации экономического сотрудничества и развития). Цифры справа от колонок означают число мегаполисов (городов с населением более 10 млн чел.). Города классифицируются следующим образом: небольшие — с числом жителей менее 100 тыс., крупные — от 100 тыс. до 10 млн человек.

*Источник:* расчеты авторов; прогнозы численности мирового населения на основе оценок Всемирного банка; оценки изменения численности сельского и городского населения сделаны на основе данных ООН.

циальных и экологических стрессов, которые могут сопровождать ожидаемый к середине столетия рост объема мирового валового внутреннего продукта (ВВП) до примерно 140 трлн долл. Хотя эти проблемы и возможности будут по-разному проявляться в различных условиях, — в экосистемах, в которых живут люди, и социальных системах, в которых они взаимодействуют, в масштабах, колеблющихся от маленькой горной долины до крупной приморской столицы и до биосферы планеты, — многие проблемы и механизмы их решения являются всеобщими.

## Глава 2

### Управление широким портфелем ресурсов

Социальные и экологические ресурсы (активы) имеют важнейшее значение, но обеспеченность ими недостаточна. Политика решения проблем известна, но не проводится в жизнь.

Общества нуждаются в управлении широким портфелем ресурсов — не только человеческим и физическим капиталом, но также экологическими активами (например, ресурсами пресной воды и рыбными запасами) и социальными активами (например, капиталом доверия). Эти ресурсы абсолютно не являются замещаемыми. Краткосрочные выгоды, полученные за счет их истощения или деградации, могут быть превзойдены издержками, связанными с потерей производительности и упущенными возможностями, что можно видеть на примере конверсии лесов на Мадагаскаре (вырубка лесов и освобождение земель для нужд сельскохозяйственного производства).

Рост производительности сельскохозяйственного производства чрезвычайно важен для снижения бедности на Мадагаскаре, где почти три четверти населения живет в сельских районах и где три четверти этого населения составляют бедные. Но превращение лесов Мадагаскара, обладающих богатым биологическим разнообразием и представлявших потенциальный центр сосредоточения будущего экологического туризма, в арену по большей части неустойчивого, низкоурожайного сельского хозяйства оказалось дорогостоящей ошибкой. Большая часть новых возделываемых земель деградировала, а эрозия горных склонов привела к засорению стекающих с них рек. Показатель ВВП на душу населения в стране сократился с 383 долл. (в долл. 1995 г.) в 1960 г. до 246 долл. сегодня. Мадагаскар — не единственная страна, подвергшая истощению или деградации свои лесные богатства и не получившая выгоды в других видах ресурсов. В среднем в странах с низким уровнем доходов истощение лесов ведет к снижению показателя чистых сбережений на 1,5% ВВП.

Почему экологические и социальные ресурсы находятся под особой угрозой и обеспеченность ими недостаточна? Потому что существуют экстерналии (внешние эффекты): отдельные индивиду-

альные действия могут вызывать экологические издержки (такие, как загрязнение среды) и социальные издержки (ослабление доверия в рамках общественных институтов), которые ложатся не на ответственную за них сторону, а на других людей. Те, кто пользуется общественными благами бесплатно и не может быть исключен из круга их потребителей, не имеет стимулов к тому, чтобы вносить вклад в их поддержание.

Пути решения этих проблем хорошо известны — это политика, направленная на согласование индивидуальных и общественных интересов либо с помощью налогов, субсидий и регулирования, либо на основе сознательного формирования новых рыночных механизмов. Отказ от такой политики, даже если она сулит многочисленные выгоды, в большинстве случаев является результатом проблем распределения и неспособности общества надежно выполнять свои долгосрочные обязательства.

## Глава 3

### Институты для устойчивого развития

Многие проблемы требуют долговременных решений и не поддаются быстрому воздействию. Для их решения требуется координация многих действующих лиц. Координация достигается с помощью инклюзии, подразумевающей выражение интересов и доступ к ресурсам. Расширение инклюзивности («включенности», широкого участия) ведет к более устойчивым результатам; а создание возможностей для выражения интересов и широкое владение ресурсами способствуют усилению инклюзивных процессов.

Предотвращение инфляции и защита инвесторов, обеспечение занятости и предоставления услуг, поддержание экологических ресурсов и систем их использования, борьба с преступностью и сохранение мира — все это проблемы координации. Некоторые виды проблем координации — приведение в соответствие спроса и предложения и на товары и услуги, и на физические активы — хорошо решаются рынком при наличии поддерживающих институтов, таких как права собственности. Механизмы решения других видов проблем координации, особенно в социальной и экологической сферах, зачастую отсутствуют, недостаточно развиты, несовершенны или слабы.

Для координационных механизмов, как правило, характерны три вида недостатков. Во-первых, они не способны действовать с учетом долговременной перспективы. Города растут, а их транспортные проблемы адекватно не решаются. Краткосрочные меры экономической политики превращаются в создание клиентуры для неэффективных субсидий. Во-вторых, они не способны представлять рассредоточенные интересы. Голоса тех, кто страдает от загрязнения окружающей среды, могут



быть не так слышны, как голоса виновников загрязнения. В-третьих, они не способны обеспечить выполнение обязательств по отношению к процветанию ресурсов. Расточительное уничтожение лесов, хищническая эксплуатация рыбных запасов, разграбление сбережений людей в результате инфляционной денежно-кредитной политики — все это отражает отсутствие общественных ограничительных механизмов.

Эти недостатки координации иллюстрируются крахом тресковых промыслов в Ньюфаундленде и американской компании «Энрон» (энергетика, финансы и услуги по управлению риском) — примерами общих проблем в совершенно различных областях. Потенциально возобновляемые ресурсы — в одном случае рыбные запасы, в другом доверие — были разрушены в погоне за краткосрочными выгодами немногих, но в ущерб долгосрочным интересам общества (см. рис. 2).

Для эффективной координации нужны институты (неформальные и формальные правила и организации), выполняющие следующие функции: вос-

**Рисунок 2. Неспособность институтов сохранять ресурсы**



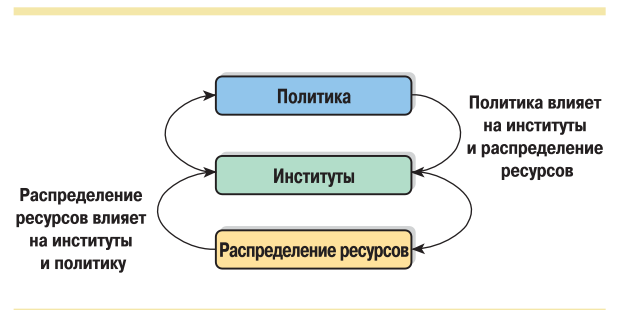
Источники: Hannesson (2002); Center for Research in Security Prices, University of Chicago; New York Stock Exchange.

приятие сигналов (информация, обратная связь, предвидение будущих проблем), согласование интересов (прозрачность, выражение интересов, форумы для ведения переговоров) и исполнение согласованных решений (механизмы обеспечения обязательств и правоприменения). В условиях, когда многие интересы рассредоточены или когда определенные слои общества бедны или иным образом ущемлены в правах, такие институты часто отсутствуют или несовершенны. Социальные группы, лишенные ресурсов, как правило, также лишены голоса, защиты и участия в общественной жизни, что препятствует способности институтов выполнять необходимые функции координации. Результат выражается в порочном круге, в котором тенденциозные институты осуществляют политику, ведущую к усилению поляризации и неравенства в распределении ресурсов (см. рис. 3).

Воздействие политики на институты и распределение ресурсов хорошо известно; менее известно то, что распределение ресурсов влияет на качество институтов и политики.

Этот круг может быть разорван. Определенные механизмы обеспечения прозрачности, обратных связей, ответственности, обязательств и согласования интересов с успехом применялись в различных условиях, на уязвимых землях, в сельских и городских районах. Эти механизмы не могут моментально изменить институты, но помогают создать импульс для длительных изменений. В долгосрочной перспективе важное значение имеет стимулирование и расширение социальной инклюзивности. Опыт ряда стран, например Южной Африки, Малайзии, показывает, что общества могут совершить решительный поворот в этом направлении, когда становится ясно, что иной путь бесперспективен.

**Рисунок 3. Контур «политика — институты — ресурсы»!**





Местная школа и учитель открывают возможности для девушек получить начальное школьное образование впервые в истории их деревни. Фото любезно предоставлено Робертом Клемент-Джонсом (*Robert Clement-Jones*).

#### Глава 4 Улучшение условий жизни на уязвимых землях

Согласно оценкам, на уязвимых землях — в засушливых зонах, на горных склонах, неплодородных землях или в условиях лесных экосистем — живут 1,3 млрд человек (см. рис. 4 и 5), и это число удвоилось за последние 50 лет. Жители этих районов составляют значительную долю людей, живущих в условиях крайней бедности. Живя в отдаленных районах и работая в неформальной экономике, эти люди не попадают в поле зрения лиц, принимающих решения.

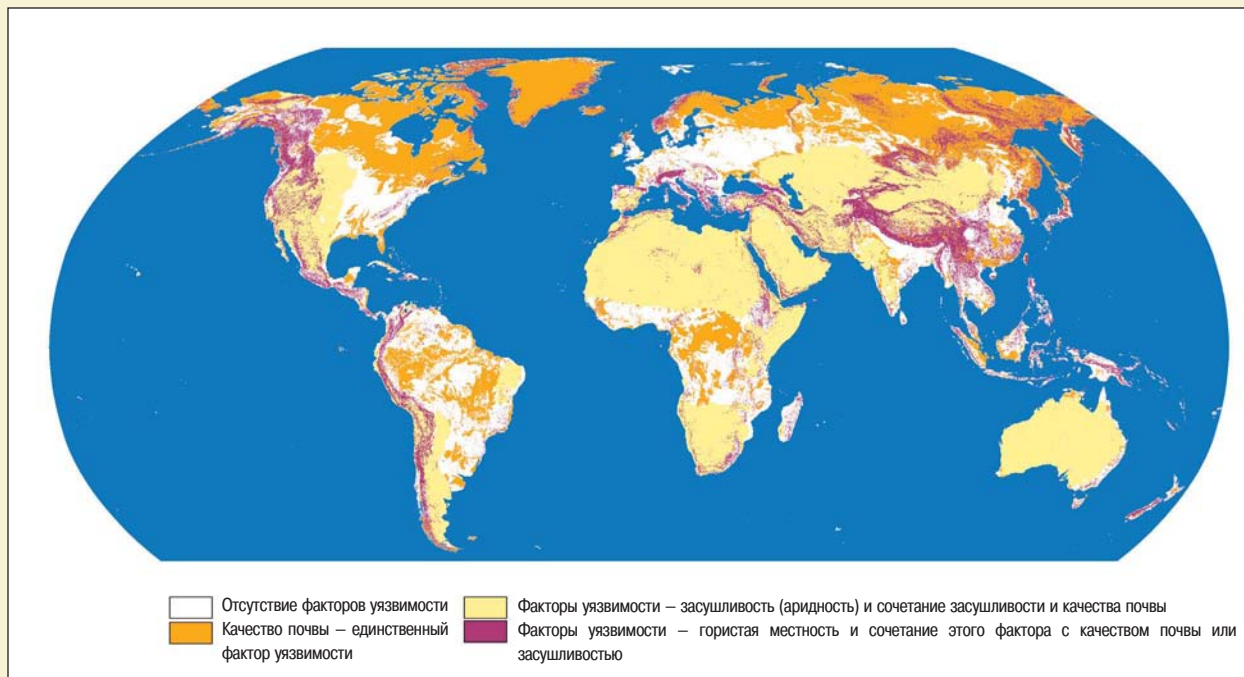
Местные сообщества, расположенные в отдаленных районах и на наиболее уязвимых землях, располагают весьма скромным портфелем ресурсов, которые не могут помочь им выбраться из бедности, и эти ресурсы, как правило, не подпитываются местными или национальными институтами. Умелое объединение исследовательских ресурсов и эффективных услуг могло бы предоставить таким сообществам возможность догнать в своем развитии более благополучные, менее отдаленные сообщества. Безусловно, для управления землепользованием с целью улучшения условий жизни важное значение имеют тесная связь между традиционными ноу-хау и внешней технической помощью и понимание на этой основе как заложенного в земле потенциала, так и существующих ограничений.

Прислушиваясь к массовым низовым организациям и апробируя различные идеи, правительства, гражданское общество и благотворители могут способствовать творческому подходу, формированию адаптивных институтов, выработке необходимой политики и действенных мер для решения социальных, экологических и экономических проблем, затрагивающих четверть населения развивающихся стран.



Монгольская семья направляется к зимней стоянке. Мобильность позволяет исключить перевыпас и снизить нагрузку на пастбища, обеспечивает устойчивое управление пастбищными землями и приемлемые средства существования. Фото любезно предоставлено Робинем Мирнсом (*Robin Mearns*).

**Рисунок 4. Уязвимые земли и земли, не подверженные факторам уязвимости**



Земли, не подверженные факторам уязвимости, составляют лишь небольшую часть поверхности Земли, на них живет бóльшая часть мирового населения и им уделяется практически все внимание при решении проблем развития. Тот факт, что живущее на уязвимых землях меньшинство, тем не менее, многочисленно и при этом особенно бедно и лишено возможностей для выражения своих интересов, представляет наиболее типичный пример отсутствия баланса интересов.

**Рисунок 5. Сельское население на уязвимых землях и землях, не подверженных факторам уязвимости**

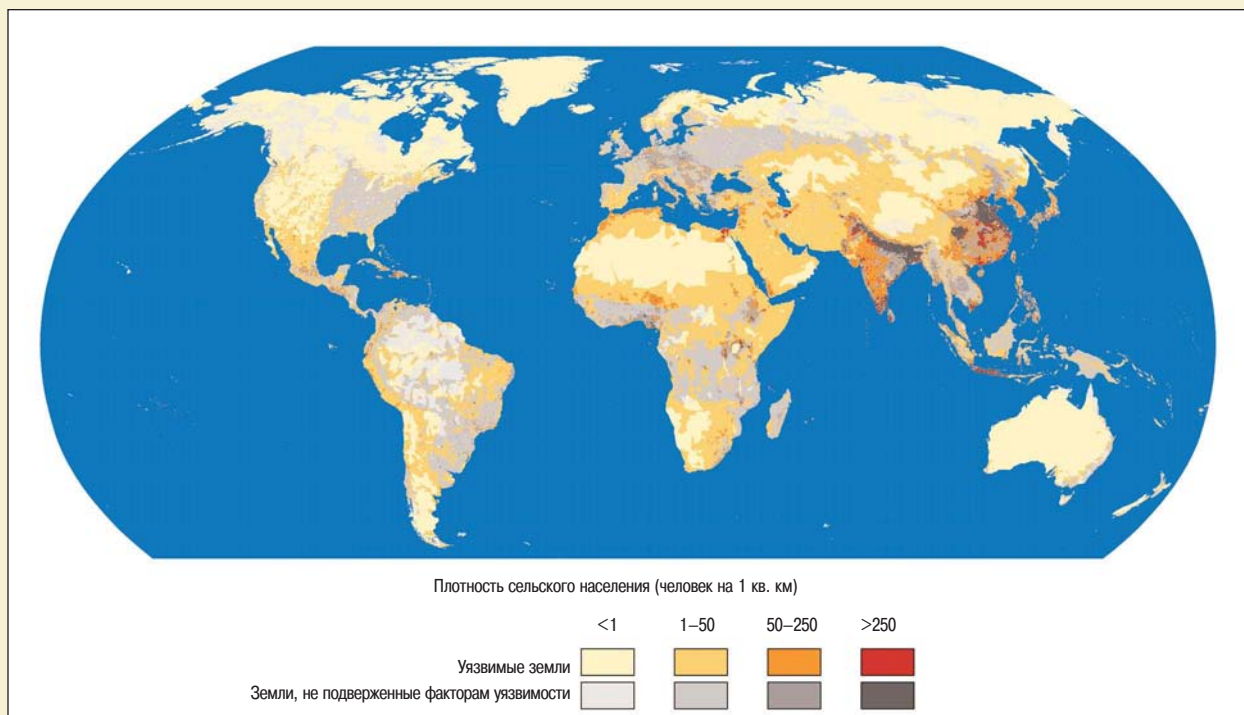
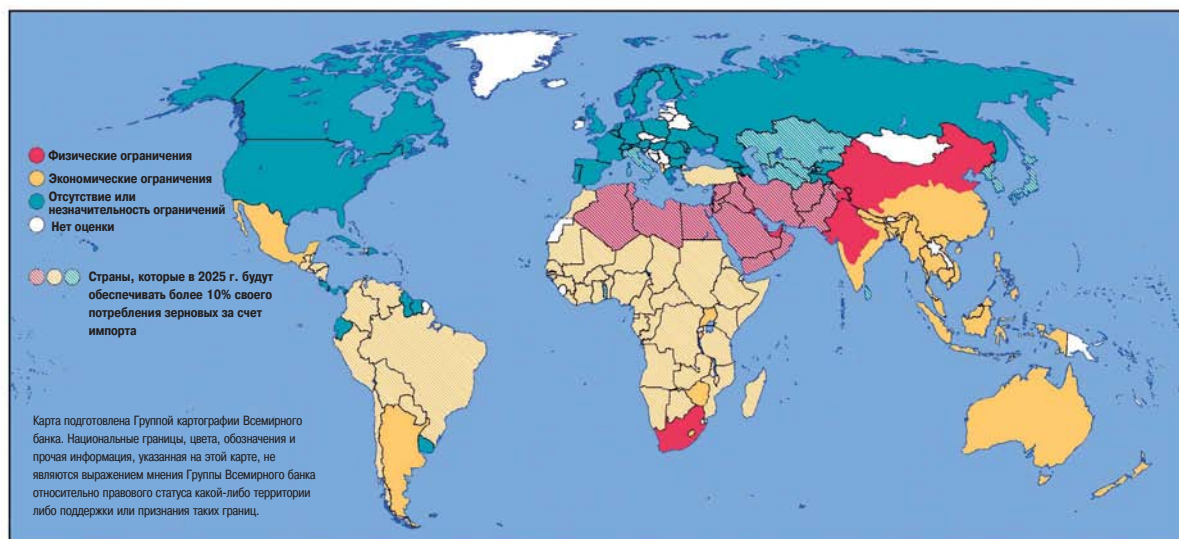


Рисунок 6. Прогноз ограниченности водных ресурсов на 2025 г.



В странах, испытывающих физические ограничения (связанные с физической нехваткой воды), все потребности в воде не могут быть обеспечены за счет перераспределения водных ресурсов или строительства систем водоснабжения. Эти страны будут вынуждены перераспределять потребление воды из сельского хозяйства в другие сектора и импортировать продовольствие или инвестировать в дорогостоящие системы опреснения. Страны, испытывающие экономические ограничения, должны будут увеличить первичное водоснабжение на более чем 25% с помощью дополнительных мощностей по хранению и транспортировке.

*Источник:* Подготовлено Международным институтом по управлению водными ресурсами для документа World Water Vision, The Hague, March 2000 (Глобальная долгосрочная концепция по воде, жизни и окружающей среде в 21 веке, разработанная на Втором Всемирном форуме по водным ресурсам в Гааге).

## Глава 5 Преобразование институтов на сельскохозяйственных землях

На последующие 30–50 лет ключевые задачи развития в области сельских преобразований состоят в ликвидации сельской бедности и укреплении связей между селом и городом, повышении производительности сельскохозяйственного производства и устойчивом управлении земле- и водопользованием в целях обеспечения продовольствием растущего населения, сдерживания расточительной конверсии земель и создания возможностей для хозяйственной деятельности вне аграрной сферы. В сельских районах, обладающих потенциалом товарного сельскохозяйственного производства, важнейшее значение имеет опережение «границы дефицитности» водных и земельных ресурсов. К 2025 г. многие районы будут испытывать физические или экономические ограничения в использовании водных ресурсов (см. рис. 6). Правительствам предстоит создать институты, обеспечивающие справедливое распределение прав на их использование, и принять меры к обеспечению адекватного уровня воды в реках, необходимого для поддержания водных экосистем.

Также необходимо государственное вмешательство в целях сохранения экологической ценности земель до появления экономических ограничений. Мобилизация поддержки в пользу мер, направлен-

ных на улучшение управления землепользованием, и реализация этих мер представляют целый набор институциональных задач. Новая многообещающая программа контроля за обезлесением в штате Мату-Гроссу, Бразилия, дает надежду на возможность решения этих задач. Система экологического лицензирования строится на основе спутникового фотографирования и инспектирования на местах и имеет целью регулирование землепользования в крупных землевладениях на площади этого штата в 5 млн га. С помощью этой системы, являющейся результатом политической воли, а также технологических и институциональных инноваций, в Мату-Гроссу укрепляется законность землепользования и сдерживается расточительная конверсия лесов Амазонии.

В области управления водо- и землепользованием необходимо применение двух принципов. Во-первых, правительства должны предвидеть и стремиться предотвращать возникновение проблем управления ресурсами до того, как они приведут к критической деградации окружающей среды. Во-вторых, распределение прав на использование земельных и водных ресурсов должно, по мере возможности, учитывать интересы бедных людей. Эти принципы обеспечивают защиту нерыночных экологических ценностей при расширении границ хозяйственной деятельности и доступ бедных слоев к экономическим активам, что оказывает благотворное влияние как на окружающую среду, так и на развитие местных, региональных и национальных институтов.



Национальная программа перестройки кампонгов (трущобных поселений) в городских районах Индонезии обеспечила инвестиции в основные виды инфраструктуры (водоснабжение и канализация, дренаж, дороги и тротуары, освещение и другие коммунальные услуги), а также защиту имущественных прав, значительно улучшив условия жизни жителей кампонгов и интегрировав их в города. В этом кампонге (Баджармасин, провинция Калиманган) работы по строительству дренажных сооружений предотвратили постоянные наводнения. Фото любезно предоставлено Джеймсом Фитцем Фордом, Всемирный банк (James Fitz Ford, World Bank).

## Глава 6 Использование всех преимуществ городов

Ожидается, что в следующие 30 лет произойдет значительный рост городских районов. Численность населения городов в развивающихся странах и странах с переходной экономикой почти удвоится за счет сочетания миграции из сельских районов, естественного прироста населения в городах и придания прилегающим сельским районам статуса городских. Расширение городских площадей потребует физического развития городской периферии, а также реконструкции и уплотнения городов.

Рост доли населения, проживающего в городских районах (крупные и небольшие города), является одним из основных факторов социальной и экономической трансформации. Новые массивные инвестиции в основной капитал городов, необходимые в свете удвоения городского населения к 2030 г., будут иметь решающее значение с точки зрения экологических результатов. Модели использования городских земель, организация полос отвода, строительные нормы будут определять использование энергии и воды.

В число ключевых проблем городского развития входят планирование городского развития и новых мест расселения для предотвращения появления в будущем трущоб, предоставление бедным и ущемленным слоям доступа к ресурсам (защита имущественных прав), стимулирование городских инвестиций и создания рабочих мест, формирование информированной общественности, способной решать экологические и социальные проблемы и

предвидеть риски. Институты городского управления нуждаются в связи между неформальными сетями социального капитала и формальными структурами, с тем чтобы вместе они справились с возрастающими масштабами и сложностью экологических и социальных ресурсов городов, обеспечив одновременно интегрированный рынок труда и улучшение инвестиционного климата.

Городская беднота часто была предоставлена сама себе, что вело к распространению больших неформальных поселений без всяких удобств (трущоб), обитатели которых испытывают серьезные экологические угрозы. Такое пренебрежение ведет к значительным как частным, так и общественным издержкам, которые могут быть смягчены с помощью таких корректирующих мер, как увеличение инвестиций на основе программ, привлекающих обитателей трущоб к участию в мерах по необходимому переселению в целях улучшения их безопасности и защиты экологически уязвимых районов. Более многообещающий подход к расширению инвестиций состоит в укреплении прав и ответственности, связанных с занимаемой и используемой землей, на основе упорядочения имущественных прав и тем самым устранения основного источника экономической и политической незащищенности домашних хозяйств и поселений. Имущественные права смягчают некоторые риски, которые лишают жителей желания инвестировать в свои дома и магазины, предоставляют им более широкое участие и заинтересованность в городском сообществе и в контактах с местными властями с целью приобретения услуг.

## Глава 7

### Усиление координации деятельности на национальном уровне

Поскольку действие многих внешних эффектов простирается за пределы муниципалитетов и регионов, страна в целом является тем уровнем, на котором возможно согласование интересов — непосредственно или путем организации переговоров между сторонами на местном уровне. Силы, действующие на национальном уровне, способны создавать условия и решать проблемы, которые не могут быть решены на локальном уровне. Они располагают большими возможностями, чем местные участники, для организации обеспечения общественными благами, не носящими локального характера, а также для извлечения выгод из экономии на масштабе, когда эти выгоды распространяются на многие субнациональные регионы.

Национальные проблемы, требующие координации на различных уровнях, включают: обеспечение инклюзивности (путем стимулирования доступа к ресурсам и выражения интересов); формирование здорового инвестиционного климата (требующее внимания к макроэкономической стабилизации, улучшению управления, развития основных видов инфраструктуры); управление окружающей средой (например, с помощью регулирования уровня загрязнения и рационального использования лесов и рыбных запасов); эффективное использование помощи и природных ресурсов (путем предотвращения истощения и деградации природных ресурсов); предотвращение конфликтов.

Сильная зависимость от природных ресурсов (как возобновляемых, например лесных, так и невозобновляемых, например минеральных) в обеспечении государственных доходов во многих случаях может тормозить возникновение эффективных институтов (важных и для экономических результатов, и для устойчивого развития), так как эта зависимость ослабляет ответственность правительства. Помощь развитию также может иметь подобные последствия, и их предотвращение является важнейшим направ-

лением предпринимаемых в настоящее время усилий по повышению эффективности этой помощи.

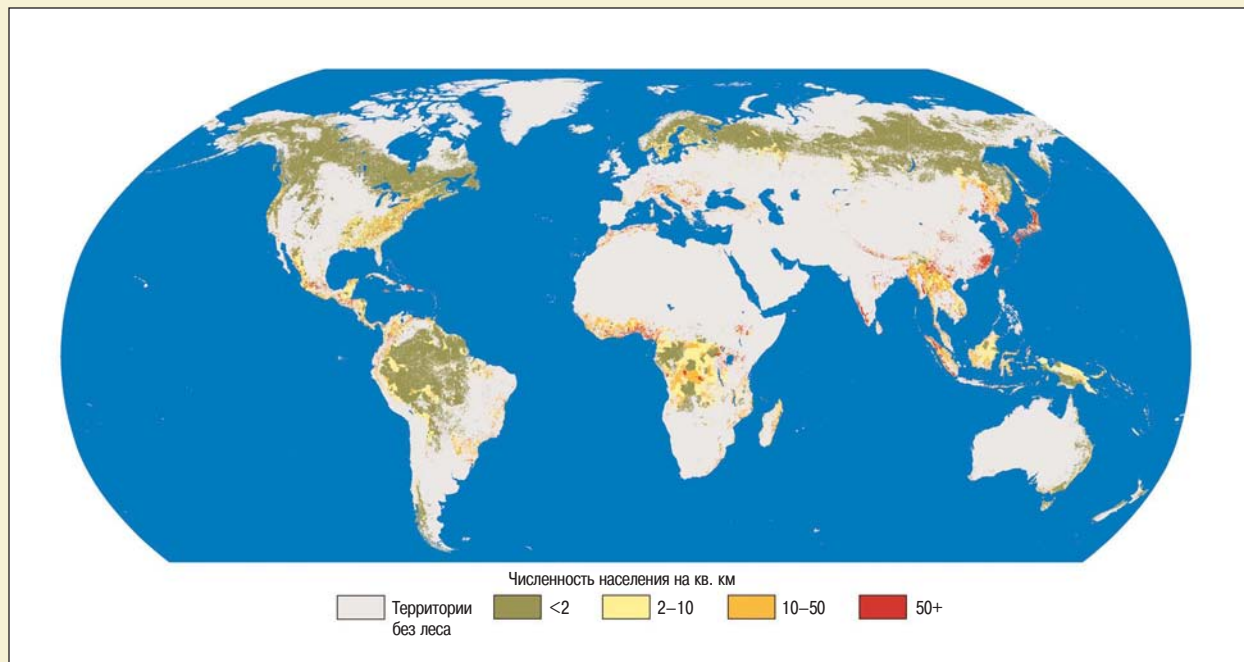
Трагедия всплеск насилия с большей вероятностью может постигнуть страны с подвергающимися разграблению природными ресурсами и крайней бедностью. Сокращение бедности и другие формы предотвращения конфликтов важны, поскольку бедность, экономическая стагнация и богатая политическими беспорядками история повышают риск конфликтов. Предоставление общественных благ, сокращение отрицательных внешних эффектов и предотвращение конфликтов потребуют совершенствования координации на национальном уровне путем обеспечения инклюзивности и участия (на основе выражения интересов и расширения доступа к ресурсам), а также создания благоприятных условий для сотрудничества между заинтересованными группами со стороны правительства, гражданского общества и частного сектора.

## Глава 8

### Глобальные проблемы и локальные интересы

Многие локальные экологические и социальные проблемы выходят за рамки государственных границ. Как могут быть решены проблемы загрязнения воздушной и водной среды, вооруженных конфликтов, инфекционных болезней и другие острые проблемы без глобальных полномочий? Существуют институты, которые заняты поиском путей согласования интересов в пределах и за пределами границ по вопросам истощения озонового слоя стратосферы и трансграничных кислотных дождей. Появляются и другие институты, способствующие международной координации, в том числе по линии более широкого применения стандартов и сертификации, а также «связующих институтов», которые устанавливают связи между политиками и учеными, создавая условия для развития новых творческих подходов к решению проблем.

Рисунок 7. Плотность населения на лесных территориях



*Источник:* Составлено авторами на основе Базы данных о мировом населении с привязкой к координатной сетке (версия 2), подготовленной Центром международной информационной сети по наукам о Земле Колумбийского университета (Columbia University's Center for International Earth Science Information Network's Gridded Population of the World dataset), и на основе Характеристики растительного покрова Земли. Отображенные на карте леса включают листопадные широколиственные и хвойные леса, вечнозеленые широколиственные и хвойные леса и смешанные леса; на карте не отображены саванны, земли, заросшие кустарниками, лесистые заболоченные территории и тундра.

Две важные и доказавшие свою сложность проблемы глобальной устойчивости тесно связаны с локальными проблемами использования земельных, водных и энергетических ресурсов: проблема сохранения биологического разнообразия и поддержания экосистем и проблема смягчения и адаптации к климатическим изменениям. Стратегии сохранения биологического разнообразия должны осуществляться на уровне экосистем в целом. Экологические и социальные проблемы, связанные, например, с устойчивым управлением лесными ресурсами, будут совершенно различными в условиях обширных, ненаселенных лесов и лесов, занимающих фрагментарные территории с высокой плотностью населения (см. рис. 7).

Неконтролируемое изменение климата может иметь суровые последствия. Чтобы оказать воздействие на изменения в экономических системах и на изменение глобального климата, необходимо длительное время для подготовки и реализации согласованных действий необходимого масштаба.

## Глава 9 Пути к устойчивому будущему

Недостаток ресурсов и эффективного выражения интересов для крупных сегментов населения блокирует возникновение компетентных институтов, способных воспринимать ранние сигналы, согласовывать интересы и обеспечивать обязательность исполнения решений. В результате меры политики, направленные на предотвращение расточительства ресурсов, прежде всего экологических и социальных, не принимаются и не реализуются. Чем больше людей услышано, тем меньше ресурсов растрачено. Эти выводы *Доклада о мировом развитии за 2003 г.* дают основу для многих рекомендаций и указывают на ряд проблем, требующих дальнейших исследований и обсуждения, в том числе проблемы глобального видения и достижения согласия по вопросу об устойчивом развитии.

# Достижения и проблемы

**Д**оклад о мировом развитии 2003 г. посвящен устойчивому развитию, людям и взаимоотношениям между ними. Он рассказывает о нашей планете и ее фабрике жизни, наших стремлениях к процветанию и воспроизводству поколений.

Любая серьезная попытка сокращения бедности требует устойчивого экономического роста, повышения производительности и доходов в развивающихся странах. Но понятие развития далеко не ограничивается экономическим ростом. В настоящем докладе утверждается, что обеспечение устойчивого развития требует усилий не только в области экономического роста, но и в решении экологических и социальных проблем. До тех пор пока не будет интегрального подхода к трансформации общества, управлению окружающей средой и экономическому росту, сам по себе рост в долгосрочной перспективе будет находиться под угрозой.

Экологические и социальные проблемы, не решаемые должным образом, накапливаются с течением времени и ведут к последствиям, которые проявляются в более долгосрочном временном горизонте по сравнению с типичным для принятия решений в области экономической политики. Вот почему в настоящем докладе принят более длительный горизонт в 20–50 лет. В этих временных рамках становится возможным определить экологические и социальные проблемы — местные, национальные и глобальные — которые чреваты весьма дорогостоящими и даже необратимыми последствиями, если не будут решаться немедленно. Что касается других проблем, не имеющих необратимого характера, то более длительный временной горизонт обеспечивает время для подготовки к изменению подходов и преобразованию институтов, давая возможность для ответных действий до того, как проблемы усугубятся до кризисного состояния.

Короче говоря, в настоящем докладе приводится всесторонний, долгосрочный и динамичный подход к устойчивому развитию, особое внимание уделяется сокращению бедности.

## Ключевая проблема развития

Согласно большинству современных оценок, в течение ближайших 30 лет мировое население увеличится на 2 млрд человек и за последующие 20 лет еще на 1 млрд<sup>1</sup>. Почти весь этот прирост произойдет в развивающихся странах, и в основном — в городских районах. Сегодня в этих странах 2,5–3 млрд человек живут на менее чем 2 долл. в день<sup>2</sup>. Ключевая проблема развития состоит в том, чтобы обеспечить для всех этих людей возможность производительного труда и улучшение качества жизни. Это потребует значительного увеличения производительности и доходов в развивающихся странах.

Может показаться, что эта проблема решается, и она действительно решается. Однако за последние 30 лет мировое население также возросло на 2 млрд<sup>3</sup>, причем этот рост сопровождался существенным прогрессом в улучшении благосостояния, измеряемого соответствующими показателями. Среднедушевой доход в развивающихся странах (взвешенный по численности населения, в долл. 1995 г.) вырос с 989 долл. в 1980 г. до 1354 долл. в 2000 г.<sup>4</sup> Детская смертность сократилась наполовину — со 107 до 58 на тысячу живорожденных, а неграмотность взрослого населения — с 47% до 25%<sup>5</sup>.

В прошлом, в 1950–1960-е годы, существовало опасение, что развивающиеся страны, прежде всего Китай, Индия и Индонезия, не смогут прокормить свое быстро растущее население. Благодаря Зеленой революции в сельском хозяйстве катастрофические сценарии голода и страданий в этих имеющих наибольшую численность населения развивающихся странах не осуществились. В 1960-е и 1970-е годы Римский клуб и многие другие группы прогнозировали быстрое истощение важнейших природных ресурсов Земли. Пока этого не случилось, опять-таки благодаря тому, что изменения в технологии и предпочтениях открыли возможность замещения существующих ресурсов новыми, например, медь была заменена оптическим волокном. Глобальные меры привели также к круп-



ным успехам в ликвидации массовых заболеваний (оспа и речная слепота, или онхоцеркоз), а также в решении новых проблем (истощение озонового слоя).

Однако эти достижения сопровождались рядом негативных социальных и экологических явлений, которые не должны повториться в последующие 50 лет, что является условием устойчивого развития.

- *Бедность: сокращается, но все еще остается одной из нерешенных проблем.* Доля людей, живущих в чрезвычайной бедности (т.е. менее чем на 1 долл. США в день), существенно упала. С 1980 по 1998 год даже абсолютное число очень бедных людей сократилось по меньшей мере на 200 млн, до примерно 1,2 млрд в 1998 г.<sup>6</sup>, что явилось прежде всего следствием сокращения численности беднейшего населения в Китае в результате ускорения его экономического роста начиная с 1980 г.<sup>7</sup> С 1993 г. появились обнадеживающие признаки нового сокращения бедности в Индии. Напротив, в странах Африки к югу от Сахары наблюдалось постоянное увеличение числа очень бедных людей. В 1998 г., несмотря на сокращение бедности в Азии и ее увеличение в Африке к югу от Сахары, на долю Восточной и Южной Азии все еще приходилось две трети беднейшего населения мира, а на долю Африки к югу от Сахары — одна четверть. Стратегия развития должна существенно повысить свою эффективность в ликвидации униженной бедности. Оценка численности беднейшего населения, составляющая 1 млрд человек, примерно совпадает с независимо полученными оценками численности людей, страдающих от недоедания и недостаточного веса<sup>8</sup>.
  - *Углубление неравенства.* В настоящее время средние доходы в 20 богатейших странах в 37 раз больше, чем в 20 беднейших. За последние 40 лет этот разрыв удвоился, главным образом из-за отсутствия роста в беднейших странах<sup>9</sup>. Сходные явления углубления неравенства наблюдаются внутри многих (но не всех) стран.
  - *Разрушительные конфликты.* В 1990-е годы в 46 странах имели место конфликты, главным образом гражданские<sup>10</sup>, т.е. в конфликты было вовлечено более половины беднейших стран (17 из 33). Результатом явились огромные потери, сводящие на нет достижения развития и оставляющие в наследство разрушенные активы и недоверие, подрывающее будущие возможности.
- Расширение масштабов и пределов человеческой деятельности также оказывает огромное воздействие на местные и глобальные общественные ресурсы (водные ресурсы и почвы, рыбные запасы), а также на местную и глобальную природную среду (способность биосферы перерабатывать отходы и регулировать климат).
- *Загрязнение воздушной среды.* На местном уровне

вредное для здоровья загрязнение воздушной среды наблюдается в сотнях городов в развивающихся странах (см. гл. 3, рис. 3.4). На глобальном уровне масштабная зависимость энергетики от использования ископаемого топлива подвергает риску способность биосферы поглощать углекислый газ, что влияет на температурный режим. Согласно сложившейся тенденции, глобальное потребление энергии растет пропорционально валовому внутреннему продукту (ВВП). Выбросы парниковых газов (ПГ), будут и далее увеличиваться, если не будут предприняты согласованные усилия, направленные на повышение энергетической эффективности и ослабление сегодняшней зависимости от ископаемого топлива<sup>11</sup>. За последние 50 лет дополнительные поступления азота в атмосферу, главным образом в результате использования удобрений, роста отходов, сжигания топлива, вызвали нарушения глобального азотного цикла, что повлекло за собой многие отрицательные последствия — от снижения плодородия почв до чрезмерного увеличения количества питательных веществ в озерах, реках и прибрежных водах. При сохранении существующей тенденции количество биологически доступного азота удвоится в течение 25 лет<sup>12</sup>.

- *Увеличение дефицита пресной воды.* Потребление пресной воды быстро возрастает, в некоторых регионах ее доступность обещает стать одной из острейших проблем 21 века. Треть мирового населения живет в странах, уже испытывающих некоторый или значительный недостаток воды. В течение следующих 30 лет эта пропорция может составить половину и более населения (с учетом существующих прогнозов его роста), если не произойдут институциональные изменения, направленные на улучшение охраны и распределения водных ресурсов<sup>13</sup>. В 1995 г. более миллиарда людей в странах с низким и средним уровнем доходов, а также 50 млн в странах с высоким уровнем доходов испытывали дефицит безопасной питьевой воды, воды для удовлетворения нужд личной гигиены и для домашнего потребления<sup>14</sup>.
- *Деградация почв.* С начала 1950-х годов во всем мире почти 2 млн га земли (23% всех пахотных и пастбищных земель, лесных и водно-болотных угодий) были подвержены деградации. Из них около 39% подвергаются незначительной деградации, 46% — средней и 16% — жестокой деградации, требующей огромных затрат на восстановление. В некоторых районах наблюдается резкое падение продуктивности земель. Немногим лучше ситуация с пастбищными землями: почти 54% подвержены деградации, из них 5% — сильной<sup>15</sup>.
- *Уничтожение лесов.* Обезлесение идет существенными темпами. С 1960 г. уничтожена одна пятая часть всех тропических лесов<sup>16</sup>. По данным Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (ФАО), обезлесение сконцентрировано в развивающихся странах, которые с 1980 по 1995 год потеряли почти 200 млн га леса. В Бразильской Амазонии в 1990-е го-

ды ежегодное обезлесение составляло от 11 до 29 тыс. кв. км. Обезлесение в развивающихся странах имеет несколько причин, в том числе превращение лесных угодий в крупные животноводческие и плантационные хозяйства, а также увеличение числа мелких сельскохозяйственных производителей, добывающих средства к существованию. В то же время в промышленно развитых странах площадь лесов стабильна или даже несколько увеличивается, хотя лесные экосистемы так или иначе подверглись изменениям. Согласно оценке Института мировых ресурсов, ИМР (World Resources Institute, WRI), крупные, относительно естественные экосистемы сохранились лишь в одной пятой части коренных лесов Земли<sup>17</sup>.

- **Исчезновение биологического разнообразия.** За последний век в результате ряда локальных случаев вымирания число видов растений и животных сократилось. Кроме того, многие растения и животные сохранились лишь в отдельных — уникальных — ареалах. Одна треть наземного биоразнообразия, занимающая 1,4% территории Земли, расположена в уязвимых зонах («горячих точках») и находится под угрозой уничтожения в случае природной катастрофы или дальнейшего вторжения человека<sup>18</sup>. Согласно некоторым статистическим данным, для 20% всех исчезающих видов угрозой являются чужеродные виды, которые были интродуцированы (ввезены) человеком и являются чуждыми для данной местности<sup>19</sup>.
- **Сокращение рыбных запасов.** Ухудшается водная среда, снижается ее производительность. Около 58% мировых коралловых рифов и 34% всех видов рыб находятся под угрозой из-за человеческой деятельности<sup>20</sup>. Семьдесят процентов мировых коммерческих рыбных промыслов эксплуатируются с полной или чрезмерной интенсивностью при одновременном сокращении уловов<sup>21</sup>.

Все эти социальные и экологические тенденции несовместимы с устойчивым ростом во взаимосвязанном мире в долгосрочной перспективе. При сложившихся социальных и экологических угрозах, вызванных прошлыми стратегиями развития, задача всемирного повышения человеческого благосостояния должна решаться на основе более эффективного процесса развития — путем роста, уничтожающего бедность и интегрирующего социальные и экологические цели в процессе устойчивого улучшения благосостояния.

### **Благоприятные возможности**

Процесс развития связан с изменениями и трансформацией. Экономика эволюционирует, общества и культуры эволюционируют. Природа эволюционирует. Но темпы этой эволюции различны, что создает стрессовые ситуации, требующие воздействия и управления<sup>22</sup>. Кроме того, в эпоху глобализации растущие масштабы и темпы изменений в человеческой деятельности в ряде случаев пре-

вышают возможности адаптации к ним процессов, происходящих в природе, и систем, необходимых для поддержания жизни<sup>23</sup>. Глобализация и ускорение технологических изменений также меняют характер социальных взаимодействий и действенность существующих институтов. Хотя глобализация и технологические изменения несут многие выгоды, они могут иметь и вредные побочные эффекты, если институты на местном, национальном и международном уровнях не эволюционируют достаточно быстро, чтобы справляться с ними. Последствия прошлых стратегий развития проявляются также в замедлении, ограничении направлений роста или увеличении их издержек<sup>24</sup>.

Однако эти процессы при условии надлежащего управления ими могут создать новые возможности. Из многих взаимосвязанных факторов, способствующих изменениям и трансформации, выделяются четыре: научные и технологические инновации, рост доходов, рост населения и урбанизация. Первые два фактора будут, по всей видимости, постоянно способствовать изменению приоритетов и открытию новых возможностей для их реализации. Демографические и урбанистические сдвиги, напротив, представляют единовременные изменения, и возможности, предлагаемые ими, очевидно, не являются столь явными. Ниже они рассмотрены более подробно.

- **Научные и технологические инновации.** Поток информации и идей, катализируемый Интернетом, способен дать развивающимся странам возможность быстрого ознакомления с опытом друг друга и промышленно развитых стран, а также стимулировать появление сетей для осуществления мониторинга за широким спектром результатов развития. Другие технологические достижения могут позволить развивающимся странам перескочить через этапы процесса развития, связанные с неэффективным использованием природных ресурсов. Наука и технология могут помочь в решении важнейших социально-экономических проблем. Зеленая революция, как уже отмечалось, внесла решающий вклад в избавление многих развивающихся стран от угрозы массового голода. Чтобы в полной мере воспользоваться этими возможностями, необходимы институты, способные стимулировать и распространять технологические достижения, одновременно избегая или смягчая любые неблагоприятные последствия.
- **Рост доходов.** Прогнозируемый глобальный рост доходов на 3% в год в течение следующих 50 лет означает четырехкратное увеличение глобального ВВП. Ускорение роста доходов может вызвать напряжение в экологической и социальной сферах, если изменениям моделей производства и потребления не будет уделено достаточного внимания. Но такой будущий экономический рост потребует также крупных инвестиций в создаваемый человеком капитал, с тем чтобы увеличить мощности и заменять существующие по мере их устаревания. Превращение этих инвестиций (являю-

щихся, главным образом, долгосрочными) в более ответственные по отношению к экологическим и социальным проблемам с помощью соответствующих инвестиционных критериев займет достаточно много времени, прежде чем развитие повернет на более устойчивый путь, но эту возможность нельзя упустить.

### **Возможности, открываемые демографическими сдвигами**

Когда сегодняшние промышленно развитые страны были развивающимися, их показатели плотности и роста населения были значительно ниже, чем у развивающихся стран сегодня, и, следовательно, их ресурсы испытывали меньшее давление. Они также имели более равномерное распределение возрастной структуры населения и более низкие показатели коэффициентов зависимости, что позволяло общественным институтам постепенно адаптироваться к потребностям меняющегося населения.

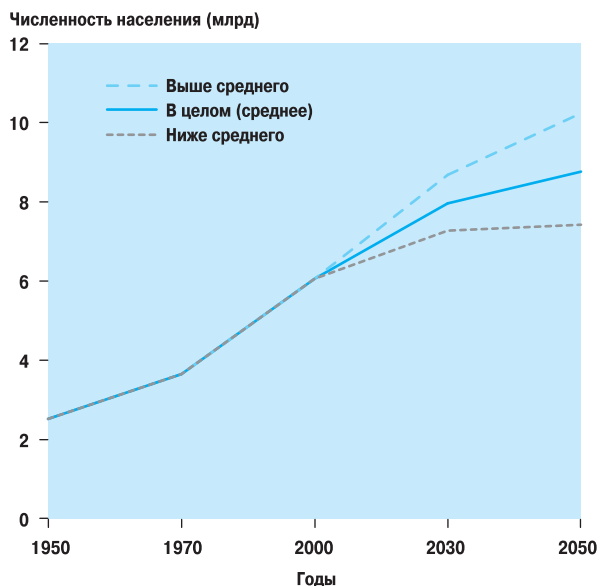
Население группы промышленно развитых стран в целом было весьма стабильным на протяжении почти всей второй половины 20 века. Поэтому рост мирового населения в этот период происходил преимущественно за счет роста населения развивающихся стран. Проблемы и последствия этого роста, как правило, проявлялись не в агрегированном виде, как первоначально ожидалось (например, в масштабных явлениях голода и нехватки продовольствия), а скорее более скрытым образом, в многочисленных менее масштабных взаимодействиях между населением, бедностью и ресурсами<sup>25</sup>. Их влияние ощущается в усилении таких явлений, как уязвимость земель, низкий уровень заработной платы, стойкая безработица.

В настоящее время ясно, что глобальные демографические сдвиги продолжают развиваться и еще далеки от завершения. И в этом заключена важная историческая возможность. К концу нынешнего столетия ожидается стабилизация мирового населения на уровне 9–10 млрд, что на 20–30% ниже прогнозов, сделанных в 1960-х и 1970-х годах. Замедлению его роста способствовали многие перечисленные ниже факторы.

- Рост уровня образования и занятости женщин и уменьшение размеров семей.
- Расширение возможностей для занятости вне сельского хозяйства, создающее потребность в повышении уровня образования детей.
- Широкое распространение современных методов контрацепции, облегчающее планирование деторождения.

Из ожидаемого прироста населения 85% (3 млрд) родятся в течение следующих 50 лет (рис. 1.1). Но темпы прироста и формирующиеся численность и структура населения будут различаться по регионам (рис. 1.2), и по странам. Если коэффициенты рождаемости не будут сни-

**Рисунок 1.1**  
**Численность мирового населения приближается к стабилизации**



Примечание. Варианты выше среднего и ниже среднего основаны на соответствующих прогнозных сценариях ООН, агрегированных Всемирным банком.

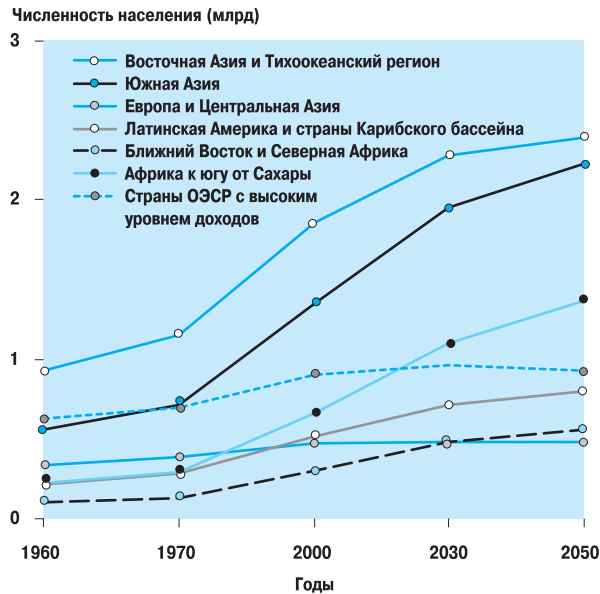
Источник: оценки Всемирного банка.

жаться столь быстро, как это прогнозируется сейчас, общая численность населения, а следовательно, и давление на природные ресурсы и социальную сферу, будут еще больше. При более быстром снижении коэффициентов рождаемости многие страны скорее, чем ожидается, столкнутся с другой проблемой — старением населения. Это может привести к серьезным последствиям, особенно для сельского населения, формальные системы социального обеспечения которого либо вовсе отсутствуют, либо недостаточно развиты. Например, одним из последствий китайской политики планирования семьи (одна семья — один ребенок), результатом которой явилось успешное и значительное снижение общей численности населения, может стать возрастание к 2030 г. доли населения старше 65 лет до одной трети<sup>26</sup>.

На демографические процессы во многих странах влияет рост заболеваемости ВИЧ/СПИДом, малярией и туберкулезом. Например, текущие оценки и прогнозы по Африке к югу от Сахары показывают возрастающие масштабы потерь населения в трудоспособном возрасте в результате эпидемии ВИЧ. Особенно серьезны экономические последствия этих показателей высокой смертности, так как уже сделаны значительные частные и государственные инвестиции, затрагивающие членов этой возрастной группы. Их уход из жизни оставляет значительные и непредсказуемые пробелы в трудовых ресурсах. Малярия вызывает скорее высокий уровень заболеваемости

Рисунок 1.2

## Одни регионы быстро растут, другие стабилизируются



Источник: база данных "Показатели мирового развития" (WDI) и SIMA.

взрослого населения, чем смертности, но и это ведет к значительным потерям в производительности труда. Рост уровней заболеваемости будет иметь глубокие последствия и с точки зрения расходов на здравоохранение в этих африканских странах.

При снижении рождаемости меняется возрастная структура населения, и это на несколько десятилетий открывает для развивающихся стран возможность, которой они могут воспользоваться, чтобы повысить уровень благосостояния всего населения. Как показано на рис. 1.3, доля населения трудоспособного возраста по отношению к доле детей (в возрасте до 15 лет) и лиц пожилого возраста (старше 65 лет) повышается, что дает возможность снизить расходы на строительство школ и на медицинское обслуживание старших поколений и инвестировать сэкономленные ресурсы в общий экономический рост. Однако этими выгодами можно реально воспользоваться лишь в том случае, если представители трудоспособного населения имеют оплачиваемую занятость и возможности улучшить свое имущественное положение. В дальнейшем по мере старения трудоспособного населения коэффициенты зависимости вновь возрастают, и подобная возможность начинает исчезать, что вскоре можно будет наблюдать в странах Восточной Азии и Восточной Европы (см. рис. 1.3).

Снижение коэффициентов зависимости иждивенцев от работников принесло существенные выгоды некоторым регионам, прежде всего Восточной Азии<sup>27</sup>. Инвестиции в формирование квалифицированной, здоровой ра-

бочей силы в сочетании с политикой и институциональными условиями, благоприятствующими ее эффективно использованию, способствовали значительному экономическому росту. Двумя ключевыми факторами успеха послужили открытость экономики и инвестиции в сектора с высоким потенциалом роста. В большинстве развитых регионов относительно низкие коэффициенты зависимости сохранятся в течение нескольких десятилетий, что при условии принятия продуманных мер в настоящий момент позволит извлечь максимум выгоды из этой возможности.

До сегодняшнего дня правительства, испытывающие финансово-бюджетные ограничения, не могли обеспечить расширение занятости, развитие инфраструктуры и сферы общественных услуг, соответствующие темпам роста населения. Теперь по мере приближения мирового населения к стабилизации эта задача будет облегчаться. Правительства как в городских, так и в сельских районах смогут перейти от удовлетворения количественных потребностей в услугах к модернизации их качественных характеристик. В этом случае социальная напряженность и неудовлетворенность, вызываемые безработицей и отсутствием общественных услуг, смогут быть в значительной мере смягчены.

Снижение темпов роста населения уменьшит давление на природные ресурсы, но эта тенденция будет компенсироваться ростом потребления на душу населения. Последнее диктует необходимость принятия технологий и моделей развития производства и потребления, обеспечивающих устойчивое использование природных ресурсов. Важным условием извлечения выгод из возможностей, открываемых стабилизацией численности населения, является анализ проблем и определение таких стратегий развития для переходного периода (т.е. на следующие 20–50 лет), которые позволили бы избежать дальнейших конфликтов или деградации ресурсов.

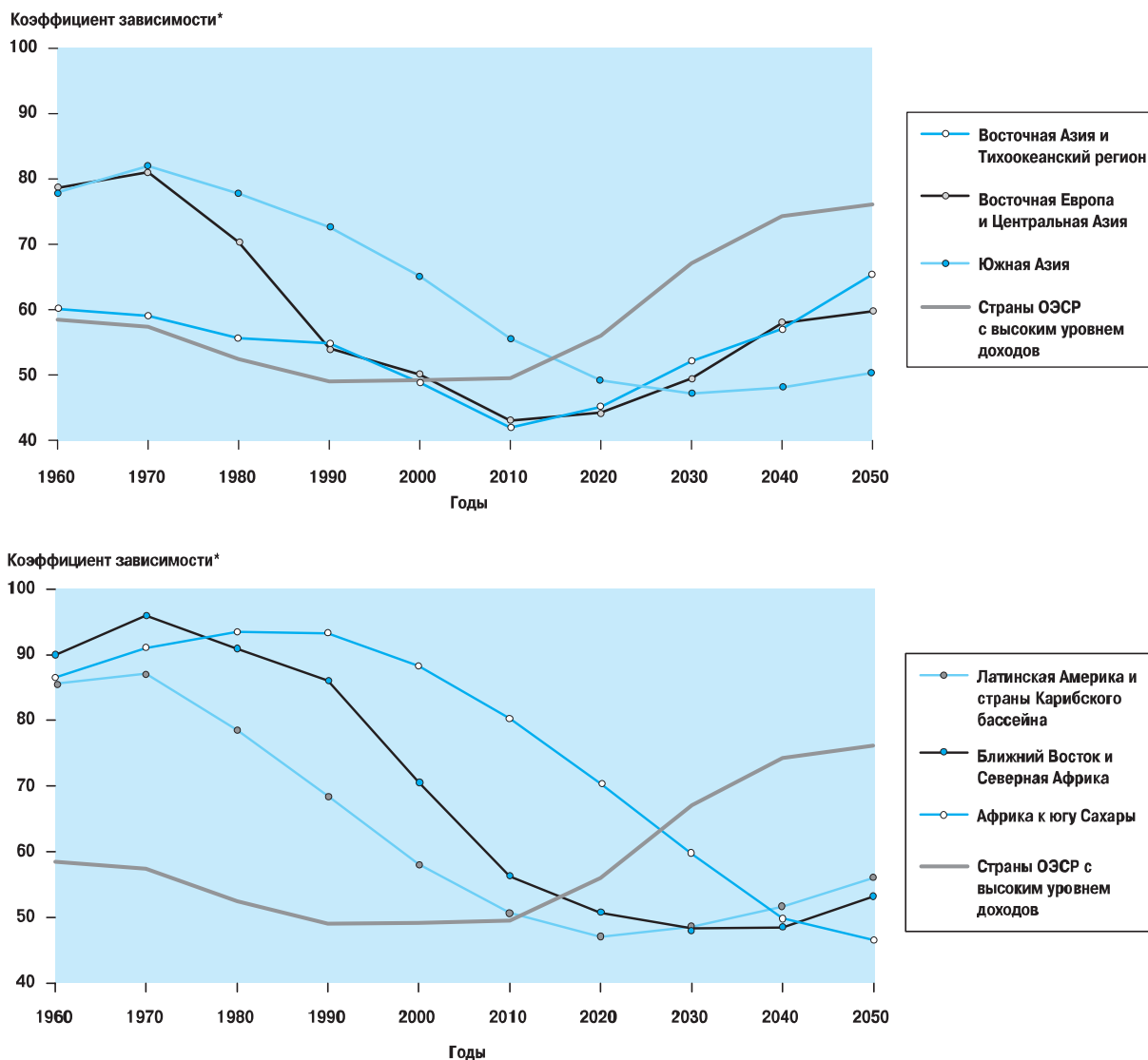
### Возможности, открываемые урбанизацией

По мере продвижения стран от бедности к достатку необходимый для этого рост производительности происходит уже не в сельскохозяйственном производстве, которое служило основным источником занятости и дохода, а в несельскохозяйственных видах деятельности, не связанных с интенсивным использованием земли. Это, как правило, сопровождается масштабным сокращением сельского и увеличением городского населения. Трансформация относительно закрытых, недоступных, основанных на традициях сельских обществ в относительно открытые, доступные, инновационно ориентированные городские общества, безусловно, явилась важнейшим социально-экономическим и культурным преобразованием за последние 150 лет<sup>28</sup>.

Сельские поселения, особенно в менее доступных регионах, имеют сложившийся опыт адаптации к условиям существования и превращаются в жизнеспособные и самодостаточные сообщества. И если они способны справляться с существующими рисками, такие сообщества про-

Рисунок 1.3

## Коэффициенты зависимости: тенденция к снижению, но временная



должают свой процесс обучения и адаптации. Однако зависимость от местных экосистем налагает ограничения на принятие риска и инновационность. Такие автономные модели развития трансформируются по мере того, как происходит вовлечение сельских районов в более широкие рынки и укрепление их связей с городскими районами. При этом торговые связи и расстояния от центров торговли становятся все более важными факторами, определяющими возможности развития и нагрузку на местные ресурсы.

Рост плотности населения в мелких и крупных городах, развитие взаимосвязей между ними и между городскими и сельскими районами расширят пространство рынков и выгоды хозяйственной деятельности. При хорошем управлении эти сдвиги способствуют появлению новых видов деятельности и возможностей для продуктивной занятости. В городах как рыночных центрах для сельской глубинки возникает эффект экономии на масштабах несельскохозяйственных видов деятельности. Городское общество также дает возможность распределить

риски между большим числом людей и видов деятельности. Знания становятся доступнее через расширение прямых контактов между различными участниками. Потребность в согласовании различных взглядов и решении быстро возникающих и меняющихся проблем стимулирует инновации и новое применение технологии. В результате крупные города становятся инкубаторами новых ценностей, в том числе стремления к принятию риска и инновациям.

Созидательность, поток знаний, рост масштабов деятельности и расширение рыночного пространства — важнейшие факторы специализации и роста производительности. Это относится не только к производству товаров, но и к предоставлению услуг. Деревня или район в состоянии содержать начальную школу или элементарную лечебницу, а местный учитель или врач может быть универсальным специалистом. Но предоставление образования или медицинской помощи на более высоком, современном или дифференцированном уровне уже требует специальной квалификации. При этом более высокий уровень постоянных издержек, связанных с поддержанием такой квалификации, требует более широкой территории обслуживания (небольшого города или района крупного города). Более высокая плотность населения, более низкие транспортные и коммуникационные расходы в городах создают возможность для более специализированных операций. При дальнейшем расширении специализации требуемая территория обслуживания также расширяется. Таким образом, переход от деревень к поселкам, от городов к городским агломерациям связан с иными функциональными возможностями крупных, имеющих высокую плотность населения урбанистических образований. Реализация потенциальных выгод от более высокой плотности и взаимосвязанности зависит от улучшения инвестиционного климата за счет совершенствования правил и систем, а также физической инфраструктуры. Стимулирование и привлечение инвестиций, особенно в малые и средние предприятия, обеспечивающие большинство рабочих мест для растущего населения городов, — ключевой фактор accommodations ожидаемого роста городского населения и обеспечения его платежеспособности для приобретения городских услуг и удобств.

### **Рассмотрение социоэкономической трансформации в пространственном аспекте**

Экономисты и инженеры сосредоточивают свое внимание на отраслевых изменениях, сопровождающих экономический рост и технологические инновации. Это оправданно, когда речь идет о ВВП и явлениях устаревания отраслей, но весьма непродуктивно для понимания воздействия этих изменений на общество и природу. Для наиболее фундаментальной социальной и экономической трансформации — от традиционного сельского к современному городскому обществу — характерно пространственное проявление. За исключением наиболее населенных стран, таких как Китай и Индия, сельские общества, как правило, отличаются низкой плотностью населения и

высокой зависимостью от сельского хозяйства как основного источника занятости и продукции. Современные городские общества имеют более высокую плотность и зависимость от таких сфер хозяйственной деятельности, как промышленность и услуги, которые пользуются выгодами пространственной концентрации и не требуют значительных земельных площадей. Эти виды деятельности и способы использования земли вызывают иные социокультурные и экологические проблемы.

Большинство экосистем также определяется пространственно. Значительная часть флоры и фауны характеризуется местной уникальностью и постепенным приспособлением к изменениям местных условий. Первыми проявляются местные проблемы и стрессы — в форме либо вымирания местных видов, сокращения биоразнообразия многих растений и животных, либо загрязнения почв, воздуха и воды. Эти явления, будучи последствиями местного развития, не проявляются на национальном и глобальном уровнях, пока не достигнут определенных масштабов, но являются ранними сигналами, предупреждающими о проблемных последствиях действующих моделей развития.

Юрисдикции, в рамках которых вырабатываются или применяются законы и нормы и действуют многие институты (конституции, законодательные и исполнительные органы власти), также определяются пространственно. Пространство институциональной юрисдикции зачастую не соответствует пространственным характеристикам социальных и экологических проблем, вызываемых хозяйственной деятельностью, что служит одной из причин длительной стойкости этих проблем.

Учитывая наш интерес к людям, местам их проживания, к тому, как они взаимодействуют друг с другом и с природой, важно знать, где эти люди живут сейчас и где они будут жить в будущем. За последние 50 лет население мира увеличилось на более чем 3,5 млрд человек, и 85% этого прироста приходится на развивающиеся страны и страны с переходной экономикой (см. рис. 1 в разделе «Дорожная карта» Доклада»). Число людей, живущих на уязвимых землях в сельской местности развивающихся стран, удвоилось, что резко контрастирует с уменьшением этой категории в странах с высоким уровнем доходов. Число городов с населением более 10 млн человек в развивающихся странах возросло с 0 до 15, а в странах с высоким уровнем доходов — лишь с 1 до 4.

В предстоящие 30–50 лет рост мирового населения на 2–3 млрд человек почти полностью (97%) произойдет за счет развивающихся стран и стран с переходной экономикой и практически целиком в городских районах. Источниками роста городского населения являются естественный прирост, миграция из сельских районов и включение сельских районов с высокой плотностью в городские пригороды. Число мегаполисов в развивающихся странах, вероятно, возрастет до 54, а в странах с высоким уровнем доходов стабилизируется на числе 5. Еще не ясно, будет ли продолжаться рост численности населения пригородных районов, но, вероятно, он продолжит-

ся до тех пор, пока не изменятся возможности для миграции. По крайней мере 2 млрд человек будут жить в двух типах районов, которыми трудно управлять, — на уязвимых сельских территориях и в мегаполисах<sup>29</sup>. Удовлетворение потребностей этих людей будет представлять огромную проблему, поскольку промышленно развитые страны не располагают достаточным опытом, приложимым к ее решению.

Ниже перечислены некоторые имеющие местное и глобальное значение ключевые вопросы, которые встанут перед мировым населением в течение предстоящих 2–5 десятилетий.

- Смогут ли сельское население — особенно если оно живет на уязвимых землях — в более активных в коммерческом плане районах и на рубежах сельскохозяйственных земель преодолеть бедность, повысить свои средства к существованию и адаптироваться к новым возможностям, в том числе открывающимся в небольших и крупных городах?
- Будут ли быстрорастущие города развивающихся стран достойны своего потенциала как динамичные двигатели роста и социальной модернизации, или они завязнут в трясине бедности, загрязнения среды, транспортных пробок и преступности?
- Подвергнутся ли истощению возобновляемые ресурсы, прежде всего леса, почвы, вода, биологическое разнообразие и рыбные запасы, или они будут управляться как безгранично устойчивые источники существования и благосостояния?
- Будут ли общества достаточно созидательны, жизнеспособны и ориентированы на будущее в процессе масштабной трансформации моделей роста и миграции? Окажутся ли они способными обеспечить более справедливое развитие и справиться с неожиданными ударами?
- Смогут ли бедные страны ускорить свой рост, не вызывая социальных и экологических стрессов? Будет ли предполагаемый в середине столетия мировой объем ВВП в размере 140 трлн долл. вызывать меньше экологических и социальных стрессов, чем сегодня значительно меньшая по масштабам мировая экономика?

Таковы сложные, но важные вопросы, на которые настоящий доклад не может ответить со всей определенностью. Однако в нем выявляются подходы и процессы, которые должны генерировать расширение диалога и усиление творческих начал в поиске ответов.

Взаимодействие между обществом, экономикой и природой на различных пространственных аренах различно, хотя проблемы, характерные для них, взаимосвязаны. Рост производительности в сельском хозяйстве помогает снабжать продовольствием города. Инновации и рост производительности в городах помогают поднять производительность и качество жизни в сельских районах. Значение географических факторов определяется ха-

рактеристиками местных экосистем, например такими, как затраты на борьбу с местными заболеваниями<sup>30</sup>. Оно определяется также геометрией, формой связей и расстоянием до центральных узлов и рынков; в данном случае транспортные расходы имеют большее значение, чем коммуникационные<sup>31</sup>. Безусловно, тесная связь между сельской бедностью в отдаленном районе и уязвимостью экосистем становится более очевидной, если эта проблема рассматривается через пространственный объектив.

По этой причине Доклад структурирован по пространственному принципу, по регионам, имеющим различные характеристики и требующим, соответственно, различных подходов к их развитию.

*Уязвимые земли.* Согласно оценкам, 1,3 млрд человек, которые живут на уязвимых землях, располагают скромными ресурсами (активами), не позволяющими выйти из состояния крайней бедности, однако эти ресурсы редко получают поддержку со стороны местных или национальных институтов. Люди имеют землю, которая подвержена воздействию многих ограничивающих факторов, уязвима для деградации, эрозии, наводнений и оползней. Они обладают человеческим капиталом, который неполноценен из-за строгих традиций, ограниченной мобильности, отсутствия возможности выражения мнения, затрудненного доступа к услугам. Это в еще большей степени относится к женщинам, которые, таким образом, являются самой маргинальной группой. Большая часть бедных людей на уязвимых землях находится в условиях, существенно отличающихся от условий, имевших место на сельской периферии Европы 50 или 100 лет назад. Сегодня международная миграция строго ограничена, и, хотя миграция в города имеет для них важное значение, число рабочих мест для неквалифицированного труда, обеспечивающих заработок выше прожиточного минимума, незначительно, особенно в странах с низкими темпами экономического роста. В результате, как отмечалось выше, несмотря на некоторый отток, число людей, живущих на уязвимых землях, не только не сократилось, но, согласно оценкам, удвоилось за последние 50 лет.

*Сельские районы с потенциалом производства товарных сельскохозяйственных культур.* Решение проблемы обеспечения продовольствием растущего и урбанизируемого населения связано с улучшением управления взаимодействием с природой. Особенно это касается земельных и водных ресурсов (выбор между экстенсивным и интенсивным путями развития сельского хозяйства). Обладают ли сельские семьи землей, водными ресурсами, доступом к образованию — это имеет решающее значение для их нынешнего существования и будущих перспектив перемещения в города. Равноправный доступ к этим ресурсам также важен с точки зрения определения качества общественных институтов. Успешный переход от сельского общества к городскому требует ликвидации бедности тех, кто остается в сельской местности, и лучшей подготовки тех, кто переселяется в города. Он также требует защиты сохранившихся природных экосистем и местообитаний, играющих важнейшую роль в поддержании

биологического разнообразия и систем жизнедеятельности. Это последнее требование является одной из причин необходимости интенсификации сельскохозяйственного производства в районах с пахотными землями, на которых уже возделываются товарные культуры, и уже существующими пастбищами. Интенсификация производства не только улучшает продовольственное обеспечение городов и способствует динамичным связям между селом и городом, но и минимизирует давление на биоразнообразие и сельскохозяйственные районы с малоплодородными землями. Увеличение плотности населения в сельских районах будет также способствовать повышению эффективности инвестиций в здравоохранение и образование, росту потенциала сельскохозяйственной занятости, стимулированию фермеров к принятию риска и осуществлению инноваций.

*Городские районы.* Ожидаемый в развивающихся странах быстрый рост числа жителей городов, необходимость их обеспечения рабочими местами, жилищем и услугами ставят перед ними огромные задачи. Черты, свойственные городским поселкам, небольшим и крупным городам и мегаполисам, — высокая плотность населения, большие масштабы поселений, значительное социальное разнообразие, — создают условия и возможности для производительной занятости, эффективного предоставления услуг, доступа к знаниям и идеям. Однако скопления людей в тесных кварталах создают также и опасность появления социальных проблем (преступность, общественные беспорядки), а также экологических последствий, вызывающих угрозу для здоровья и безопасности, особенно для людей, живущих в условиях отсутствия канализации и удаления сточных вод, в зонах, подверженных стихийным бедствиям. Основные материальные фонды городского хозяйства имеют длительные сроки эксплуатации, что препятствует изменениям моделей развития, делая их дорогостоящими. При условии хорошего управления городские районы смогут стать будущими двигателями роста, в противном случае экологические и социальные проблемы будут накапливаться, а их разрешение еще более осложнится.

Важность рассмотрения проблем уязвимых земель, сельских земель, производящих товарную продукцию, городских районов, а также их возможных решений вытекает из того факта, что многие общественные блага и внешние эффекты имеют локальный характер и в принципе поддаются воздействию на местном уровне. Эффективность системы локальных мер и принцип «второстепенности» заставляют обратиться к анализу общественных благ и внешних эффектов (экстерналии), требующих более широкого поля деятельности, на более высоких — национальном и глобальном — уровнях.

*На национальном уровне.* Политическое, правовое и рыночное пространство, на котором осуществляется координация множества видов деятельности, во многих случаях охватывает масштабы страны. Внешние эффекты часто распространяются за пределы местных сообществ, муниципальных образований и даже регионов. Поэтому согласование интересов, зачастую, может быть

достигнуто только на национальном уровне либо непосредственно, либо путем организации переговоров между администрациями, действующими на местных уровнях. Участники, действующие на национальном уровне, имеют лучшие возможности для организации обеспечения общественными благами и извлечения экономии на масштабах, когда их действия не ограничиваются рамками регионов. Создание надежного инвестиционного климата, в том числе устойчивой макроэкономической основы, эффективного управления, базовой инфраструктуры, требует, как правило, системы, действующей в национальном масштабе. Важнейшими национальными задачами являются ликвидация необоснованной дотационности, развитие лесных и рыбных запасов, борьба с загрязнением воды и воздуха. Ключевыми национальными приоритетами, определяющими устойчивость развития, являются также управление иностранной помощью и избежание гражданских конфликтов.

*На глобальном уровне.* Многие экономические, экологические и социальные процессы — в области знаний, конфликтов, болезней, загрязнения окружающей среды, миграции, финансов — выходят за рамки национальных границ. Некоторые из этих процессов генерируют проблемы, имеющие явно глобальный характер: примером может служить истощение озонового слоя стратосферы. В то же время большинство глобальных проблем и возможностей проявляется также и на локальном уровне. Автомобили, загрязняющие местные воздушные бассейны, вызывают также и парниковый эффект; разрушение болот, подрывающее местные водные ресурсы, также представляет угрозу глобального значения для биологического разнообразия; новые идеи, возникающие в одном месте, могут нести выгоды людям в других местах, близких и отдаленных. Сущность многих из этих проблем, аналогичная характеру общественных благ, и необходимость принятия мер в отношении отрицательных внешних эффектов требуют международной координации. Характерный вызов глобальных проблем состоит в необходимости согласования интересов и приверженности решениям в условиях отсутствия глобальных органов власти.

### **Решая долгосрочные проблемы, действовать сейчас**

Предваряя дальнейшее рассмотрение локальных, национальных и глобальных проблем, авторы настоящего доклада представили концепцию, согласно которой социальные и экологические факторы воздействуют на благосостояние человека как непосредственно, так и через влияние на экономический рост. Систематическое и длительное игнорирование социальных и экологических проблем тормозит экономический рост. Вот почему улучшение качества жизни тех, кто сегодня страдает от бедности, а также 2–3 млрд людей, которые составят прирост мирового населения в предстоящие 50 лет, требует модели роста, более четко интегрирующей экологические и социальные явления.



Некоторые проблемы устойчивости развития уже стали неотложными и требуют немедленных действий. Примерами являются локальные экосистемы, в которых деградированная почва подвергается дальнейшему давлению со стороны обитателей, лесные и водные ресурсы, близкие к истощению. В этих случаях производительность уже снижается, возможности исправления или смягчения ситуации могут быть уже потеряны; и, возможно, потребуются отказ от существующих методов хозяйствования и миграция населения. Неотложный характер ряда подобных проблем ускользал от внимания, поскольку люди, наиболее подверженные их влиянию, отдалены от центров власти и (или) поскольку их голоса не слышны.

Некоторые проблемы требуют немедленных действий, поскольку есть хорошие перспективы компенсировать ущерб окружающей среде при относительно низких затратах, например принимая меры против загрязнения воздуха и воды. Однако даже в этом случае может оказаться невозможным полное устранение некоторых видов ущерба населению (например, вреда, нанесенного органам дыхания воздухом, который насыщен взвешенными частицами). Но знание вреда для здоровья создает моральную обязанность защиты пострадавших людей от дальнейшего риска, компенсации в возможных размерах и предотвращения превращения других в подобные жертвы.

Другая категория проблем проявляется на более длительном временном горизонте. Подобные проблемы могут еще не быть неотложными, но направление безошибочно указывает на конечный результат. В данном случае важно предвидеть развитие и предотвращать углубление кризиса, пока затраты еще не столь велики. К таким проблемам относятся утрата биологического разнообразия и изменение климата — уже есть необходимость в адаптации к последствиям прошлых и текущих событий, но все еще существует возможность смягчения последствий, хотя и нет оснований для благодушия. Аналогичным образом, необходимо ускорять рост городов, способствуя созданию поселений для лиц с низкими доходами в безопасных районах и сохраняя основные полосы отчуждения и пространства для общественных нужд, и это заставляет действовать сейчас, чтобы избежать впоследствии более крупных издержек и сожалений.

Ясно, что почти все вызовы устойчивого развития требуют действий, инициируемых в ближайшей перспективе, — идет ли речь о предотвращении скорых кризисов, подобных риску для здоровья детей, живущих в антисанитарных условиях существующих трущоб, или о противодействии наступлению кризисов, — когда срочные согласованные меры могут предотвратить значительно большие издержки и угрозы развитию человеческого потенциала в более долгосрочной перспективе.

Если проанализировать прошлый опыт успехов и неудач в решении проблем развития, становится ясно, что больше успехов достигнуто при эффективном функционировании рынков (например, в обеспечении продовольствием людей при наличии эффективного спроса), даже тогда, когда рыночного решения требовали относи-

тельно сложные проблемы (например, транспортные и коммуникационные). Однако важнейшие из остающихся проблем (включение (инклюзия) в хозяйственную деятельность, сокращение бедности, обезлесение, биологическое разнообразие и глобальное потепление), как правило, не поддаются стандартным рыночным решениям, хотя рыночные силы и способны помочь в решении составных элементов этих проблем.

Одна из трудностей состоит в том, что экологические и социальные ресурсы страдают от недостатка инвестиций и чрезмерного использования, так как имеют характеристики общественных благ.

- В ряде случаев незнание последствий действий ведет к чрезмерному использованию или недостаточному обеспечению. Незнание частично является следствием недостаточности инвестиций в знание, которое само является общественным благом<sup>32</sup>.
- В других случаях отсутствуют механизмы, способствующие кооперации между индивидами, сообществами или странами, даже тогда, когда участникам ясно, что выгоды кооперации (особенно в долгосрочной перспективе) превосходят выгоды односторонних действий (особенно в краткосрочной перспективе).
- Еще в одной группе случаев преимущества действий в более широких интересах общества не реализуются, так как коррекция внешних последствий влияет на распределение и вызывает сопротивление изменениям потенциально проигрывающих сторон.
- Иногда недостаточное обеспечение является ответом на воспринимаемый выбор между ростом и издержками коррекции внешних эффектов. Такая ситуация выбора может быть неудачным результатом прошлой неадекватности и последующего критического положения. Либо могут возникнуть весьма трудные варианты выбора при согласовании легитимных интересов и оценке масштабов нерыночных выгод и снижения риска, особенно если те, кто будет получать эти выгоды, принадлежат как к нынешнему, так и к будущим поколениям.

Экологические и социальные стрессы отражают неспособность институтов управлять и обеспечивать предоставление общественных благ, корректировать побочные эффекты, быть посредником между противоречивыми интересами. Поскольку проявления эффектов разных проблем имеют различные пространственные границы, необходимы соответствующие институты на разных уровнях — от локального до национального и глобального. Достижение социально предпочтительных результатов требует институтов, которые способны определить, кто испытывает бремя последствий игнорирования социальных и экологических факторов и кто получает выгоды, а также кто может сбалансировать эти разрозненные интересы в рамках общества. Эта точка зрения помогает понять, почему так редко принимаются формально здравые политические советы (например, «устранить отрицательные стимулы» или «ввести плату за экологический ущерб»).

В центре внимания данного доклада не определение конкретного набора направлений политики и результатов, считающихся полезными, а процесс, с помощью которого они определяются. Результаты, являющиеся итогом эффективных процессов, являются и более прочными. Во многих случаях реакция со стороны институтов является слишком поздней или слишком слабой, либо они оказываются неспособными придерживаться принятого курса действий. В сегодняшнем мире лаг между возникновением проблемы и появлением институтов, способных отве-

тить на нее, слишком велик. Нам нужно смотреть дальше вперед. Почему? Потому что институты, которые осуществляют стимулирование и управление ростом национальной экономики и даже глобализацией, все еще неадекватны стоящим перед ними задачам. И там, где такие институты действительно возникают, они все еще развиваются быстрее, чем дополнительные институты, которые могли бы решать задачи предотвращения или борьбы с опасными экологическими и социальными последствиями экономического развития.

