



## Политика, а не благотворительность: что могут сделать богатые страны для содействия достижению целей в области развития

Данная глава посвящена анализу роли богатых стран в соответствии с международной Договоренностью в отношении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, – Договоренности, обеспечивающей мобилизацию сокращению масштабов нищеты путем укрепления чувства взаимной ответственности в отношениях между богатыми и бедными странами. Бедным странам следует повышать качество управления для обеспечения более эффективной и справедливой мобилизации ресурсов и распоряжения ими. Богатые страны должны активизировать деятельность по оказанию помощи, облегчению бремени задолженности, расширению доступа на рынки и передаче технологий.

Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций и в Монтеррейском консенсусе (итоговом документе Международной конференции по финансированию развития, проведенной в марте 2002 года в Монтеррее, Мексика) четко указывается, что главная ответственность за достижение первых семи целей в области развития лежит на бедных странах. Однако при этом в указанных основополагающих документах также закрепляется новый подход, в соответствии с которым богатые страны при оказании помощи бедным странам теперь в большей мере учитывают достигнутые этими странами результаты, а не рассматривают эту помощь как пособие по бедности. Соответственно, богатые страны будут увеличивать помощь бедным странам, демонстрирующим добросовестные усилия по мобилизации внутренних ресурсов, проведению реформ в области политики, укреплению институциональной базы и урегулированию проблем коррупции и других аспектов неэффективного управления.

Обязательства, взятые богатыми странами в Декларации тысячелетия, подробно изложены в цели 8 в области развития (вставка 8.1). Впоследствии эти обязательства были подтверждены в целом ряде документов:

- В Монтеррейском консенсусе была признана необходимость существенного увеличения помощи и содержался обращенный к странам-донорам настоятельный призыв приложить конкретные усилия для достижения установленного в 1970 году целевого показателя выделения по линии помощи 0,7 процента валового национального дохода и активно добиваться облегчения бремени задолженности стран, принимающих меры по совершенствованию процесса управления.
- В Декларации, принятой в 2001 году в Дохе, Катар, по итогам Конференции министров Всемирной торговой организации (ВТО), министры торговли подтвердили цели искоренения нищеты

и обязались ставить во главу угла в своей будущей работе интересы бедных стран. В Декларации также содержалось обязательство достичь цели обеспечения беспопытного и неэквивалентного доступа на рынки для продукции наименее развитых стран.

- На Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию, состоявшейся в сентябре 2002 года в Йоханнесбурге, Южная Африка, участники вновь подтвердили необходимость увеличения помощи, настоятельно призвав доноров стремиться к достижению целевого показателя в размере 0,7 процента и к уменьшению неприемлемого бремени задолженности стран, демонстрирующих усилия по совершенствованию управления. Они также призвали членов ВТО выполнить свои обязательства в отношении обеспечения доступа на рынки.

Если цель 8 не будет достигнута, то трудно представить, как беднейшие страны сумеют достичь целей 1-7. В настоящем докладе показано, что требуется сделать для ускорения прогресса в достижении целей в области развития: выделить достаточные средства на социальные расходы. Восстановить обветшавшую инфраструктуру в сфере здравоохранения. Нанять больше учителей, чтобы они личным примером побуждали больше девочек ходить в школу. Устранить неравенство в сфере государственных расходов на водоснабжение. Гарантировать права женщин на землевладение. Инвестировать средства в сельскохозяйственные исследования. Изыскивать новые рынки сбыта экспортной продукции. Принимать множество других практических мер по изменению политики, совершенствованию организационной базы и увеличению инвестиций.

Правительства бедных стран должны выступать инициаторами принятия этих мер, однако они не в состоянии обеспечить их реализацию собственными силами. Как утверждается в Договоренности в отношении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, странам, которым предстоит преодолеть наиболее серьезные проблемы, – самым приоритетным и весьма приоритетным странам – потребуются значительные вливания финансовой помощи со стороны доноров для инвестирования гораздо более значительного объема средств в здравоохранение, образование, сельское хозяйство, водоснабжение, санитарии и ключевую инфраструктуру. Они не могут ждать, пока экономический рост приведет к формированию достаточного объема внутренних сбережений и повышению доходов домашних хозяйств. На самом деле именно эти ключевые инвестиции закладывают основу для экономического роста.

ВЕІАВАА 8.1

### Цель 8 в области развития, сформулированная в Декларации тысячелетия

Все 189 государств-членов Организации Объединенных Наций взяли обязательство до 2015 года:

- Продолжить создание открытой, регулируемой, предсказуемой и недискриминационной торговой и финансовой системы. Здесь предусматривается приверженность целям в области благого управления, развития и борьбы с нищетой – как на национальном, так и на международном уровне.
- Удовлетворять особые потребности наименее развитых стран. В том числе: освобождение экспортных товаров наименее развитых стран от тарифов и квот; расширенная программа облегчения долгового бремени бедных стран с крупной задолженностью; списание официального двустороннего долга; оказание более щедрой официальной помощи в целях развития странам, взявшим курс на уменьшение нищеты.
- Удовлетворять особые потребности стран, не имеющих выхода к морю, и малых островных развивающихся государств.
- Комплексным образом решить проблему задолженности развивающихся стран с помощью национальных и международных мер, чтобы уровень задолженности был приемлемым в долгосрочном плане.
- В сотрудничестве с развивающимися странами разрабатывать и осуществлять стратегии, позволяющие молодым людям найти достойную и продуктивную работу.
- В сотрудничестве с фармацевтическими компаниями обеспечивать доступность недорогих лекарств.
- В сотрудничестве с частным сектором принимать меры к тому, чтобы все могли пользоваться благами новых технологий, особенно информационно-коммуникационных технологий.

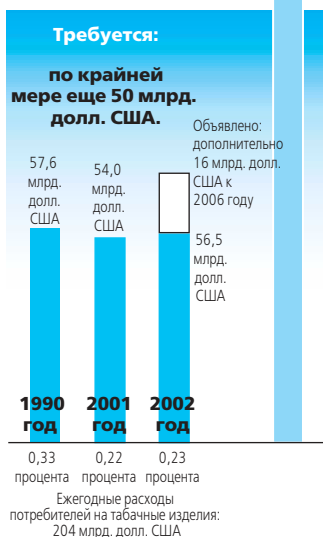
Источник: UN 2003b.

Ежегодные расходы потребителей на табачные изделия: 204 млрд. долл. США

РИСУНОК 8.1

**Помощь: что требуется и что выделяется**

В долл. США 2000 года

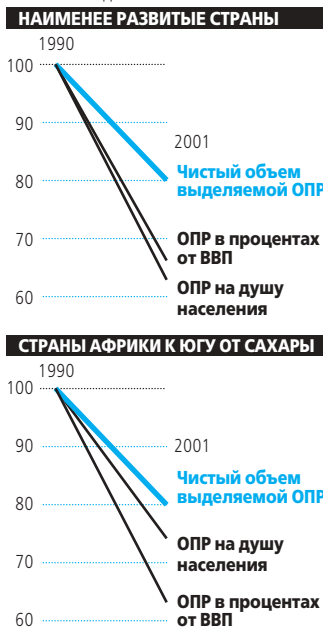


Источник: Всего требуется: World Bank and IMF 2001; всего выделяется: OECD, Development Assistance Committee 2003c; Economist 2001.

РИСУНОК 8.2

**Сокращение официальной помощи в целях развития (ОПР)**

Индекс: 1990 год=100  
1990-2001 годы



Источник: OECD, Development Assistance Committee 2003a.

Кроме того, бедные страны сталкиваются с трудностями, облегчить которые может только изменение политики в богатых странах. Нередко они сталкиваются с барьерами в сфере международной торговли. Над ними также довлеет унаследованный от прошлых правительств внешний долг, полностью погасить который они не в состоянии. А недостаточно высокий уровень технического развития обуславливает необходимость привлечения глобальных ресурсов и ноу-хау для решения проблем в областях здравоохранения, связи и энергетики.

**Повышение эффективности помощи**

Оценить объем дополнительного внешнего финансирования, необходимого для достижения целей в области развития, нелегко, поскольку для этого требуется информация о расходах, уровень которых в разных странах кардинально различается. Кроме того, перспективы мобилизации внутренних ресурсов зависят от будущего роста и реформ. Согласно оценкам, содержащимся в различных исследованиях, объем внешней помощи потребуются увеличить на 40–100 млрд. долл. США в год. Часто упоминается консервативная оценка, рассчитанная Комиссией ООН под руководством Седильо, согласно которой помощь предлагается увеличить на 50 млрд. долл. США в год<sup>1</sup>, что, кстати, вполне согласуется с прогнозами Всемирного банка<sup>2</sup>. Это потребует увеличения практически вдвое официальной помощи в целях развития, выделяемой 23 членами Комитета содействия развитию ОЭСР, в результате чего объем помощи должен составить в общей сложности около 0,43 процента валового национального дохода этих стран, что все еще меньше установленного в 1970 году целевого показателя в размере 0,7 процента (вставка 8.2; рисунок 8.1).

Эти цифры могут показаться огромными, однако они не очень отличаются от уровня, существовавшего до 1990-х годов. В период с 1990 по 2001 год доля валового национального дохода стран-

доноров, выделяемая на оказание официальной помощи в целях развития, упала с 0,33 процента до 0,22 процента. Однако это падение произошло в основном в начале и середине 90-х годов, а к концу десятилетия размеры помощи значительно увеличились. Последние данные свидетельствуют о сохранении этой тенденции: в 2001–2002 годах объем официальной помощи в целях развития увеличился на 5 процентов. Вместе с тем выделяемых ресурсов по-прежнему далеко не достаточно — особенно для достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.

Сильнее всего сокращение сказалось на регионах и странах, испытывающих наибольшую нужду. Например, в 1990-е годы резко снизился объем помощи на душу населения, получаемой странами Африки к югу от Сахары и странами Южной Азии (таблица 8.1; рисунки 8.2 и 8.3). Обращение вспять этой тенденции продолжалось и после принятия Декларации тысячелетия в 2000 году: было объявлено об увеличении помощи примерно на 16 млрд. долл. США в год и доведении ее к 2006 году до 0,26 процента валового национального дохода доноров<sup>3</sup>. Хотя это можно считать неплохим началом, указанной суммы недостаточно для удовлетворения потребностей. Для увеличения объемов финансирования были предложены также нетрадиционные способы мобилизации средств на рынках капитала (вставка 8.3).

Хотя цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, предусматривают адресное оказание помощи наименее развитым странам, и эти страны оказались не в полной мере защищены от сокращения объемов помощи. Из 49 наименее развитых стран 31 страна получает сегодня меньше помощи (8,5 процента от среднего уровня их ВВП), чем в 1990 году (12,9 процента).<sup>4</sup>

С начала 1990-х годов сторонники развития человеческого потенциала активно выступали за доведение уровня социальных расходов до, по крайней мере, 20 процентов средств национальных бюджетов и предоставляемой помощи. Однако помощь на цели развития базовых социальных услуг – имеющая решающее значение для дости-

ВСТАВКА 8.2

**Официальная помощь в целях развития: целевой показатель в 0,7 процента**

Идея, что богатые страны должны выделять на цели глобального развития 0,7 процента своего ВВП, была впервые выдвинута в 1969 году в «Докладе о международном развитии», подготовленном под руководством бывшего премьер-министра Канады Лестера Пирсона. Этот показатель получил широкое признание в качестве эталонного показателя объема официальной помощи в целях развития. Одобренный Генеральной Ассамблеей в 1970 году, он стал частью международной стратегии развития на это десятилетие. Позднее:

- В Декларации тысячелетия к богатым странам был обращен призыв оказывать «более щедрую официальную помощь в целях развития».
- В Монтеррейском консенсусе содержится призыв к развитым странам, «которые еще не сделали этого, предпринять конкретные усилия для достижения целевого показателя выделения развивающимся странам ОПР (официальной помощи в целях развития) в объеме 0,7 процента от ВВП и в объеме 0,15 – 0,20 процента ... на

нужды наименее развитых стран».

Участники Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию также настоятельно призвали «развитые страны, которые еще не сделали этого, предпринять конкретные усилия для достижения целевого показателя выделения ОПР развивающимся странам в размере 0,7 процента своего ВВП и эффективно выполнять свои обязательства по оказанию такой помощи наименее развитым странам».

Если бы члены Комитета содействия развитию ОЭСР (23 крупнейших донора мира) действительно довели объем официальной помощи в целях развития до 0,7 процента своего ВВП, то эта помощь составляла бы 165 млрд. долл. США в год, т.е. была бы в три раза больше, чем сейчас, и значительно больше того, что, согласно нынешним оценкам, необходимо для достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.

Источник: UN 2002e.

ТАБЛИЦА 8.1

### Чистые получатели официальной помощи в целях развития с разбивкой по регионам, 1990 и 2001 годы (в долл. США в ценах 2000 года)

Регион	В пересчете на душу населения		В процентах от ВВП	
	1990	2001	1990	2001
Все развивающиеся страны	15	10	1,61	0,81
Наименее развитые страны	33	20	12,92	8,45
Арабские государства	59	18	2,85	1,00
Страны Восточной Азии и Тихого Океана	5	4	0,77	0,32
Страны Латинской Америки и Карибского бассейна	13	12	0,48	0,32
Страны Южной Азии	6	4	1,18	0,84
Страны Африки к югу от Сахары	34	21	6,13	4,55
По миру в целом	14	10	1,28	0,77

Источник: OECD, Development Assistance Committee 2003a

жения целей в области здравоохранения, образования, борьбы с голодом, водоснабжения и санитарии – по-прежнему составляет менее 15 процентов от ассигнований, предоставляемых донорами на двусторонней основе. В то же время этот показатель растет, и Австрия, Ирландия, Люксембург, Нидерланды, Соединенное Королевство и Соединенные Штаты достигли установленного целевого показателя в 20 процентов.

#### ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПОМОЩИ

Одного увеличения объемов помощи недостаточно. Как было установлено в ходе проведенного недавно Всемирным банком исследования, в разные периоды и в разных местах помощь оказывалась «чрезвычайно эффективной, совершенно неэффективной или чем-то средним». Благодаря помощи были достигнуты многие из впечатляющих успехов в области развития в последние десятилетия: в

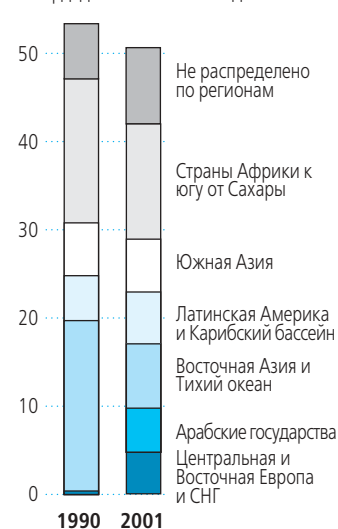
Индонезии и Республике Корею в 1970-е годы, в Боливии и Гане в 1980-е годы, в Уганде и Вьетнаме в 1990-е годы. Международные программы позволили осуществить «зеленую революцию», бороться с распространением «речной слепоты» и расширять иммунизацию от детских болезней. Однако слишком большой объем помощи оказался предоставлен странам с коррумпированным и некачественным руководством – условия, при которых эффективное освоение помощи невозможно.

Что же нужно сделать для того, чтобы помощь использовалась более эффективно, особенно для ускорения прогресса в достижении целей в области развития? Три момента, которым уделяется повышенное внимание при обсуждении этого вопроса в последнее время – укрепление управления, повышение национальной ответственности и более эффективные методы предоставления помощи – лежат в основе принципов укрепления партнерских отношений, сформулированных по итогам Монтеррейской и Йоханнесбургской конференций.

РИСУНОК 8.3

### Официальная помощь в целях развития: чистый объем выделяемых средств

В млрд. долл. США 2000 года



Источник: OECD, Development Assistance Committee 2003a.

ВСТАВКА 8.3

### Новые финансовые средства для достижения целей в области развития

#### Взносы, объявленные после Монтеррея

На Международной конференции по финансированию развития, проведенной в 2002 году в Монтеррее, Мексика, международное сообщество договорилось придерживаться согласованного, упорядоченного подхода к обеспечению развития и впервые за 20 лет увеличить объем помощи, выделив к 2006 году дополнительно 16 млрд. долл. США в год (включая взносы, объявленные после проведения Конференции).

Соединенные Штаты увеличат к 2006 году объем предоставляемой ими официальной помощи в целях развития практически вдвое – до 15 млрд. долл. США в год. Европейский Союз увеличит объем предоставляемой помощи к 2006 году до 0,39 процента ВВП своих стран – почти на 11 млрд. долл. США в год. Что касается отдельных членов этой организации, то:

- Австрия обязалась увеличить к 2006 году помощь до 0,33 процента своего валового национального дохода (ВНД).
- Бельгия обязалась довести к 2010 году выделяемую помощь до 0,7 процента ВНД.
- Финляндия обязалась довести к 2007 году выделяемую помощь до 0,4 процента ВНД.
- Франция обязалась довести к 2007 году

- выделяемую помощь до 0,5 процента ВНД.
- Германия обязалась довести к 2006 году выделяемую помощь до 0,33 процента ВНД.
- Греция обязалась довести к 2006 году выделяемую помощь до 0,33 процента ВНД.
- Ирландия обязалась довести к 2007 году выделяемую помощь до 0,7 процента ВНД.
- Италия обязалась довести к 2006 году выделяемую помощь до 0,33 процента ВНД.
- Люксембург обязался довести к 2005 году выделяемую помощь до 1,0 процента ВНД.
- Нидерланды обязались довести к 2005 году выделяемую помощь до 1,0 процента ВНД.
- Португалия обязалась довести к 2006 году выделяемую помощь до 0,33 процента ВНД.
- Испания обязалась довести к 2006 году выделяемую помощь до 0,33 процента ВНД.
- Швеция пообещала постараться достичь к 2006 году показателя в 1,0 процента ВНД.
- Соединенное Королевство согласилось довести к 2005-2006 годам выделяемую помощь до 0,4 процента ВНД.

Другие доноры также взяли на себя важные обязательства. Канада согласилась увеличивать объем помощи на 8 процентов в год, или примерно на 1,7 млрд. долл. США, в результате чего выделяемая

помощь должна достичь к 2010 году 0,28 процента ее ВНД. Норвегия согласилась увеличить помощь с 0,92 процента ВНД до 1,0 процента к 2005 году, что эквивалентно ежегодному увеличению выделяемой помощи на 250 млн. долл. США. Швейцария согласилась увеличить помощь до 0,37 процента ВНД к 2010 году. А Австралия согласилась в 2002-2003 годах увеличить помощь в реальном выражении на 3 процента.

#### Предложение о создании нового механизма финансирования

Соединенное Королевство предложило создать новый механизм – фонд международного финансирования – для оказания предсказуемой, стабильной помощи в осуществлении инвестиций, необходимых для достижения целей в области развития к 2015 году. Этот временный фонд занимался бы мобилизацией средств до 2015 года. Доноры могли бы брать на себя долгосрочные обязательства о перечислении ежегодных выплат в этот фонд, который затем обеспечивал бы мобилизацию средств путем размещения облигаций на международных рынках капитала, что дало бы возможность привлекать деньги сейчас, когда они необходимы.

Источник: UN 2002a; United Kingdom, Her Majesty's Treasury 2003; OECD, Development Assistance Committee 2003d.

*Недостаточная координация действий доноров может нанести ущерб приоритетам стран-получателей. Отсутствие координации дорогостоящим бременем ложится на страны-получатели, государственные службы которых и без того работают на пределе возможностей*

Управление – стратегии и организации, регулирующие взаимодействие между отдельными физическими лицами и группами в обществе, – рассматривается как один из компонентов, лежащих в основе поступательного роста и развития человеческого потенциала. Таким образом, многие доноры увязывают свою помощь с усилиями по повышению качества управления – и оказывают помощь в этой области, главным образом по линии технического сотрудничества. Ключевую роль в недопущении разбазаривания внешних ресурсов играют борьба с коррупцией, проведение рациональной макроэкономической политики и внедрение эффективных, подотчетных систем расходования государственных средств. Важное значение для обеспечения нормального функционирования рыночной экономики имеют поддержание правопорядка, разумная система обеспечения выполнения договорных обязательств и мощные структуры государственной власти. Все это – важные элементы благого управления экономикой.

Однако столь же важны и другие аспекты управления. Как подчеркивается в «Докладе о развитии человека за 2002 год», развитие человеческого потенциала требует «демократического управления», отвечающего потребностям неимущих. Демократическое управление не ограничивается стратегиями и организациями, обеспечивающими эффективное оказание государственных услуг. Оно предполагает справедливые институты и правила, а также процессы принятия решений, которые наделяют все слои населения правом голоса и позволяют им привлекать органы власти к ответу. Таким образом, политические институты, усиливающие голос населения и повышающие подотчетность органов власти, имеют важное значение для ускорения процесса достижения целей в области развития – хотя подобная деятельность, отвечающая интересам бедняков, может противоречить корыстным интересам элит (см. главу 7).

Многие страны приступили к осуществлению программ укрепления демократического управления. Африка выступила с крупной региональной инициативой – Новым партнерством в интересах развития Африки, – которое предусматривает уделение повышенного внимания вопросам управления. Кроме того, многие доноры рассматривают оказание помощи в процессах управления как одну из приоритетных целей.

Второй элемент – национальная ответственность – предусматривает ответственность страны за осуществляемую деятельность. Как показал опыт 1990 годов, реформы в области политики не проводятся, если не все заинтересованные круги в стране разделяют глубокую приверженность их осуществлению. Это подкрепляет результаты исследований по вопросам управления, согласно которым широкое участие играет большую роль. Важно, как принимаются решения (процесс). Однако в тех случаях, когда возможности и полномочия распределяются неравномерно, добиться национальной ответственности нелегко. У большинства бедных стран отсутствуют не только финансовые ресурсы, но и институциональный и кадровый потенциал для регулирования и стимулирования развития. Агентства по оказанию помощи нередко жалуются

на слабость организационной базы в странах-получателях помощи, что «заставляет» их брать на себя задачу планирования деятельности по оказанию помощи. Однако такая асимметрия имеет нежелательные последствия для национального исполнения. Чтобы повысить эффективность помощи, важно изыскать такие механизмы оказания помощи, которые свели бы к минимуму бремя, ложащееся на страны-получатели.

Последний вопрос, который давно обсуждается в связи с проблемой повышения эффективности помощи, – это вопрос обусловленности помощи и координации деятельности доноров. Обусловленная помощь дорого обходится странам-получателям, поскольку ограничивает имеющиеся у них возможности выбора для обеспечения наиболее экономичного использования ресурсов. Согласно подготовленному недавно Всемирным банком исследованию, обусловленная помощь на 25 процентов менее эффективна, чем необусловленная. Члены Комитета содействия развитию ОЭСР договорились сокращать масштабы обусловленной помощи (и представлять соответствующие доклады), и объем такой помощи сократился примерно до одной пятой от совокупного объема выделяемой ими помощи. Однако у некоторых стран на эту категорию помощи по-прежнему приходится значительная доля выделяемых средств (более половины всей помощи, выделяемой не по линии технического сотрудничества Грецией, Италией и Канадой), а четыре страны (Австрия, Новая Зеландия, Люксембург и Соединенные Штаты) не представляют докладов о такой помощи.

Недостаточная координация действий доноров может нанести ущерб приоритетам стран-получателей. Отсутствие координации дорогостоящим бременем ложится на страны-получатели, государственные службы которых и без того работают на пределе возможностей. Министры принимают десятки миссий доноров, а их подчиненные тратят много времени и сил на подготовку документов на различных этапах процесса осуществления проектов по линии помощи: от подготовки и проведения переговоров до практической реализации. Гражданские служащие, которым следовало бы разрабатывать стратегии и осуществлять программы, вместо этого тратят свое время на встречи с миссиями доноров и подготовку отчетов для доноров. В феврале 2003 года руководители двусторонних агентств и многосторонних учреждений-доноров провели форум высокого уровня для обсуждения этих вопросов. В принятой на этом совещании Римской декларации по вопросам согласования закреплена неукоснительная решимость принять меры в этом отношении<sup>7</sup>.

#### *ЧТО ЖЕ ДЕЛАТЬ?*

Для достижения целей в области развития потребуются осуществить гораздо более масштабные программы помощи, предусматривающие решение проблем с ресурсами, политикой и организационной базой. Как подчеркивается в Договоренности в отношении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, помощь

должна оказываться в первую очередь беднейшим странам. Однако массивные вливания ресурсов – финансовых и технических – могут привести к возникновению диспропорций, превысить возможности слабых национальных программ и породить зависимость от внешних ресурсов.

Во избежание таких последствий необходимо сделать внешние ресурсы неотъемлемой частью программ и процессов, осуществляемых на условиях национальной ответственности. Это требует интеграции целей в области развития и установленных целевых показателей в национальные процессы составления бюджетов, разработки программ и подготовки планов – на местном, отраслевом и национальном уровнях, – в которых конкретно определялись бы внешние финансовые ресурсы. Необходимо оценить разрыв между существующим объемом внешних ресурсов и национальной политикой, с одной стороны, и уровнем внешних ресурсов и реформами в области политики, которые потребуются для достижения целей в области развития, – с другой.

Большинство высокоприоритетных и наиболее приоритетных стран уже используют документы о стратегии смягчения проблемы нищеты в качестве основы для заключения соглашений с внешними партнерами. Как предлагается в Договоренности, в этих документах должна содержаться оценка того, что же необходимо для достижения целей в области развития. Сейчас в документах устанавливаются цели, которые могут быть реально достигнуты с учетом имеющихся ресурсов и существующей организационной базы и политики. На самом же деле

в этих документах следует указывать, насколько необходимо увеличить объем имеющихся ресурсов для достижения целей в области развития, а также отмечать недостатки в потенциале и структурах управления, которые следует устранить посредством институциональных реформ и реформ в области политики. Вопросы о том, как компенсировать нехватку средств и интегрировать результаты в рамках документов о стратегии смягчения проблемы нищеты, необходимо будет решать в рамках переговоров с каждой страной в отдельности.

Координация и диалог на местном уровне также могут способствовать укреплению консенсуса правительств стран-доноров и правительства развивающейся страны в отношении приоритетов. Опыт Танзании показывает, как может осуществляться координация помощи на местах на основе положений документов о стратегии смягчения проблемы нищеты (вставка 8.4).

Ресурсы на достижение целей в области развития могут также направляться через страдающие от недостаточного финансирования многосторонние программы, такие, как Глобальный фонд борьбы с ВИЧ/СПИДом, туберкулезом и малярией, Консультативная группа содействия международному сельскохозяйственному исследованию или Комплексные рамки развития потенциала в торговле.

*Решение вопроса избирательности помощи: оценка потребностей страны с учетом достигнутых результатов.* В попытке сделать помощь более эффективной доноры начинают проявлять большую избирательность при выборе политики. Объявляя

*Следует указывать, насколько необходимо увеличить объем имеющихся ресурсов для достижения целей в области развития, а также отмечать недостатки в потенциале и структурах управления, которые следует устранить посредством институциональных реформ и реформ в области политики*

#### ВСТАВКА 8.4

##### **Повышение эффективности партнерств, возглавляемых правительством, в Танзании**

Правительство Танзании и ее партнеры по процессу развития придерживаются двух взаимодополняющих подходов к повышению координации помощи. В Стратегии смягчения проблемы нищеты этой страны излагается последовательная программа стратегических направлений национального развития. Она подкрепляется Стратегией оказания помощи Танзании, в которой определяется роль партнеров.

Результатом этого является пользующийся широкой поддержкой процесс координации внешней помощи осуществляемый правительством. Однако добиться этого было нелегко. Когда в 1995 году процесс экономических и структурных реформ в Танзании, которая была одним из крупнейших получателей помощи, начал пробуксовывать, партнеры стали выражать серьезные опасения по поводу управления и подотчетности. В результате партнеры провели оценку своих отношений с Танзанией и – возможно, впервые – проанализировали свои собственные методы работы и начали более конструктивно сотрудничать с правительством, отказавшись от выдвижения условий в пользу содействия повышению чувства национальной ответственности и проведения совместной деятельности по развитию потенциала. Как показала проведенная в 2002 году независимая оценка партнерства в целях развития, отношения между сторонами существенно улучшились, что позволило значительно упрочить основу для деятельности по сокращению масштабов нищеты.

В Стратегии оказания помощи Танзании излагаются приоритеты правительства в области укрепления потенциала с использованием национальных, а не параллельных,

систем управления помощью. В ней также содержится обращенный к партнерам по процессу развития призыв обеспечить более предсказуемое финансирование. Это должно повысить эффективность планирования, увеличить отдачу от помощи (благодаря более качественной координации), содействовать повышению устойчивого характера и ужесточить надзор и подотчетность.

Ведущая роль правительства в этом процессе – подкрепляемая реформами в областях финансового управления, местных органов власти и гражданской службы – означает, что Стратегия смягчения проблемы нищеты стала генеральной стратегией развития страны. На базе положений этой стратегии разрабатываются секторальные и тематические программы, а диалог между правительством и партнерами строится вокруг ее осуществления. Благодаря непоколебимой приверженности правительства задаче сокращения масштабов нищеты положения Стратегии реально учитываются в национальном бюджете и во всех секторальных программах. Кроме того, новаторская, всеобъемлющая система контроля за уровнем нищеты обеспечивает постоянное поступление информации о том, как распределение ресурсов (национальных и внешних) влияет на результаты деятельности в области борьбы с нищетой. Одним из важных элементов достижения консенсуса между всеми партнерами является Комитет содействия развитию Танзании. Многие из накопленного Танзанией положительного опыта в сочетании с четкими рамками политики, наглядно продемонстрированным чувством национальной ответственности и согласованными усилиями по развитию национального потенциала следует активно использовать и в других странах.

Источник: Hendra and Courtnadge 2003.

Распределение помощи на основе проведения избирательной политики пойдет на благо странам, проводящим рациональную политику и обладающим прочной организационной базой. Однако в результате окажутся оттеснены на задний план страны с нерациональной политикой и слабой организационной базой

взносы на Монтеррейской конференции 2002 года, доноры дали ясно понять: они увеличат объем ресурсов, выделяемых странам, которые демонстрируют реальную приверженность борьбе с нищетой путем проведения политики в интересах бедных слоев населения, принятия мер по повышению качества управления и достижения определенных результатов в правильном направлении, а не просто заявляют о своих намерениях и ожиданиях. В отсутствие рационального экономического управления крупные финансовые вливания, вероятно, будут разбазарены. А в отсутствие демократического управления, наделяющего правом голоса широкие слои населения, усилия в области развития не приведут к расширению возможностей бедных слоев населения.

Предоставление помощи в отсутствие таких предварительных условий, обусловленное иными интересами, нежели искоренение нищеты и содействие достижению устойчивого развития, не дает практически никакого эффекта. Однако если в результате более избирательного подхода помощь так и не будет предоставлена, целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, достичь вообще не удастся. Распределение помощи на основе проведения избирательной политики пойдет на благо странам, проводящим рациональную политику и обладающим прочной организационной базой. Однако в результате окажутся оттеснены на задний план страны с нерациональной политикой и слабой организационной базой. Эти страны нуждаются не только в финансовых ресурсах, но и в содействии – по линии технического сотрудничества – в совершенствовании политики и организационного потенциала. Такое содействие не требует значительных финансовых затрат, но при этом является важным элементом внешней помощи, и, соответственно, как показано ниже, также должно быть организовано правильно.

*Совершенствование политики и организационного потенциала.* Для многих стран совершенствование политики и организационной базы (реорганизация управления) – это как раз та область, где они острее всего нуждаются во внешней помощи. Укрепление такого потенциала должно быть одной из главных целей предоставления помощи в области развития, хотя и не нужно выделять на это подавляющую часть финансовых ресурсов. Для достижения этой цели требуются не финансы, а техническое сотрудничество в области развития потенциала.

Однако опыт технического сотрудничества неоднозначен. Оно гораздо более эффективно как средство достижения поставленных целей, чем как инструмент развития национального потенциала. Как выявилось в результате проведения многочисленных оценок, как только предоставление внешней помощи прекращается, деятельность по проекту моментально сворачивается, а любой возникший было потенциал сходит на нет. Уже более десяти лет доноры и получатели помощи спорят о важнейших причинах, препятствующих развитию потенциала, и пытаются выработать более эффективные подходы. Например, традиционный подход, заключающийся в направлении иностран-

ных консультантов для подготовки национальных специалистов, может подрывать у национальных сотрудников уверенность в собственных силах. А направление национальных специалистов на учебу и получение соответствующего диплома за рубежом может просто усилить «утечку умов».

В начале 1990-х годов Комитет содействия развитию ОЭСР утвердил новые принципы технического сотрудничества<sup>8</sup>. Хотя эти принципы до сих пор не утратили свою актуальность, они так и не применяются в полной мере. В последнее время ПРООН в своей деятельности пытается сформулировать новую идею и новые принципы развития потенциала, в которых признавалось бы, что потенциал имеет такое же важное значение для развития, как и экономическая политика, что потенциал бывает не только человеческий, но и институциональный и общественный и что знания не могут передаваться, а должны изучаться. Этот новый подход также предусматривает разработку новых практических методов, которые должны обеспечить возможность развития потенциала (вставка 8.5).

*Оказание помощи странам, находящимся в состоянии конфликта или едва покончившим с ним.* Одним из главных препятствий на пути достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, являются политические конфликты с применением насилия. Сегодня около 60 стран мира охвачены такими конфликтами или едва покончили с ними, причем многие из них относятся к числу наиболее приоритетных и высокоприоритетных стран. Чрезвычайно важно, чтобы доноры оказывали этим странам помощь на всем протяжении переживаемых ими кризисов, причем донорам следует переходить от оказания гуманитарной помощи к помощи в целях развития. Некоторые доноры отказываются предоставлять помощь таким странам на том основании, что ресурсы могут отвлекаться на финансирование военных усилий. Однако факты подтверждают, что отказ от предоставления таким странам помощи ведет к усилению страданий населения и никоим образом не способствует скорейшему прекращению конфликта<sup>9</sup>. Разумеется, доноры должны учитывать возможное злоупотребление помощью, как это имеет место в случае хищения предметов помощи или использования помощи в политических целях или для усиления террора.

Чрезвычайно большое значение имеет также авторитет государства, поскольку в случае крушения государственного механизма происходит и экономический крах, в результате чего уровень благосостояния людей снижается. Многие страны добились впечатляющих успехов в обеспечении непрерывного оказания важнейших услуг на всем протяжении конфликта – и даже в повышении их качества, достижении существенного прогресса в развитии человеческого потенциала, как это имело место в Гватемале, Никарагуа и Шри-Ланке (см. главу 3). Нередко это достигается благодаря деятельности неправительственных организаций (НПО), местных общин и зарубежных гуманитарных организаций, которые сохранили возможность оказывать помощь нуждающимся.

### Переориентация технического сотрудничества на развитие потенциала

Важность национальной ответственности и национального потенциала уже давно не вызывает сомнения, однако деятельность в области технического сотрудничества нередко ориентирована на достижение определенного результата, а не на развитие потенциала. Перечисленные ниже десять принципов могли бы использоваться национальными заинтересованными участниками и внешними партнерами в качестве отправной точки при поиске перспективных подходов к развитию потенциала:

- *В своих мыслях и действиях руководствуйся целью формирования устойчивого потенциала.* Развитие потенциала лежит в основе всего процесса развития. Любое действие следует оценивать с точки зрения того, как оно способствует достижению этой цели.
- *Не торопись.* Развитие потенциала – это долгосрочный процесс, не терпящий ограниченности сроков, «латания дыр» и попыток добиться краткосрочных результатов. Участие в деятельности по развитию потенциала должно быть гарантированно долгосрочным.
- *Ищи во всем мире, воспроизводи на месте.* Единого рецепта не существует: развитие потенциала предполагает учебу. Учеба – это добровольный процесс, требующий подлинной приверженности

и интереса. Знания передать нельзя; их нужно приобретать.

- *Используй существующий потенциал, а не создавай новый.* Это означает использование в первую очередь национальных квалифицированных кадров, укрепление национальных институтов и защиту социального и культурного капитала.
- *Интегрируй внешние вводимые ресурсы с национальными приоритетами, процессами и системами.* Внешние вводимые ресурсы должны предоставляться при наличии национального спроса и отвечать национальным потребностям и возможностям. В тех случаях, когда национальные системы недостаточно мощны, их следует реорганизовывать и укреплять, а не игнорировать.
- *Предложи стимулы для развития потенциала.* Серьезными препятствиями на пути развития потенциала являются искажения в функционировании государственной службы. Скрытые мотивы и контрпродуктивные стимулы следует привести в соответствие с задачей развития потенциала.
- *Меняй умонастроения и соотношение сил.* Развитие потенциала нельзя считать нейтральным процессом с точки зрения распределения сил, и выступать против кругов, отстаивающих свои

корыстные интересы, нелегко. Для решения этих проблем чрезвычайно важно наладить откровенный диалог и перейти к формированию коллективной культуры открытости.

- *Не опускай руки в трудных обстоятельствах.* Чем слабее потенциал, тем больше потребности. Слабый потенциал – это не довод в пользу отказа от деятельности по его развитию или перехода к другим делам. Люди не должны оказываться заложниками безответственного управления.
- *Будь подотчетен конечным бенефициарам.* Даже если правительство не учитывает нужды своего населения, внешние партнеры должны быть подотчетны своим конечным бенефициарам и способствовать обеспечению ответственного отношения национальных властей. Необходимо обсуждать и выработать на переговорах с национальными заинтересованными сторонами единые подходы.
- *Уважай национальные ценности и формируй чувство самоуважения.* Навязывание чуждых ценностей может подорвать уверенность в своих силах. В основе национальной ответственности и расширения возможностей лежит чувство самоуважения.

Источник: Lopes and Thieson 2003.

*Совершенствование практических методов оказания помощи.* Недавно бывший президент Боливии Хорхе Кирога суммировал ключевые принципы, которыми должны руководствоваться доноры и получатели помощи в своей деятельности, с тем чтобы обеспечить, что помощь дойдет до бедных слоев населения, зашифровав их сокращениями DUCCA и LIPPO.

Для стран-доноров – DUCCA:

- *Децентрализация принятия решений.* Зачастую решения в странах-донорах по-прежнему принимаются централизованно в национальных столицах, причем органам, принимающим решения, приходится гадать о существующих на местах проблемах и приоритетах – о положении в таких областях, как водоснабжение, школьное обучение и санитария, которые имеют определяющее значение для достижения целей в области развития. Децентрализация процесса принятия донорами решений и его передача на уровень страны-получателя помощи повышает роль получателей и усиливает у них чувство национальной ответственности.
- *Отказ от обусловленности помощи.* Поскольку обусловленность помощи столь дорого обходится ее получателям, отмена обусловленности помощи могла бы расширить имеющиеся у них возможности выбора и повысить льготный характер помощи, одновременно сделав ее менее подверженной коррупции.
- *Льготная помощь.* Помощь большинству наиболее приоритетных и высокоприоритетных стран – особенно крупнейшим должникам и наименее развитым странам – должна оказываться в виде безвозмездных субсидий, поскольку предоставление новых займов приведет лишь к усилению и без того невыносимого долгового бремени.
- *Координация проектов и программ доноров.* Повышение координации действий доноров поз-

волило бы облегчить административное бремя, лежащее на правительствах бедных стран и помогло бы правительствам обеспечить более четкую увязку оказываемой донорами помощи с национальными приоритетами. Опыт последних лет свидетельствует о важности общепрофессиональных программ для систем здравоохранения (см. главу 4). Доноры должны также обеспечивать покрытие текущих расходов, которые нередко оказываются одним из наиболее узких мест.

- *Подотчетность перед общественностью за результаты программ.* Все механизмы оказания помощи должны строиться на принципе подотчетности. Однако подотчетность в сфере оказания помощи нередко носит односторонний характер, подразумевая юридическую подотчетность получателей помощи перед донорами и доноров перед налогоплательщиками. Однако еще более важен другой аспект подотчетности – подотчетность перед бенефициарами, которая предполагает ответственность не за израсходованные средства, а за достигнутые результаты.

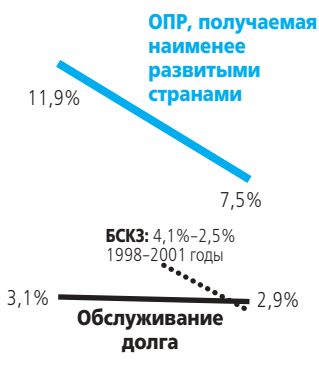
Для стран-получателей – LIPPO

- *Местные органы власти и децентрализация.* Местные органы власти, находящиеся в более тесном контакте с населением и более оперативные реагирующие на его нужды, могут при наличии надлежащих условий быть главными инициаторами расширения услуг в сферах здравоохранения, образования и других ключевых областях (см. главу 7).
- *Институциональная реформа для борьбы с коррупцией и содействия демократическому управлению.* Борьба с коррупцией требует наличия мощной институциональной базы. Демократические институты наделяют широкие слои населения правом голоса и обеспечивают подотчетность руководителей перед общественностью.

РИСУНОК 8.4

### Беднейшие страны: в тисках между сокращающимся объемом помощи и стабильным долгом

Доля ВВП наименее развитых стран, 1990-2001 годы



Источник: расчеты Отдела подготовки «Доклада о развитии человека» на основе данных OECD, Development Assistance Committee 2003с и данных об обслуживании долга, взятых из World Bank 2003i.

- *Участие населения в процессе развития.* Расширение участия населения в процессе развития, как правило, позволяет достичь более ощутимых результатов, особенно для неимущих.
- *Прогрессивное, более справедливое распределение ресурсов.* Как правило, ресурсы распределяются несправедливо – и поэтому требуется обеспечить их перераспределение.
- *Надзор со стороны гражданского общества, физических лиц и НПО.* Бдительные граждане – неотъемлемый элемент обеспечения подотчетности государственных институтов и руководителей.

### БОЛЕЕ ОПЕРАТИВНОЕ И ЗНАЧИТЕЛЬНОЕ ОБЛЕГЧЕНИЕ БРЕМЕНИ ЗАДОЛЖЕННОСТИ

Многие из наиболее приоритетных и высокоприоритетных стран имеют огромную задолженность: две трети из них (31 из 59) имеют право на облегчение бремени задолженности в рамках Инициативы в отношении бедных стран с крупной задолженностью (БСКЗ). (Лишь 11 из 42 БСКЗ не относятся к числу наиболее приоритетных или высокоприоритетных стран.) Облегчение бремени задолженности позволит этим странам выйти на путь устойчивого развития и высвободит ресурсы, которые можно будет направить на увеличение социальных расходов и осуществление других первоочередных инвестиций, определенных в Договоренности в отношении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, что имеет большое значение для достижения целей в области развития.

### ВЫПОЛНЕНИЕ ВЗЯТЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ПО ОБЛЕГЧЕНИЮ БРЕМЕНИ ЗАДОЛЖЕННОСТИ

Еще в середине 1990-х годов страны-доноры взяли на себя обязательство урегулировать кризис за-

долженности в бедных странах и обеспечить, чтобы ни одна страна не сталкивалась с долговым бременем, которое она не в состоянии обслуживать (рисунок 8.4). В 1996 году доноры выдвинули Инициативу в отношении БСКЗ, предусматривающую уменьшение объема долга и высвобождение средств на содействие борьбе с нищетой (вставка 8.6). Активизации осуществления этой беспрецедентной инициативы способствовало давление, оказывавшееся «Юбилеем 2000» – глобальной кампанией в поддержку облегчения бремени задолженности. Участники этой кампании убедительно доказывали, что задолженность развивающихся стран перед прекрасно финансируемыми учреждениями, такими, как Международный валютный фонд (МВФ) и Всемирный банк, и перед правительствами богатых стран несправедливым бременем ложится на плечи бедных слоев населения, которые нередко вынуждены оплачивать долги, набранные в свое время находившимися у власти, но давно смещенными коррупционерами. Они утверждали, что на обслуживание этих долгов расходуются дефицитные ресурсы государственного бюджета, в результате чего у государства практически не остается средств на развитие здравоохранения, школьного образования и снабжения питьевой водой.

У стран-доноров есть еще одна причина для списания части долгов. Они попали в порочный круг «защитного кредитования» – нескончаемую череду переносов сроков погашения задолженности и предоставления новых субсидий и займов для оказания бедным странам помощи в погашении старых кредитов, что вряд ли можно считать эффективным способом использования ресурсов, предоставляемых по линии помощи<sup>10</sup>.

К началу 2003 года помощью в рамках Инициативы в отношении БСКЗ воспользовались 26 стран<sup>11</sup>. Восемь стран достигли момента завершения процесса, т.е. часть их долга была списана. Еще 18 стран достигли момента принятия решения,

ВСТАВКА 8.6

### Что представляет из себя Инициатива в отношении бедных стран с крупной задолженностью?

Инициатива в отношении бедных стран с крупной задолженностью (БСКЗ), выдвинутая в 1996 году Международным валютным фондом (МВФ) и Всемирным банком и одобренная правительствами 180 стран, преследует две главные цели. Первая заключается в снижении неприемлемо высокого уровня задолженности некоторых стран с низким доходом их донорам. Вторая состоит в поощрении реформы и разумной политики роста, развития человеческого потенциала и сокращения масштабов нищеты.

Расширенная инициатива в отношении БСКЗ, утвержденная в 1999 году, предусматривает расширение круга стран, отвечающих критериям предоставления помощи, и более значительное облегчение бремени задолженности. Для того чтобы стать бенефициарами этой Инициативы, страны должны иметь право на получение помощи на весьма льготных условиях, которую, например, предоставляет Международная ассоциация развития Всемирного банка и Фонд МВФ для борьбы с нищетой и обеспечения роста. Кроме того, уровень задолженности в странах должен оставаться неприемлемо

высоким даже после применения всех традиционных механизмов облегчения бремени задолженности. Они также должны иметь подтвержденный опыт осуществления стратегий, направленных на сокращение масштабов нищеты и формирование базы для устойчивого экономического роста.

Облегчение бремени задолженности проводится в два этапа:

- В момент принятия решения после того, как страна продемонстрировала неукоснительное следование программе МВФ и добилась прогресса в разработке национальной стратегии смягчения проблемы нищеты, ей оказывается помощь в виде сокращения выплат в счет обслуживания долга.
- В момент завершения процесса после утверждения Всемирным банком и МВФ подготовленного страной документа с изложением стратегии смягчения проблемы нищеты она получает помощь в виде уменьшения объема задолженности. Страна получает право на списание по меньшей мере 90 процентов ее долга двусторонним и многосторонним кредиторами в целях доведения ее задолженности до приемлемого уровня.

Из 42 стран, участвующих в Инициативе, 34 страны расположены в Африке к югу от Сахары. Ни в одной из этих стран показатель дохода на душу населения не превышал в 2001 году 1 500 долл. (в пересчете по паритету покупательной способности), и во всех этих странах значение индекса развития человеческого потенциала было низким. В период 1990-2001 годов темпы роста БСКЗ составляли в среднем всего 0,5 процента в год.

Чрезмерно высокий уровень задолженности у БСКЗ сохраняется по крайней мере последние 20 лет: по меркам бедных стран соотношение долга к объему экспортных поступлений было высоким уже в 80-е годы. В то же время БСКЗ получают в значительных объемах официальную помощь в целях развития. В 90-е годы чистые поступления такой помощи достигали в среднем примерно 10 процентов их ВВП, тогда как для всех бедных стран этот показатель составлял порядка 2 процентов. На сегодняшний день 26 БСКЗ уже достигли момента принятия решения, а 8 достигли момента завершения процесса (Боливия, Буркина-Фасо, Мавритания, Мали, Мозамбик, Танзания, Уганда).

Источник: World Bank 2003с; IMF and IDA 2003; Birdsall, Williamson and Deese 2002.

т.е. вскоре их выплаты в счет обслуживания долга начнут уменьшаться. Для этих стран выплаты в счет обслуживания долга сократились с 3,7 млрд. долл. США в 1998 году до 2,2 млрд. долл. США в 2001 году, или с 17,5 процента до 9,8 процента их экспортных поступлений. Ежегодные выплаты в счет обслуживания долга будут в 2001-2005 годах примерно на треть меньше, чем в 1998-1999 годах (около 1,2 млрд. долл. США).

Правительства этих 26 стран используют средства, высвободившиеся в результате сокращения выплат в счет обслуживания долга, для увеличения расходов на образование и здравоохранение: около 40 процентов высвободившихся средств направляется на образование, а 25 процентов – на здравоохранение. Уганда добилась почти всеобщего охвата начальным школьным образованием. Мали, Мозамбик и Сенегал планируют использовать высвободившиеся в результате сокращения расходов на обслуживание долга средства для увеличения расходов на профилактику ВИЧ/СПИДа<sup>12</sup>. Обзор положения в еще 10 африканских странах, достигших момента принятия решения, показывает явное увеличение государственных расходов (рисунок 8.5)<sup>13</sup>.

Вместе с тем оказываемую помощь нельзя назвать ни достаточно оперативной, ни достаточно значительной – к тому же круг охватываемых ею стран недостаточно широк. Согласно первоначальному графику осуществления Инициативы в отношении БСКЗ, на сегодняшний день момента завершения должны были достичь 19 стран, а не 8. Достижение целей в области развития потребует мобилизации дополнительных ресурсов – по крайней мере, еще 50 млрд. долл. США в дополнение к мобилизуемым на внутреннем рынке. Списание более значительной части долга могло бы помочь заполнить эту брешь.

Существует также опасение, что помощь по линии Инициативы в отношении БСКЗ окажется недостаточной для того, чтобы позволить этим странам вырваться из долговой ловушки. В двух из восьми стран, достигших момента завершения процесса, отношение чистой приведенной стоимости долговых обязательств к экспортным поступлениям вновь превысило 150 процентов – уровень, который в рамках этой инициативы считается приемлемым. Первоначальные прогнозы приемлемого уровня задолженности, разработанные МВФ и Всемирным банком, рассчитывались в период глобального экономического бума. В основе этого анализа лежали три предпосылки, которые, как оказалось впоследствии, были чересчур оптимистичны:

- *Экспорт будет расти.* В предстоящем десятилетии темпы роста экспорта должны будут почти вдвое превышать темпы, наблюдавшиеся в 1990-е годы, чтобы БСКЗ были в состоянии осуществлять обслуживание своей задолженности. Для этого условия торговли указанных стран должны улучшаться на 0,5 процента в год, хотя в 1990-е годы они снижались ежегодно на 0,7 процента.

- *Объемы получаемых займов будут сокращаться.* Согласно прогнозам, получаемые ежегодно новые займы должны сократиться с 9,5 процента до 5,5 процента ВВП, а безвозмездные субсидии

удвоиться. Однако уже сейчас некоторые БСКЗ получают кредиты под более высокий, чем предполагалось, процент.

- *Потрясения не будут оказывать существенного влияния.* Однако большинство БСКЗ становятся жертвами засух, наводнений, гражданских конфликтов и резкого падения цен на сырье<sup>14</sup>.

#### ЧТО ЖЕ ДЕЛАТЬ?

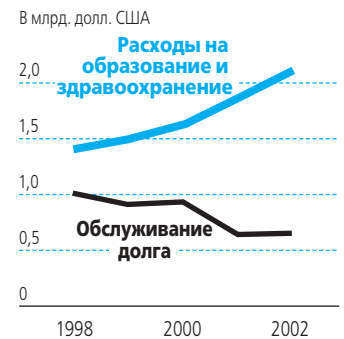
Инициатива в отношении БСКЗ не позволила достаточно большому числу стран добиться достаточно приемлемого уровня задолженности и нуждается в дальнейшей доработке, особенно с учетом увеличения финансовых потребностей в связи с достижением целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Облегчение бремени задолженности является более эффективным, чем предоставление помощи, способом оказания донорами содействия бедным странам в достижении целей в области развития, поскольку механизм облегчения бремени задолженности обеспечивает более гибкий процесс финансирования. Этот процесс обеспечивает оказание адресной помощи нуждающимся странам. К тому же, не предполагая обусловленности, он обеспечивает увеличение бюджетных ресурсов, которые могут направляться на достижение национальных приоритетов, определенных в рамках стратегий борьбы с нищетой.

*Укрепить увязку помощи с целями в области развития.* Как рекомендовано в Договоренности в отношении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, в документы о стратегии смягчения проблемы нищеты следует включать конкретные оценки предполагаемых потребностей в финансовых средствах в связи с достижением целей в области развития. Нужно расширить готовящиеся Всемирным банком и МВФ оценки приемлемого уровня задолженности, которые в настоящее время ограничиваются исключительно определением способности стран обслуживать накопившийся у них долг, включив в них анализ возможности высвобождения достаточного объема ресурсов для достижения целей в области развития.

*Увеличить объем помощи по облегчению бремени задолженности.* Возможности стран по обслуживанию задолженности следует оценивать с учетом объема ресурсов, который им необходим для достижения целей в области развития. Для многих стран это будет означать необходимость полного списания всего их долга. Показатель приемлемости уровня задолженности в виде соотношения объема долга БСКЗ и их экспортных поступлений практически не связан с нуждами бедных слоев населения. Если задача стран-должников и доноров заключается в том, чтобы не допустить отвлечения средств, которые могли бы пойти на базовые социальные инвестиции, на обслуживание долга, то в качестве показателя приемлемости уровня задолженности предлагается использовать отношение выплат в счет обслуживания долга к ВВП. Богатые страны могли бы облегчать бремя задолженности до тех пор, пока сумма выплат в счет обслуживания долга не снизилась бы до менее двух процентов ВВП. (В

РИСУНОК 8.5

**Увеличение расходов на развитие человеческого потенциала в результате уменьшения расходов на обслуживание долга в 10 странах, получающих помощь в виде облегчения бремени задолженности в рамках Инициативы в отношении долга БСКЗ**



Источник: OECD, Development Assistance Committee 2003a.

### Предложение по реструктуризации долга для достижения целей в области развития

С 1995 года движение «Юбилей 2000» выступало за урегулирование международного кризиса задолженности. Пришедшее ему на смену движение «Юбилейные исследования» предлагает радикально новый подход, строящийся на следующих трех принципах:

#### Урегулирование кризисов задолженности должно быть справедливым и разумным

Ни одна из сторон в кризисе задолженности не должна иметь возможности выступать одновременно в роли истца, судьи и присяжных при разбирательстве вопросов суверенной задолженности.

#### Необходимость признания ответственности как должников, так и кредиторов за кризис

Согласно существующей процедуре более значительная ответственность возлагается на должников. Любая оценка возможного распределения убытков должна, разумееся, учитывать интересы кредиторов, но при этом она также должна обеспечивать защиту прав человека и достоинства населения страны-должника.

#### Обеспечение открытого, подотчетного, транспарентного процесса

Активы и пассивы, о которых идет речь, являются не частными, а государственными. Необходимо признать, что в любом кризисе задолженности участвуют три стороны (должник, кредиторы и налогоплательщики) и что все три стороны должны участвовать в урегулировании этого кризиса. В главе 9 Кодекса законов США предусматривается, что граждане,

пострадавшие в результате кризиса, должны иметь законное право высказывать свое мнение по вопросам урегулирования этого кризиса. Подобные транспарентность и подотчетность позволяют предотвращать будущие кризисы.

Правительство страны-должника могло бы инициировать процесс, обратившись к Организации Объединенных Наций с просьбой о создании независимого, транспарентного, подотчетного механизма арбитражного разбирательства. В качестве основания для создания такого механизма можно было бы указать, что платежи в счет обслуживания долга отвлекают ресурсы, которые могли бы расходоваться на соблюдение основополагающих прав человека, что лишает страну возможности достичь своих целей в области развития.

На следующем этапе могла бы быть создана независимая арбитражная группа, равное число членов которой назначалось бы должником и его кредиторами. Эти члены избирали бы нейтрального судью или председателя. При решении вопроса о том, какую часть задолженности следует списывать, группа должна была бы проводить полную оценку ресурсов, требуемых стране для достижения целей в области развития.

Организация Объединенных Наций отвечала бы за то, чтобы этот процесс проводился транспарентно, независимо и справедливо – с точки зрения как должника, так и кредиторов, – и за то, чтобы высвобождающиеся в результате средства использовались на достижение целей в области развития.

Источник: Pettifor and Greenhill 2003.

большинстве БСКЗ собираемые налоговые поступления составляют около 20 процентов ВВП, а 10 процентов налоговых поступлений представляется разумной суммой, которую следует направлять на обслуживание долга.<sup>15</sup>

*Обеспечивать лучшую страховую защиту от потрясений.* БСКЗ особенно уязвимы для стихийных бедствий и резкого снижения цен на экспортируемое ими сырье. Поступило новаторское предложение создать фонд резервного финансирования. Согласно этому предложению в тех случаях, когда в результате какого-либо потрясения выплаты в счет обслуживания долга начинают превышать 2 процента от ВВП, стране должны предоставляться внешние ресурсы для финансирования выплат в счет обслуживания долга, превышающих этот пороговый показатель<sup>16</sup>.

Представляется небезынтересным рассмотреть и другие идеи, выходящие за рамки существующих механизмов в интересах БСКЗ. Участники кампании «Юбилейные исследования», пришедшей на смену «Юбилею 2000», предложили программу реструктуризации задолженности для достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, предусматривающую процедуру урегулирования долгового бремени каждой страны в отдельности под надзором независимой группы или суда, которые могли бы принимать решения по обращению суверенного должника с просьбой о защите от кредиторов. Преимущество этого подхода

ТАБЛИЦА 8.2

### Торговля: использованные или упущенные возможности

	Экспорт товаров и услуг и поступления (в млрд. долл. США по ценам 1995 года)	
	1990 год	2001 год
Высокий уровень развития человеческого потенциала	3 959	7 602
Средний уровень развития человеческого потенциала	780	1 599
Низкий уровень развития человеческого потенциала	41	61

Источник: рассчитано на основе данных об экспорте товаров и услуг с использованием дефлятора ВВП Всемирного банка 2003г.

заключается в том, что на кредитора возлагается такое же бремя доказывания, как и на должника (вставка 8.7). Однако этот подход может иметь и непредвиденные последствия – а именно отвлекать ресурсы от финансируемых кредитором программ помощи. К тому же, в отличие от Инициативы в отношении БСКЗ, эта программа не предусматривает механизма, который обеспечивал бы направление высвобождаемых ресурсов на борьбу с нищетой.

#### ТОРГОВЛЯ: ОБЛЕГЧЕНИЕ ДОСТУПА НА РЫНКИ, СОКРАЩЕНИЕ МАСШТАБОВ СУБСИДИРОВАНИЯ

Одна из причин возникновения проблемы задолженности заключается в том, что, как и другие бедные страны, большинство БСКЗ сильно зависят от экспорта сырьевых товаров, цены на которые в последнее время снижаются. Страны, зависящие от экспорта этой продукции, оказываются на обочине глобального экономического роста (см. главу 3)<sup>17</sup>. Хотя помощь и облегчение бремени задолженности будут иметь большое значение для возобновления процесса развития во многих развивающихся странах, они не обеспечивают устойчивого в долгосрочном плане решения.

#### ИЗМЕНЕНИЕ СТРУКТУРЫ ТОРГОВЛИ

Для того чтобы конкурировать и процветать в мировой экономике, развивающиеся страны должны обеспечивать процесс своего развития собственными силами. Они должны добиться конкурентоспособности в производстве продукции на экспорт и диверсифицировать структуру своей торговли. Вместе с тем в странах с низким уровнем развития человеческого потенциала расширение или диверсификация экспорта идут медленно (таблица 8.2).

Сегодня высокий уровень конкуренции на мировых рынках осложняет решение задачи диверсификации экспорта для стран с низким уровнем развития человеческого потенциала. В условиях открытости рынков все более высокие требования предъявляются к капитальной, технической и кадровой базе. Международные покупатели сырья требуют от поставщиков из развивающихся стран высокой надежности и качества. Все это обуславливает возрастание роли знаний, навыков

ТАБЛИЦА 8.3

### Таможенные пошлины и их снижение в отдельных странах и группах после Уругвайского раунда (в процентах)

Категория продукции	Европейский Союз		Соединенные Штаты		Бедные страны		Богатые страны	
	Таможенная пошлина	Снижение	Таможенная пошлина	Снижение	Таможенная пошлина	Снижение	Таможенная пошлина	Снижение
Сельское хозяйство*	15,7	-5,9	10,8	-1,5	17,4	-43,0	26,9	-26,9
Текстиль	8,7	-2,0	14,8	-2,0	21,2	-8,5	8,4	-2,6
Металлы	1,0	-3,3	1,1	-3,8	10,8	-9,5	0,9	-3,4
Химические вещества	3,8	-3,3	2,5	-4,9	12,4	-9,7	2,2	-3,7

а. Без учета рыбы, но с учетом тарифных эквивалентов нетарифных ограничений.  
 Источник: Finger and Harrison 1996.

и гибкости. Это же ставит в более невыгодное положение беднейшие страны – у которых меньше всего квалифицированных кадров, сбережений и возможностей для адаптации к меняющимся условиям<sup>18</sup>.

Ускорение хода достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, – особенно в областях образования и здравоохранения -- поможет странам увеличить свой экспорт. Здоровое, образованное население – залог того, что рабочая сила легче приспособится к меняющимся условиям, а экономика функционирует более производительнее. В результате меняется структура торговли: от экспорта сырья страна переходит к вывозу товаров более высокой степени переработки, от производства готовых изделий, не требующих высокой квалификации, – к выпуску более наукоемкой продукции<sup>19</sup>.

#### ЧТО ЖЕ ДЕЛАТЬ?

Богатые страны располагают огромными возможностями по расширению доступа на свои рынки и поощрению импорта продукции из бедных стран путем снижения уровня таможенных пошлин и субсидий. Несмотря на ряд важных инициатив, выдвинутых в последнее время, богатые страны по-прежнему проводят крайне дискриминационную торговую политику в отношении товаров, производимых в беднейших странах – особенно в отношении сельскохозяйственной и текстильной продукции. В ходе Уругвайского раунда международных торговых переговоров (1986-1994 годы) бедные страны больше всего надеялись на то, что богатые страны откроют доступ на свои рынки в этих двух секторах. Однако результаты были по большей части обескураживающими. Уровень протекционистской защиты в большинстве богатых стран по-прежнему остается чрезвычайно высоким и обеспечивается самыми разными инструментами<sup>20</sup>.

Таможенные пошлины. Большинство богатых стран сохраняют высокие таможенные пошлины на сельскохозяйственную продукцию и несложную в производстве продукцию обрабатывающей промышленности – как раз те товары, которые производят и могут экспортировать развивающиеся страны. Что касается сельскохозяйственной продукции, то установленные в странах-членах ОЭСР таможенные пошлины на дешевую фермерскую продукцию, производимую в развивающихся странах, непомерно высоки (таблица 8.3). Тамо-

женные пошлины на готовые изделия, экспортируемые развивающимися странами, также сохраняются на высоком уровне. В 1990-е годы средний уровень пошлин в ОЭСР на готовые изделия, экспортируемые развивающимися странами, равнялся 3,4 процента, т.е. более чем в четыре раза превышал средний уровень пошлин (0,8 процента) на продукцию обрабатывающей промышленности, экспортируемую самими членами ОЭСР. Бангладеш ежегодно экспортирует в Соединенные Штаты товаров на сумму около 2,4 млрд. долл. США и тратит на оплату таможенных пошлин 14 процентов, тогда как Франция экспортирует более чем на 30 млрд. долл. США и платит за это в виде таможенных пошлин 1 процент<sup>21</sup>. Кроме того, по результатам Уругвайского раунда не были изменены максимальные ставки таможенных пошлин (свыше 15 процентов) на многие товары, экспортируемые развивающимися странами: по максимальным ставкам облагается 60 процентов продукции, импортируемой из развивающихся стран Европейским Союзом, Канадой, Соединенными Штатами и Японией<sup>22</sup>.

Беднейшие страны также нередко сталкиваются с эскалацией тарифов: таможенные пошлины возрастают по мере повышения степени переработки экспортируемой ими продукции. Например, в Новой Зеландии такой «налог на развитие» выражается в том, что пошлина на кофе в зернах составляет 5 процентов, а на молотый кофе – 15 процентов<sup>23</sup>, в Японии необработанные текстильные изделия облагаются по ставке в 0,1 процента, а полностью обработанные текстильные изделия – в 8,6 процентов<sup>24</sup>.

**Количественные ограничения.** Более экстремальным проявлением той же политики являются квоты на импорт. Если таможенные пошлины делают продукцию развивающихся стран менее конкурентоспособной, то квоты вообще лишают эту продукцию сверх определенного количества возможности конкурировать. В странах ОЭСР действует целый ряд квот на импортную продукцию, в особенности на продукцию швейной и обувной промышленности – трудоемкие товары, в производстве которых развивающиеся страны имеют сравнительное преимущество. Количественные ограничения на продукцию швейной и текстильной промышленности должны быть постепенно отменены к 2005 году. Однако в 2002 году эти ограничения по-прежнему действовали в отношении большинства изделий швейной промышленности, на которые распространялись

РИСУНОК 8.6

### Коровам и хлопку выделяется больше помощи, чем людям, 2000 год



Источник: Birdsall and Clemens 2003b.

## Заметное международное влияние национальных субсидий

Субсидии, предоставляемые богатыми странами своим фермерам, повышают рентабельность их фермерского хозяйства, стимулируя расширение ими производства и позволяя снизить цены на производимую продукцию. Результат – избыточное предложение дешевой сельскохозяйственной продукции.

Кто же от этого выигрывает, а кто проигрывает? Очевидно, что национальные производители оказываются в выигрыше, получая более высокую прибыль. Однако национальные потребители, несомненно, проигрывают. Они меньше платят за еду, но платят больше налогов для оплаты субсидий – и отрицательный эффект перевешивает положительный. Кроме того, субсидии получают в первую очередь крупные производители. По оценкам Европейской комиссии, за исключением Греции, половина всех субсидий выплачивается всего 5 процентам ферм.

Однако последствия субсидирования проявляются и за пределами национальных границ. Производители в бедных странах вынуждены конкурировать с субсидируемыми производителями в богатых странах. Зачастую они не могут экспортировать свою продукцию в богатые страны, поскольку цены на их несубсидированную продукцию не могут конкурировать с ценами ниже рыночных, по которым предлагают свою продукцию фермеры в богатых странах. (Так обстоит дело с сахаром в Соединенных Штатах.) Иногда они не могут продавать свою продукцию даже дома, поскольку резкое увеличение сельскохозяйственного производства в результате субсидирования в богатых странах может приводить к возникновению излишков, которые экспортируются в бедные страны по ценам, недоступным ни одному из местных производителей. (Так обстоит дело с европейским молоком.)

Источник: Cline 2002.

Выигрывают ли от этого потребители в бедных странах?

При прочих равных условиях субсидии богатых стран должны приводить к понижению цен, которые они платят за продукцию, приобретаемую на коммерческом рынке, так что они должны от этого выигрывать. Однако во многих бедных странах значительная часть потребителей занимается также производством сельскохозяйственной продукции. На таких людей субсидии в богатых странах оказывают двойное влияние: с одной стороны, эти люди приобретают продукты по более дешевым ценам, а с другой – их доходы снижаются из-за установления более низких цен на производимые ими продукты.

Таким образом, ответ на вопрос о том, ведет ли выплата субсидий к увеличению или сокращению масштабов нищеты в бедных странах, зависит от того, сколько бедняков в этих странах зарабатывают себе на жизнь продажей продовольствия. В ходе недавно проведенного исследования выяснилось, что в краткосрочной перспективе отмена субсидий ущемляет интересы бедняков в том случае, когда менее половины из них живут в сельских районах. Однако в развивающихся странах в сельских районах проживает, как правило, около трех четвертей неимущего населения, а в беднейших странах Африки и Азии – более 90 процентов. Страны и чистые импортеры продовольствия выигрывают от более низких мировых цен. Однако в долгосрочной перспективе низкий уровень цен уменьшает стимулы к инвестированию, что приводит к стагнации этого важного сектора экономики, от которого зависит жизнь многих бедняков. Таким образом, в выигрыше от субсидирования оказываются только фермеры богатых стран, а в проигрыше – самые разные группы во всем мире.

РИСУНОК 8.7

Микроскопичность выделяемой ОЭСР помощи по сравнению с ее же сельскохозяйственными субсидиями, 2001 год



Источник: OECD, Development Assistance Committee 2003a; indicator tables 12 and 15.

квоты в конце 1980-х годов. Такое отсутствие прогресса вызывает сомнения в серьезности намерений стран-членов ОЭСР выполнить свои обязательства к 2005 году.

**Экспортные субсидии.** Еще один способ, позволяющий богатым странам добиваться необоснованных преимуществ в торговой сфере, по крайней мере на первый взгляд, никак не связан с торговлей. Все богатые страны тем или иным образом выплачивают крупные субсидии национальным производителям продовольствия. Эти субсидии столь велики (они составляют в общей сложности 311 млрд. долл. США в год), что они влияют на уровень цен мирового рынка на сельскохозяйственную продукцию, нанося прямой ущерб бедным странам (вставка 8.8). Субсидирование экспорта в странах Евросоюза ведет к упадку молочной промышленности в Бразилии и на Ямайке и сахарной промышленности в Южной Африке<sup>25</sup>. Производителям хлопка в Западной Африке удалось повысить эффективность выращивания хлопчатника и добиться конкурентоспособного уровня производственных издержек. Однако они не могут конкурировать с субсидируемыми фермерами в богатых странах (вставка 8.9). В пересчете на душу населения предоставляемые ОЭСР субсидии на коров и коробки хлопчатника намного превышают подушевой объем выделяемой этой организацией помощи странам Африки к югу от Сахары (рисунок 8.6). Объем сельскохозяйственных субсидий, ежегодно выделяемых богатыми странами, значительно превышает

национальный доход всех стран Африки к югу от Сахары (рисунок 8.7).

На проведенной в 2001 году в Дохе, Катар, Конференции Всемирной торговой организации (ВТО) страны договорились со временем покончить с субсидированием сельскохозяйственного экспорта – хотя и не установили никаких сроков. Очевидно, что для того, чтобы принятая в Дохе декларация была хоть немного конструктивной, необходимо установить конкретные сроки<sup>26</sup>.

В долгосрочной перспективе реальный выход для стран, зависящих от экспорта сырья, заключается в диверсификации структуры своего экспорта, особенно в направлении развития трудоемкого производства готовых изделий. Однако в краткосрочной перспективе международное сообщество могло бы решить проблему чрезмерной неустойчивости цен на сырье. Попытки обеспечить стабилизацию цен на основе международных товарных соглашений – предпринимавшиеся в 1970-1980-е годы, а затем прекращенные – вряд ли получат широкую поддержку ввиду их неудачного опыта. Можно было бы учредить фонд резервного финансирования, который выполнял бы функции страхового механизма в рамках соглашения об облегчении бремени задолженности БСКЗ, и оказывать дополнительную помощь после внешних потрясений, таких, как неожиданное падение мировых цен на экспортируемую той или иной страной продукцию<sup>27</sup>. Кроме того, следует пересмотреть Соглашение ВТО о торговле сельскохозяйственной продукцией, с тем чтобы обеспечить отмену всех ограничений на финансирование развивающимися

### Конференция в Дохе – рулетка для африканских экспортеров хлопка

Хлопок имеет важнейшее значение для экономического развития ряда западноафриканских стран (Бенина, Буркина-Фасо, Мали, Того, Чада). С 1980-х годов производство хлопка увеличилось в четыре раза и составляет в настоящее время от 5 до 10 процентов ВВП, к тому же на долю этого товара приходится 30 процентов экспорта. Значительная часть хлопка производится мелкими фермерами, многие из которых живут ниже черты бедности. Для большинства из них хлопок – единственная культура, экспорт которой конкурентоспособен. Доходы от торговли хлопком также позволяют финансировать значительную часть экономической и социальной инфраструктуры в сельских районах. Таким образом, цены на хлопок и поступления от торговли им имеют важнейшее значение для любой стратегии смягчения проблемы нищеты в этих странах – и для достижения целей в области развития.

В последние годы эти страны осуществили ряд реформ, позволивших им существенно повысить свою производительность и снизить производственные издержки до самых низких в мире уровней (значительно ниже уровня издержек в Европейском Союзе и в Соединенных Штатах). Во многом благодаря этому доля региона в общемировом экспорте хлопка достигла 15 процентов и уступает только доле Соединенных Штатов.

Однако некоторые экспортеры – включая Европейский Союз, Китай и Соединенные Штаты – активно субсидируют своих производителей хлопка. По оценкам, в 2002 году прямая финансовая помощь производителям

Источник: ICSS 2002.

равнялась 73 процентам мирового производства, что значительно выше зафиксированных пять лет назад 50 процентов. В 2001 году расходы на эти программы составляли 4,9 млрд. долл. США, причем около половины этой суммы приходилась на Соединенные Штаты, а основная масса оставшихся средств – на Европейский Союз и Китай. Некоторые из этих стран также оказывают помощь экспортерам хлопка.

Эти субсидии привели к искусственному раздуванию предложения хлопка на мировых рынках и снижению его цены. Наиболее значительное падение цен произошло в 2001-2002 годах. Больше всего от этого пострадали бедные страны-экспортеры в Западной и Центральной Африке. Их несубсидируемые производители вынуждены продавать хлопок по ценам, близким к производственным издержкам, в результате чего происходит неуклонное снижение реальной нормы прибыли. Международный консультативный комитет по хлопку и Международный валютный фонд убеждены в том, что сокращение субсидирования национальных производителей и экспортеров хлопка позволит вернуть международные цены на конкурентоспособный уровень, в результате чего повысятся доходы бедных экспортеров хлопка, а сами эти страны выйдут на курс устойчивого роста. Вопрос заключается в том, отреагируют ли участники начатого в Дохе раунда торговых переговоров в рамках Всемирной торговой организации на эти выводы и позволят ли западноафриканским производителям хлопка реализовать их конкурентные преимущества?

странами проектов по диверсификации сырьевого экспорта или гарантированию цен бедным фермерам.

Хотя оценки преимуществ, которые могли бы получить бедные страны от либерализации торговли в богатых странах, варьируются, большинство из них свидетельствуют об огромных выгодах. Даже статичные результаты, т.е. результаты, получаемые при условии сохранения существующей в бедных странах структуры экономики, примерно соответствуют нынешним объемам внешней помощи. Это не означает, что либерализация торговли может или должна подменять собой помощь. Для наиболее приоритетных и высокоприоритетных стран помощь имеет исключительно важное значение для непосредственной борьбы со структурными ограничениями, не позволяющими достичь целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Им потребуется больше времени, чтобы начать получать выгоды от торговли по мере развития своего потенциала, позволяющего воспользоваться открывающимися возможностями.

Страны со средним уровнем развития человеческого потенциала, экспортирующие кукурузу, пшеницу, рис, сахар и другие сельскохозяйственные товары, также в состоянии экспортировать готовое платье, обувь и другую продукцию обрабатывающей промышленности. Соответственно, они и получат основные выгоды от либерализации торговли в богатых странах. Однако страны с низким уровнем развития человеческого потенциала, особенно экспортеры таких товаров, как кофе и хлопок, также могли бы получить определенные выгоды.

Богатые страны могли бы сделать так, чтобы торговля способствовала развитию человеческого потенциала и во многих других областях. Они могли бы принять меры, способствующие развитию

здравоохранения, в рамках Соглашения ВТО о торговых аспектах прав интеллектуальной собственности (ТАПИС; см. ниже). Они могли бы оградить базовые социальные службы от принципа прогрессивной либерализации в рамках Генерального соглашения о торговле услугами (ГАТС; см. главу 5). Они могли бы устранить обеспокоенность развивающихся стран и во многих других вопросах, связанных с торговлей, окружающей средой, инвестициями и перемещением лиц. Кроме того, они могли бы расширить масштабы эффективного участия развивающихся стран в процессе принятия решений в ходе переговоров в рамках ВТО.

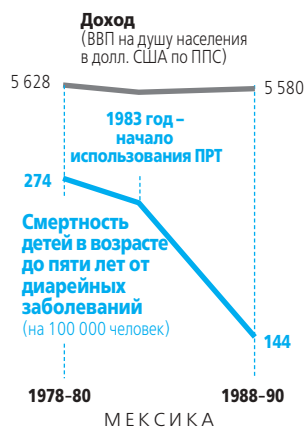
В принятой в ноябре 2001 года в Дохе Декларации все страны обязались ставить потребности в области развития, особенно потребности наименее развитых стран, во главу угла в ходе любых будущих торговых переговоров<sup>28</sup>. В отличие от других целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, цель 8 не предусматривает конкретных показателей, которых надлежит достичь в установленные сроки. Однако в настоящем докладе предлагается установить, что богатые страны должны обеспечить отмену таможенных пошлин и квот на экспорт готовых изделий и прекращение субсидирования национальных производителей сельскохозяйственной продукции к 2015 году, когда бедные страны должны достичь целей 1-7.

#### ГЛОБАЛЬНАЯ ТЕХНОЛОГИЯ – РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ПЛОДОВ ГЛОБАЛЬНЫХ ЗНАНИЙ

В последние десятилетия мы стали свидетелями беспрецедентного научно-технического прогресса,

РИСУНОК 8.8

**Снижение детской смертности благодаря перорально-регидратационной терапии (ПРТ), несмотря на стагнацию доходов**



Источник: Gutierrez and others 1996.

сопровождавшегося впечатляющими прорывами в медицине, сельском хозяйстве, энергетике, науке о геномах и информационно-коммуникационных технологиях, которые открывают широчайшие возможности для постановки всей технической мощи на службу развития. Уже известные технические достижения могут позволить значительно повысить производительность труда и решить проблемы в областях здравоохранения, водоснабжения, санитарии, гигиены и борьбы с голодом (см. главы 3 и 4). Вместе с тем нам предстоит взять еще множество рубежей: обеспечить дешевое энергоснабжение бедных общин, найти лекарство от сонной болезни, разработать вакцины от ВИЧ/СПИДа и изыскивать решения постоянно возникающих новых проблем. Технические достижения могли бы обеспечить ускорение прогресса в реализации целей 1–7 в области развития.

*Связь технологий и развития человеческого потенциала – и освоение глобальных знаний.*

Технические достижения обеспечивают развитие человеческого потенциала двумя способами: повышая производительность труда, что ведет к увеличению доходов домашних хозяйств (цель 1), и позволяя справиться с болезнями и решить проблемы транспорта, энергетике, водоснабжения, санитарии и информационно-коммуникационных технологий в сфере образования, что имеет важное значение для реализации целей 2–7.

Инвестиции в технический прогресс заслуживают самого пристального внимания, поскольку они могут позволить преодолеть трудности, обусловленные низкими доходами и слабостью институциональной базы. Хотя в 1980-е годы в большинстве развивающихся стран были достигнуты весьма ограниченные успехи в борьбе с нищетой, а темпы экономического роста были близки к нулю, технические достижения – иммунизация и перорально-регидратационная терапия – позволили снизить уровень детской смертности (рисунок 8.8). Инвестиции в НИОКР принесли весьма высокую отдачу и в сельском хозяйстве. Богатые страны могут оказать бедным странам весьма существенную помощь в их борьбе с нищетой, поделившись плодами научно-технического прогресса.

*Недостаточный уровень инвестиций в технологию для сокращения масштабов нищеты.*

Несмотря на огромный потенциал и достигнутый в последнее время прогресс в сфере биотехнологий, объем инвестиций в технологию для решения проблем нищеты относительно невелик. Например, в сфере медицины Комиссия по макроэкономике и здравоохранению Всемирной организации здравоохранения обнаружила, что инвестиции в лечение болезней, от которых больше всего страдают бедные слои населения, «явно недостаточны»<sup>29</sup>. К числу этих болезней относятся тропические болезни (такие, как лихорадка дум-дум, американский трипаносомоз и сонная болезнь), а также основные смертельные инфекционные заболевания (ВИЧ/

СПИД, туберкулез, малярия). В 1999 году лица, страдающие тропическими болезнями и туберкулезом, составляли в общей сложности 11 процентов от общего числа больных по миру в целом. В то же время из 1393 новых препаратов, утвержденных в период с 1975 по 1999 год, лишь 16 лекарств – немногим более 1 процента – были специально разработаны для лечения этих болезней<sup>30</sup>.

В 1990 году Комиссия по НИОКР в сфере здравоохранения Всемирной организации здравоохранения обнаружила, что на разработку лекарств от болезней, от которых страдает 90 процентов населения мира, направляется лишь 10 процентов расходов на НИОКР в сфере здравоохранения. С тех пор положение не изменилось. Эту диспропорцию между научной деятельностью и социальными потребностями можно оценить как отношение совокупного объема расходов на выработку лекарства от той или иной болезни к численности больных, страдающих этим заболеванием, во всем мире. Для малярии – заболевания, от которого ежегодно погибает более 1 млн. человек, а еще несколько миллионов теряют трудоспособность, – это соотношение составляет примерно 1:20. Малярия сосредоточена практически исключительно в бедных странах (99 процентов случаев) и остается главной причиной смерти во многих из них.

Такой результат неудивителен, если принять во внимание стимулы. На фармацевтические компании и богатые страны приходится около 93 процентов общемировых расходов на НИОКР в области здравоохранения<sup>31</sup>. Болезни, от которых страдают бедные страны и неимущие слои населения, с точки зрения рынка не имеют существенного значения, поскольку на развивающиеся страны приходится менее 2 процентов рынка важнейшей фармацевтической продукции<sup>32</sup>. В результате бедные страны выигрывают от глобальных инвестиций в научные исследования лишь тогда, когда их население страдает от болезней, распространенных и в богатых странах, – например, от ВИЧ/СПИДа. Но даже в этом случае бедные страны не в состоянии воспользоваться результатами таких исследований из-за высоких цен, поддерживаемых при помощи патентов: так, например, обстоит дело с ретровирусными препаратами для лечения ВИЧ/СПИДа.

Государственное финансирование развития техники – как из национальных, так и из глобальных источников -- по-прежнему остается на низком уровне. Именно поэтому необходимо активизировать проведение государственной политики для увеличения объема инвестиций и расширения доступа к ним. Что касается сферы здравоохранения, то научно-исследовательская программа по тропическим болезням, находящаяся в совместном ведении Всемирной организации здравоохранения, ПРООН и Всемирного банка, располагает порядка 30 млн. долл. США в год на поиск средств борьбы с восемью тропическими болезнями. На НИОКР в сфере сельского хозяйства по-прежнему выделяется недостаточно средств, несмотря на устойчивую высокую экономическую отдачу от инвестиций. Такие инвестиции растут в Бразилии и Мексике, но сокращаются в Африке. Крупнейшая в мире программа исследований в области продовольствен-

ных культур – Консультативная группа по международным исследованиям в области сельского хозяйства (КГМИСХ) – с трудом мобилизовала 377 млн. долл. США. (Между тем частная корпорация «Монсанто» потратила на научные исследования и разработки 600 млн. долларов.)

#### *ДОСТУП К ТЕХНОЛОГИЯМ И ПРАВА ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ*

Несмотря на обязательства, закрепленные в Соглашении о ТАПИС, богатые страны не предпринимают никаких реальных шагов по передаче своей технологии в интересах сокращения масштабов нищеты. Соглашение о ТАПИС содержит положения о передаче технологии, однако эти положения не очень конкретны, а ход их выполнения никогда не обсуждался. В Соглашении о ТАПИС защита прав интеллектуальной собственности не распространяется на знания коренных народов, которые, например, используются в традиционной медицине. Активное давление общественности заставило корпорации пойти на специальные ценовые договоренности и пожертвования лишь в одной области, находящейся в центре внимания общественности (речь идет о лекарствах от ВИЧ/СПИДа).

Соглашение о ТАПИС установило общемировой минимальный стандарт поощрения научных и технических достижений. Режимы защиты интеллектуальной собственности призваны сбалансировать деятельность по достижению двух социальных целей: поощрения изобретательства и поощрения использования изобретений. Соответственно, Соглашение о ТАПИС содержит положения, защищающие интересы потребителей, такие, как обязательное лицензирование или параллельный импорт, которые дают правительству возможность выбирать между местным производством или импортом запатентованных товаров. Однако формулировки этих положений столь расплывчаты, что их трудно применять, – так что первым шагом должна быть их конкретизация.

Принятая в 2001 году в Дохе Декларация о ТАПИС и общественном здравоохранении стала эпохальным документом, в котором было признано, что права интеллектуальной собственности не могут быть важнее соображений охраны общественного здоровья. В ней четко указывается, что Соглашение о ТАПИС не препятствует и не должно препятствовать принятию странами-членами мер по охране общественного здоровья. В ней конкретно признается, что страны вправе гибко подходить к использованию обязательного лицензирования для местного производства. В Декларации также устанавливается конечный срок (декабрь 2002 года), до которого следует изыскать решение для стран, не обладающих адекватным производственным потенциалом. Однако переговоры зашли в тупик: настоятельно необходимо возобновить их как можно скорее.

Высокие цены, ограничивающие доступ к спасительным лекарствам, превратились в острейший этический вопрос, который фармацевтические компании не могут более игнорировать. Дифференцированное ценообразование – добровольное

предоставление фармацевтическими компаниями скидок с цены – стало важным механизмом расширения доступа, особенно к ретровирусным препаратам для лечения ВИЧ/СПИДа. Однако согласно выводу, содержащемуся в подготовленном в ноябре 2002 года докладе Рабочей группы Соединенного Королевства по расширению доступа к важнейшим медикаментам в развивающемся мире, опыт показывает, что сниженные цены – это не панацея. Опыт также показывает, что в отсутствие конкуренции со стороны незапатентованных аналогов и лоббирования предоставление скидок дает ограниченный эффект. За три года своего существования осуществляемая под эгидой ООН Инициатива ускоренного доступа – наиболее известный механизм добровольной реализации по дифференцированным ценам – обеспечила продажу лекарств всего примерно 30 000 пациентов – причем по ценам, которые в четыре с лишним раза превышали цены на имеющиеся в коммерческой продаже незапатентованные аналоги.

Совершенно по-другому построен механизм лечения ВИЧ/СПИДа в Бразилии, предусматривающий использование незапатентованных лекарств для недорогого лечения больных, общее число которых только в 2001 году превысило 115 тыс. человек. Благодаря осуществляющейся в Бразилии программе показатель смертности от СПИДа снизился вдвое, а заболеваемость распространенными условно-патогенными инфекциями среди больных ВИЧ/СПИДом снизилась на 60-80 процентов. Сокращение расходов на госпитализацию и медицинское обслуживание позволило достичь в 1997-1999 годах экономии в размере 422 млн. долл. США, что практически полностью компенсировало расходы на обеспечение антиретровирусными средствами, причем даже без учета экономических выгод от возвращения больных к экономически и социально активной жизни. Страны, обладающие меньшим потенциалом, чем Бразилия, которые не в состоянии последовать ее примеру, могли бы получать выгоды от импорта этих лекарств из Бразилии – если бы в рамках Соглашения о ТАПИС удалось достичь соответствующей договоренности.

Развивающиеся страны должны развивать свой собственный потенциал по производству фармацевтической и другой технологической продукции для общественного здравоохранения и развития. Однако не всем развивающимся странам, в частности беднейшим странам, странам с наименьшей численностью населения и территорией и странам с наиболее низким уровнем развития человеческого потенциала, следует идти по этому пути.

#### *ЧТО ЖЕ ДЕЛАТЬ?*

Необходимо увеличивать инвестиции в глобальную технологию для сокращения масштабов нищеты и достижения целей в области развития, с тем чтобы привести их в соответствие с потребностями. Необходимо значительно активизировать научные исследования и разработки для решения сохраняющихся проблем нищеты, особенно в таких областях, как:

*Открыв доступ к технологиям, богатые страны могут внести жизненно важный вклад в достижение целей в области развития*

ТАБЛИЦА 8.4

## Обязательства богатых стран

## Облегчение бремени задолженности

	Помощь		Объявленные на двусторонней основе взносы в целевой фонд для БСКЗ (по состоянию на ноябрь 2003 года, в млн. долл. США)		Списание двусторонней задолженности (1990-2002 годы, в млн. долл. США)	Торговля Средние тарифные и нетарифные барьеры (тарифные эквиваленты, в %) <sup>в</sup> 2000	Импорт товаров			
	Выделяемая чистая официальная помощь в целях развития (ОПР)		Обусловленная (в % от совокупного объема предоставленной помощи) <sup>а</sup> 2001	Целевой фонд для БСКЗ (по состоянию на ноябрь 2003 года, в млн. долл. США)			Из развивающихся стран		Из наименее развитых стран	
	Совокупная помощь (в млн. долл. США) 2001	В % от ВВП 2001					Всего (в млн. долл. США) 2001	в % от совокупного импорта 2001	Всего (в млн. долл. США) 2001	в % от совокупного импорта 2001
4 Австралия	873	0,25	41	14	72	13,4	2 274	37,5	11	0,2
16 Австрия	533	0,29	..	44	202	21,8	616	9,4	16	0,3
6 Бельгия	867	0,37	10	45	544	22,1	2 275	12,7	254	1,4
8 Канада	1 533	0,22	68	114	1 207	12,7	3 558	16,1	35	0,2
11 Дания	1 634	1,03	7	60	359	21,6	447	10,0	12	0,3
14 Финляндия	389	0,32	13	38	156	21,3	338	10,2	16	0,5
17 Франция	4 198	0,32	33	181	13 043	21,4	5 112	17,4	236	0,8
18 Германия	4 990	0,27	15	226	4 996	21,4	7 488	15,2	218	0,4
24 Греция	202	0,17	83	11	..	22,5	670	23,8	18	0,6
12 Ирландия	287	0,33	..	24	..	22,9	700	13,6	17	0,3
21 Италия	1 627	0,15	92	153	1 156	20,1	4 323	18,3	98	0,4
9 Япония	9 847	0,23	19	200	3 908	34,8	20 582	58,9	110	0,3
15 Люксембург	141	0,82	..	318	..	..	28	2,6	1	0,1
5 Нидерланды	3 172	0,82	9	199	1 575	19,9	3 860	23,5	73	0,4
20 Новая Зеландия	112	0,25	..	29	..	12,0	383	28,8	2	0,1
1 Норвегия	1 346	0,83	1	300	237	61,1	405	12,3	12	0,4
23 Португалия	268	0,25	42	27	460	20,5	556 <sup>с</sup>	13,9 <sup>с</sup>	29 <sup>с</sup>	0,7 <sup>с</sup>
19 Испания	1 737	0,30	31	44	980	21,3	3 373	21,8	136	0,9
3 Швеция	1 666	0,81	14	189	121	20,5	580	9,8	10	0,2
10 Швейцария	908	0,34	4	127	311	37,1	694	8,3	9	0,1
13 Соединенное Королевство	4 579	0,32	6	77	1 886	20,9	6 535	18,9	132	0,4
7 Соединенные Штаты	11 429	0,11	..	40	8 062	9,7	54 798	46,4	982	0,8

Примечание: В таблице представлены данные по членам Комитета содействия развитию (КСР) Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

а. Указывает на долю обусловленной и частично обусловленной помощи в совокупной помощи без учета технического сотрудничества.

б. Этот показатель представляет собой совокупный показатель торговых барьеров, с которыми сталкиваются развивающиеся страны. Он оценивает не только монетарные барьеры (таможенные пошлины), но и немонетарные барьеры, такие, как количественные ограничения, в областях готовых изделий, текстиля, сельскохозяйственной продукции и топлива. При этом учитывается также эффект от национальных субсидий.

с. Данные относятся к 2000 году.

Источник: Колонки 1 и 2: ОЭСР (Организация экономического сотрудничества и развития). 2003с. Колонка 3: рассчитана на основе данных об обусловленной и частично обусловленной помощи, представленных ОЭСР (Организацией экономического сотрудничества и развития). 2003с. Колонка 4: Geithner and Nankani 2002. Колонка 5: рассчитана на основе данных о списании задолженности, представленных ОЭСР (Организацией экономического сотрудничества и развития). 2003с. Колонка 6: Birdsall and Roodman 2003. Колонки 7-10: ООН (Организация Объединенных Наций). 2003а.

- Выведение высокоурожайных, засухоустойчивых и обладающих повышенной сопротивляемостью к вредителям сортов продовольственных культур, таких, как сорго, маниока и чечевица.
- Обеспечение экологически чистого энергоснабжения сельских жителей, которые в настоящее время используют дрова и кизяки.
- Недорогостоящие компьютеры, работающие на батареях и использующие беспроводную связь, которая позволяет установить линии коммуникации в сельских районах, где отсутствует электроснабжение и телекоммуникационная инфраструктура.
- Вакцины и лекарства от болезней, которым не уделяется должного внимания, таких, как сонная болезнь.

Эти инвестиции имеют решающее значение для достижения целей 1-7, однако не порождают рыночный спрос: люди, живущие менее чем на доллар в день, не в состоянии тратить много денег на медикаменты. Поскольку притока частных инвестиций на достижение этих целей ожидать не приходится, инициативу должен взять на себя государственный сектор. Однако установление отношений партнерства с частным сектором не только желательно, но в некоторых областях и необходимо, поскольку этот сектор обладает «ноу-хау» и технологиями.

Технология – это движущая сила развития человеческого потенциала. Открыв доступ к технологиям, богатые страны могут внести жизненно важный вклад в достижение целей в области развития. Однако открытие этого доступа, если можно так выразиться, замедлилось – особенно в сфере промышленного производства. В долгосрочной перспективе от этого страдают все. Многие экономисты сейчас утверждают, что свободная передача знаний может облегчить достижение роста всеми странами, что представляется более предпочтительным, чем получение больших доходов за счет ограничения доступа. Именно поэтому чрезвычайно важно возобновить переговоры в рамках Соглашения о ТАПИС, с тем чтобы обеспечить выполнение его положений о передаче технологий.

Богатые страны могут внести значительно более заметный вклад в расширение доступа к технологиям, устранив следующие ключевые препятствия:

- Нехватка финансовых средств для инвестирования в НИОКР.
- Недостаточно конкретные законы о защите интеллектуальной собственности.
- Пределы дифференцированного ценообразования.

## Индекс приверженности развитию

Индекс приверженности развитию (ИПР) – это результат новаторской попытки проконтролировать, насколько хорошо богатые страны выполняют свои обязательства в рамках глобального партнерства. Индекс, разработанный Центром глобального развития и журналом "Форин полиси", не ограничивается оценкой традиционного показателя помощи – суммой в долларовом выражении. В нем учитывается более широкий комплекс аспектов и стратегий: как качество, так и количество помощи, торговые барьеры, окружающая среда, инвестиции, миграция и участие в деятельности по поддержанию мира.

Построение индекса, который учитывал бы все комплекс стратегий, затрагивающих интересы бедных стран, – это и сложное, и важное дело. Хотя ИПР представляет собой важный первый шаг на пути обеспечения подотчетности богатых стран за выполнение взятых ими обязательств, остается нерешенным еще ряд вопросов:

- Оценка «благой» политики. ИПР предназначен для оценки конкретного набора стратегий, которые, как предполагается, позволяют добиться более значительных результатов в области развития. Эти предположения неизбежно связаны с необходимостью вынесения субъективных оценок. Например, помощь странам, обеспечивающим благое управление, оценивается выше, чем странам, у которых потребность в этой помощи может быть больше. Еще одним примером являются прямые иностранные инвестиции (ПИИ) – один из компонентов индекса, – которые из-за отсутствия данных оцениваются в ИПР как благо в любых обстоятельствах.
- Веса. Возможно, наиболее спорным моментом применительно к любому сложному индексу является вопрос о том, какой вес следует придавать каждому показателю. В ИПР используется целый ряд методов для оценки каждой стратегической области. Однако в общем индексе каждому из шести компонентов придан равный вес. Хотя это самый простой подход, он ведет к недооценке роли помощи и торговли, которая явно должна быть гораздо выше, чем, скажем, роль взносов на операции по поддержанию мира.
- Недостатки измерения. Хотя все перечисленные здесь шесть компонентов политики богатых стран важны для глобального развития, некоторые из них с трудом поддаются измерению. Миграционную политику, способствующую развитию, трудно измерить, поскольку не существует единого мнения

о том, что же является хорошей миграционной политикой, а данные имеются не всегда. Еще одной сложной областью, страдающей от недостатка адекватной информации, является окружающая среда.

- Сложность. При разработке ИПР ставилась задача измерять очень конкретные направления политики, в результате чего было разработано множество показателей и использовались самые разные статистические методы. Вся эта сложность привела к тому, что для всех, кроме самых рьяных исследователей, глубоко разбирающихся в этой области, индекс представляет собой «черный ящик»: результаты ясны, однако для того, чтобы понять, как они получены, требуются специализированные знания. Поэтому избирателям, неправительственным организациям, журналистам или национальным руководителям – ключевым пользователям этого индекса – может быть не вполне ясно, что же требуется изменить.
- Заведомо проигрышное положение крупных стран. Поскольку ключевые аспекты индекса (помощь, участие в деятельности по поддержанию мира и выделяемые ПИИ) измеряются в виде доли валового национального дохода, крупные страны, которые нередко оказывают наибольшую в абсолютном выражении помощь, получают в конечном итоге более низкие оценки. Так, первые пять мест среди государств с наибольшим значением этого индекса занимают страны с населением менее 20 млн. человек.

Некоторые результаты этого индекса вызывают удивление, что иногда объясняется рассмотренными выше проблемами. На первом месте находятся Нидерланды, обогнавшие занимающую второе место Данию, которая по показателю доли валового национального дохода, выделяемого по линии официальной помощи в целях развития, намного превосходит все страны, для которых рассчитывался этот индекс. Этот результат объясняется главным образом чрезвычайно высокой оценкой деятельности Нидерландов в области выделения ПИИ – компонента, по которому результаты деятельности Дании оцениваются весьма низко. Это заставляет задуматься над правомочностью использования объемов ПИИ для оценки проводимой политики: ПИИ представляют собой результат, который, возможно, больше зависит от структуры частного бизнеса, чем от государственной политики. Португалия (удивительно!) занимает третье место, и тоже благодаря высокой

оценке деятельности в области ПИИ. Четвертое и пятое места занимают Новая Зеландия и Швейцария – страны, которые, как и Португалия, не являются крупными донорами официальной помощи в целях развития. Высокое место Швейцарии прекрасно иллюстрирует проблемы, связанные с приданием всем компонентам индекса равных весов: ее показатели в важных категориях торговли и помощи низки, однако в компонентах инвестиций и миграции – областях, которые трудно измерить и влияние которых представляется более спорным, – велики.

Самые низкие значения индекса у Финляндии, Канады, Австралии, Соединенных Штатов и Японии. Два крупнейших за точки зрения абсолютной величины иностранной помощи в долларовом выражении донора – Соединенные Штаты и Япония – занимают одни из последних мест. Столь низкие значения индекса для обеих стран объясняются тем, что хотя выделяемые ими объемы помощи и ПИИ в абсолютном выражении огромны, по отношению к размеру их экономики они невелики. У Японии особенно низкие показатели зафиксированы в компоненте участия в операциях по поддержанию мира, поскольку конституционные ограничения и обязательства не позволяют этой стране направлять войска для участия в миротворческой деятельности. Это является еще одним примером проблемы определения весов: в таких важных секторах, как торговля и окружающая среда, Япония добилась сравнительно более высоких результатов. Повышению общего значения индекса для США также способствуют высокие результаты этой страны в торговой сфере, что объясняется большей открытостью сельскохозяйственного рынка этой страны, отличающегося меньшим уровнем субсидирования, чем европейские рынки.

Однако наиболее важный результат этого индекса заключается не в относительных позициях разных стран, а в том, что даже страна, занимающая первое место, едва ли наполовину приблизилась к идеалу. Всем странам предстоит еще многое сделать для перехода к проведению политики, которая способствовала бы развитию бедных стран.

Первая публикация ИПР, который предполагается выпускать ежегодно, должна позволить конкретизировать обсуждение проводимой богатыми странами политики в области развития и активизировать дискуссию по вопросам оценки этой политики и повышения качества данных.

Источник: Birdsall and Roodman 2003.

- Национальный технический потенциал, включая местный производственный потенциал.

### Выполнение обязательств, изложенных в Декларации тысячелетия: политика, а не благотворительность

За два года, прошедшие со времени принятия Декларации тысячелетия, в области оказания помощи было сделано больше, чем за все прошлое десятилетие: было объявлено о выделении к 2006 году дополнительно 16 млрд. долл. США по линии помощи, об облегчении бремени задолженности 26 стран и о том, что соглашение о защите прав интеллектуальной собственности не должно препятствовать доступу к технологии для охраны общественного здоровья. Хотя эти результаты весьма значительны, они далеко не соответствуют

сделанным обещаниям. Даже в случае увеличения к 2006 году официальной помощи в целях развития на 16 млрд. долл. США, ее объем достигнет лишь 0,26 процента валового национального дохода стран – членов Комитета содействия развитию, а не целевого показателя в 0,7 процента. Мало конкретного сделано в областях расширения доступа на рынки, передачи технологии и облегчения бремени задолженности, в результате чего слишком многие страны не получили никаких выгод. Если обязательства не будут соответствовать потребностям, то бедные страны будут и впредь сталкиваться с отсутствием роста, увеличением (до неприемлемого уровня) объема долга и падением цен на экспортируемую ими продукцию.

Следует призвать богатые страны подготовить доклады – материалы которых стали бы частью всемирной стратегии сокращения масштабов нищеты – с изложением установленных ими прию-

ритетных направлений деятельности<sup>33</sup>. В этих докладах могло бы указываться, в каких областях им следует активизировать усилия для выполнения взятых ими обязательств. Например, страны, предоставляющие щедрую помощь, не всегда открывают доступ на свои рынки для товаров, импортируемых из развивающихся стран. Взять, например, Норвегию, которая многое делает для выполнения своих обязательств по оказанию помощи, но могла бы сделать еще больше в области расширения доступа на рынки (Таблица 8.4). Существующий в ОЭСР/КСР процесс коллегиального рассмотрения предоставляемой каждой страной помощи можно было бы расширить, включив в него вопросы торговли и облегчения бремени задолженности, с тем чтобы обеспечить согласованное рассмотрение политики в этих областях. Япония импортирует из развивающихся стран больше, чем любая другая богатая страна (58,9 процента совокупного импорта), однако доля выделяемой ею ОПР в процентах от ВНД невелика.

В ходе недавнего исследовательского проекта был подготовлен сводный индекс – индекс приверженности развитию, – который отражает результаты деятельности богатых стран по проведению политики, способствующей развитию (вставка 8.10). Как и другие сводные индексы, этот помогает национальным руководителям – в данном случае руководителям богатых стран – оценивать ситуацию и определять недостатки, нуждающиеся в исправлении. Он показывает, каких результатов им удалось добиться по сравнению с другими странами не только с точки зрения выделяемой ими помощи, но и в таких областях, как сохраняющаяся протекционистская защита их рынков от продукции развивающихся стран, инвестиции, прием мигрантов, вклад в поддержание мира и содействие рациональному использованию глобальной окружающей среды. Этот индекс, являющийся результатом новаторских исследований, предназначен не для того, чтобы искать виновных в существующем положении, а для того, чтобы выявлять недостатки и активизировать достижение более весомых результатов.

Как отмечалось выше, цель 8 не предусматривает количественных показателей, которых следует достичь в установленные сроки. Однако богатые страны могут установить для себя собственные сроки достижения конкретных показателей. Ниже предлагаются некоторые показатели прогресса в важнейших областях с указанием их специфических особенностей и конкретных сроков достижения:

- Увеличение официальной помощи в целях развития для устранения нехватки финансовых ресурсов, которая по самым скромным оценкам составляет 50 млрд. долл. США.
- Увеличение официальной помощи в целях развития, предоставляемой наименее развитым странам.
- Разработка конкретных мер по выполнению положений Римской декларации по вопросам согласования.

- Отмена таможенных пошлин и квот на продукцию сельского хозяйства, текстильной и швейной промышленности, экспортируемую развивающимися странами.
- Отмена субсидий на экспорт сельскохозяйственной продукции.
- Достижение договоренности о создании механизма компенсационного финансирования для защиты БСКЗ от внешних потрясений, включая падение цен на сырье, и его финансирование.
- Финансирование более значительного списания долга БСКЗ, достигших момента завершения процесса, для доведения задолженности до приемлемого уровня.
- Обеспечение защиты традиционных знаний и выплата возмещения за их использование в рамках Соглашения о ТАПИС.
- Достижение договоренности в вопросе о том, что могут делать страны, не обладающие достаточным производственным потенциалом, для охраны общественного здоровья в рамках Соглашения о ТАПИС.

Обязательства, уже взятые богатыми странами, показывают, что мир изменился. Повысилась степень интеграции глобального рынка и темпы технического прогресса, но при этом выросла и подверженность заболеваниям, увеличились расходы в связи с ухудшением качества окружающей среды, и обострилась угроза распространения на весь мир последствий финансовых кризисов. Принимаемые в пределах национальных границ меры недостаточны для решения этих проблем. Установление партнерских отношений отвечает интересам всех стран. Однако и богатые страны не должны сидеть сложа руки, поскольку покончить с человеческими страданиями – это этический императив. Выполнение богатыми странами своих обязательств – это вопрос не благотворительности, а политики: политики, которая является частью последовательного подхода международного сообщества к искоренению нищеты во всем мире.

На рубеже столетий цель искоренения нищеты представлялась вполне достижимой: «холодная война» закончилась, и перспективы конвергенции стран с различным общественным строем казались вполне реальными. Однако сейчас, когда настоящий доклад готовится к печати, перед международным сообществом в полный рост встают новые глобальные проблемы: от Ирака до распространения новых смертоносных болезней. Замедление глобального экономического роста также угрожает свести на нет усилия богатых стран по активизации процесса развития, поскольку состояние их собственной экономики побуждает их сокращать бюджетный дефицит и в полной мере использовать свои торговые преимущества. Именно поэтому как никогда остро встает необходимость выполнения всеми странами своих обещаний. Контроль за прогрессом в достижении цели 8, в которой перечисляются обязанности богатых стран как партнеров по процессу развития, столь же важен, как и контроль за достижением целей 1-7.