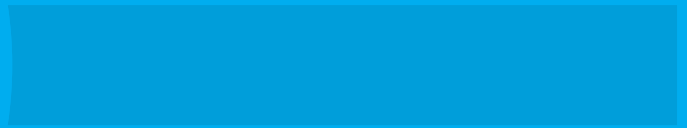


НЕРАВЕНСТВО И РАЗВИТИЕ ЧЕЛОВЕКА



**«Моя покойная бабушка
говаривала, что все люди
делятся на имущих и неимущих,
и она сама предпочитала
имущих, а в наше время,
государь мой Дон Кихот,
богатеям куда привольнее
живется, нежели грамотеям,
осел, покрытый золотом, лучше
оседланного коня».**

Санчо Панса в романе Мигеля де Сервантеса

«Хитроумный идальго Дон Кихот Ламанчский»

Во многих ЦРДТ беднякам
отведено последнее
место

«Что заставляет мощное и голосистое лобби активно выступать за усиление равенства?» — вопрошала в 1975 г. Маргарет Тэтчер, занимавшая тогда пост премьер-министра Великобритании. И сама предлагала ответ: «Причина часто сводится к неразличимому сочетанию зависти и буржуазной вины»¹. Иного мнения придерживался Платон. В V в. до н. э. он предупреждал афинских законодателей об угрозе, порождаемой чрезмерным неравенством. В государстве «...не должно быть ни тяжелой бедности среди некоторых граждан, ни, в свою очередь, чрезмерного богатства», — писал он, — ибо бедность и богатство взаимно порождают друг друга»².

Таковы два противоположных взгляда на проблему, которая и сегодня сохраняет острую злободневность. Следует ли обращать внимание на неравенство? Если да, то почему? В этой главе мы доказываем, что неравенство заслуживает внимания потому, что оно непосредственно влияет на развитие человека. Чрезмерные различия в материальных условиях и жизненных возможностях оказывают прямое воздействие на то, кем люди могут стать и что они могут совершить, — иными словами, на потенциал человека. Совершенно очевидно, что дети, сталкивающиеся с повышенным риском смерти, например, в силу того, что они родились в домохозяйстве с низким доходом или принадлежат к коренной народности, либо из-за того, что они — девочки, имеют меньше возможностей для реализации своего потенциала. Ограниченность жизненных возможностей, полученная по наследству, изначально неправильна: она нарушает базовые представления о социальной справедливости.

Для озабоченности проблемой неравенства имеются также серьезные причины инструментального свойства. Глубокие диспропорции, обусловленные уровнем благосостояния, местом жительства, гендерной и этнической принадлежностью, наносят ущерб эконо-

мическому росту, демократии и социальной сплоченности. Они противоречат также целям в области развития, сформулированным в Декларации тысячелетия (ЦРДТ). Сами по себе ЦРДТ не ориентированы на проблему неравенства. В этом смысле они дистрибутивно нейтральны. Прогресс на национальном уровне измеряется на основе обобщенных и усредненных изменений. Теоретически ЦРДТ могут быть реализованы даже в том случае, если, например, домохозяйства с низким доходом не достигнут целевых показателей в отношении бедности по доходам или уровня медицинского обслуживания или если медленное сокращение смертности среди девочек будет компенсироваться ускоренными темпами снижения этого показателя у мальчиков.

ЦРДТ в плане распределения результатов демонстрируют «слепое пятно» в двух аспектах. Во-первых, сами они исходят из идей о глобальной справедливости и правах человека. Эти идеи являются универсальными понятиями, а не предметом выбора или разрешения с чьей-то стороны. Отсюда следует, что прогресс должен распространяться на всех людей независимо от экономического статуса, пола, богатства родителей или региона проживания. И все же ЦРДТ не напоминают пра-

Представление о том, что человек может быть обречен на раннюю смерть, неграмотность или гражданство «второго сорта» только в силу унаследованных обстоятельств противоречит чувству справедливости

вительствам о том, что успех в продвижении к ним должен оцениваться применительно ко всем слоям общества, а не только в усредненных показателях. Возможности, влияющие на распределение дохода, доступ к образовательным услугам, здравоохранению и жизненным шансам в широком смысле, распределяются в любом обществе не наугад. В настоящей главе мы показываем, что диспропорции, препятствующие прогрессу в достижении ЦРДТ, носят системный характер. В них отражается сложная иерархия преимуществ и недостатков, передающихся из поколения в поколение. В них также находят отражение альтернативы государственной политики.

Вторая причина, побуждающая нас сосредоточить внимание на неравенстве, связана с проблемой прогресса в самой структуре ЦРДТ. Во многих ЦРДТ беднякам отведено последнее место. Как показывает настоящая глава, из статистических данных по целой группе стран явствует, что темпы прогресса беднейших 20% населения значительно ниже среднего показателя по стране. Помимо того, что этот курс несправедлив, он еще и неоптимален с точки зрения перспектив достижения ЦРДТ. На имущих приходится гораздо более высокая доля лишений, чем на имущих. Из этого следует, что ускорение прогресса в среде бедняков является одним из наиболее эффективных путей ускорения прогресса в национальном масштабе. Иными словами, нынешние модели прогресса замедляют общее продвижение вперед, потому что те домохозяйства, на которые падает основное бремя трудностей, получают меньше всего.

Эти соображения играют важную роль при выработке стратегий ЦРДТ. По общему мнению, во многих ЦРДТ расчет на то, что блага сами собой «просочатся» сверху вниз, не срабатывает. ЦРДТ выдвигают измеримые задачи, которые легко адаптируются к практическим мероприятиям, обусловленным конкретными техническими и финансовыми условиями. Однако в конечном счете реальные препятствия на пути прогресса носят социальный и политический характер. Они коренятся в неодинаковом доступе к ресурсам и распределении власти внутри страны и между государствами. До тех пор пока эти неравные условия не будут устранены, важнейшие принципы Декларации тысячелетия, из которых вытекают ЦРДТ — приверженность социальной справедливости, равенству и правам человека, — не смогут должным образом воплотиться в прогресс развития человека. Вывод ясен: необходимо добиться того, чтобы проблемы неравенства и меры по преодолению диспропорций в жизненных возможностях заняли более заметное место при разработке стратегий сокращения бедности.

В данной главе формулируются причины, по которым неравенство имеет значение. Далее в ней рассмотрены разные измерения неравенства и показано, как взаимосвязанные диспропорции в области доходов, доступа к услугам здравоохранения и образования идут во вред беднякам. В заключение авторы показывают, что даже умеренные шаги в направлении большей справедливости в сфере распределения могут способствовать развитию человека и ускорить прогресс в достижении ЦРДТ.

Почему неравенство имеет значение

Понятие неравенства, как и понятия порядочности и социальной справедливости, коренится в системе ценностей. По словам Амартии Сена, сегодня практически каждый верит в равенство чего-либо: равные права перед законом, равные гражданские свободы, равенство возможностей и т. п.³ Аналогичным образом большинство людей признает, что неравен-

ство не всегда несправедливо. Различия в доходах — неизбежный продукт любой функционирующей рыночной экономики, хотя вопрос о том, в какой степени допустимы такие различия, вызывает споры. В то же время мало кто в принципе согласится с тем, что следует терпимо относиться к неравенству возможностей, основанному на гендерной принадлежности,

Крайние формы
неравенства вредят
не только процессу
сокращения бедности,
но и росту

наследственных доходах, национальности или других случайностях рождения, которые человеку неподвластны. Представление о том, что человек может быть обречен на раннюю смерть, неграмотность или гражданство «второго сорта» только в силу каких-то неподконтрольных ему, унаследованных обстоятельств противоречит чувству справедливости, заложенному в большинстве людей⁴.

С точки зрения развития человека существует совокупность взаимно усиливающих друг друга изначальных свойств и инструментальных причин, объясняющих, почему неравенство имеет значение. В обобщенном виде их можно суммировать по пяти направлениям.

Социальная справедливость и мораль

В большинстве обществ и систем ценностей понятие о допустимых пределах человеческой обездоленности носит фундаментальный характер. Базовое представление об этом ярко выразил Адам Смит: «Ни одно общество, без сомнения, не может процветать и быть счастливым, — писал он, — если значительнейшая часть его членов бедна и несчастна»⁵. Именно Смит продолжал развивать понятие относительной бедности, доказывая, что все члены общества должны получать доход, достаточный для того, чтобы появляться на людях «без стыда». Все ведущие религии выражают озабоченность вопросами справедливости и требуют от своих приверженцев в качестве нравственной обязанности выступать против крайней нищеты. Общественные идеи служат отражением более общих моральных установок. Согласно социологическим опросам, свыше 80% населения Латинской Америки (региона, где сильно развито неравенство) убеждено в том, что разрыв между богатыми и бедными слишком велик; в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии (где неравенства меньше) доля тех, кто придерживается аналогичного мнения, ненамного ниже⁶. Хотя мало кто из респондентов, участвовавших в этих опросах, сумел бы определить, какой уровень неравенства является приемлемым, эти результаты недвусмысленно определяют господствующее восприятие социальной справедливости.

На первом месте — интересы бедных

Понятие эффективности, или оптимальности Парето — одна из ключевых идей современной экономики — гласит, что «повышением благосостояния» может быть названо лишь такое изменение, которое не обедняет никого. Перераспределение благ от богатых к беднякам не является оптимальным по Парето, потому что оно по определению оставляет кого-то в проигрыше. Но, как сказал Амартия Сен, «общество может быть оптимальным по Парето, и тем не менее совершенно отвратительным»⁷. Это ощущение властно воплощает в себе идею о допустимых пределах неравенства.

На деле сама экономическая наука порождает сильные аргументы в пользу перераспределения. Большинство людей — как и большинство демократически избранных правительств — в принципе согласно с тем, что повышению благосостояния бедняков и уязвимых лиц необходимо уделять больше внимания, чем улучшению положения людей богатых и высокопривилегированных⁸. Статистический показатель дохода экономики недостаточен для оценки благосостояния именно потому, что он игнорирует распределение прироста. Идея снижения доходности возрастающего богатства создает рамки для понимания простой истины: дополнительный доллар в руках безземельного сельского труженика из Южной Азии или жителя городских трущоб Латинской Америки создает больший объем благосостояния, чем эквивалентная сумма в руках миллионера. Фактически политика, позволяющая увеличить доход бедняка на 1 долл., может оказаться весьма привлекательной даже в случае, если остальной части общества она обойдется дороже, чем в 1 долл. С учетом такой перспективы, возможно, имело бы смысл, чтобы правительства, выбирая между альтернативными моделями роста, отдавали предпочтение той из них, которая обеспечивает наибольшую выгоду для бедных, даже если при этом общий эффект роста не столь очевиден.

Кроме дохода, здесь можно сослаться и на другие аргументы. Например, большинство людей в принципе согласно с тем, что дополнительные государственные ассигнования на снижение детской смертности или расширение доступа к школьному образованию более

Понятия абсолютной нищеты и неравенства могут различаться, но они тесно связаны между собой

предпочтительны в социальном отношении, чем расходование аналогичных сумм на оплату услуг для высокооплачиваемых групп населения.

Рост и эффективность

В случае, когда приходится выбирать между экономическим ростом и справедливым распределением, правительства оказываются перед жесткой альтернативой: преимущества повышения благосостояния, достигнутого путем обеспечения большей справедливости, могут быть сведены к нулю потерями, обусловленными снижением роста. Фактически имеющиеся данные свидетельствуют о том, что этот компромисс приводит к противоположным результатам. Крайние формы неравенства вредят не только процессу сокращения бедности, но и росту. Эффективность в долгосрочной перспективе и повышение справедливости могут идти рука об руку. Бедняки остаются таковыми отчасти оттого, что не могут брать кредиты в счет будущих доходов и инвестировать их в производство, обучение своих детей и активы с целью уменьшения уязвимости. Необеспеченность прав на землю и ограниченный доступ к системе правосудия способны стать дополнительными препятствиями для капиталовложений.

Лишенные общественных благ — таких, как информация и юридические права, — бедняки теряют возможность вносить свой вклад в экономический рост. В неравных условиях они выходят на рынок и с неодинаковым вознаграждением покидают его. Когда крайнее неравенство, порожденное богатством, гендерной принадлежностью или региональными особенностями, оставляют значительную часть населения без достаточных активов и поступлений, от неэффективности, порождаемой этими факторами, страдает все общество. Когда половине населения отказано в возможности получить образование, это не только нарушение прав человека. Это также наносит ущерб росту. Так, неравенство в системе образования в Пакистане, обусловленное гендерными проблемами, привело к замедлению темпов экономического роста. Когда несправедливое распределение активов увековечивает массовую нищету, это не только приносит очевидный вред беднякам, но и ограничивает

развитие инвестиционных возможностей и рынков для остальной части общества..

Политическая легитимность

Крайние формы неравенства приводят также к ослаблению политической легитимности и коррозии институтов. Различия в доходах и предоставляемых людям возможностях часто являются отражением неравенства в сфере политической власти. Уязвимые группы — бедняки, женщины, сельское население, коренные народности — остаются таковыми отчасти из-за того, что обладают слабым политическим голосом, а слабым политическим голосом они обладают потому, что уязвимы.

Когда политические институты рассматриваются в качестве механизмов увековечивания несправедливых различий или выражения интересов элит, это подрывает развитие демократии и создает условия для коллапса государства. В таких странах, как Боливия и Эквадор, конфликты вокруг управления ресурсами заняли на фундаментальном уровне центральное место в жизни неблагоприятных уязвимых коренных групп населения, которые были лишены политического голоса институтами, воспринимавшимися как неподотчетные.

Цели государственной политики

Большинство обществ рассматривают сокращение бедности и устранение несправедливого неравенства в качестве важных целей государственной политики. Наличие крайних диспропорций препятствует достижению этих целей. Как показано в настоящей главе, крайнее неравенство в доходах ограничивает долю экономического прироста, которую можно было бы направить в низшие слои бедного населения. Аналогичным образом крайние диспропорции в системах здравоохранения и образования ограничивают способность уязвимых неблагоприятных групп использовать благоприятные возможности для улучшения своего положения.

Контраргументы и их опровержение

Имеется ряд контраргументов, выдвинутых против утверждения о том, что неравенство

имеет значение. Некоторые либертарианцы отрицают существование «социальной справедливости». Теоретик свободного рынка Ф. А. фон Хайек примечательным образом заявлял, что говорить о справедливом или несправедливом распределении ресурсов бессмысленно. По его мнению, только свободным рынкам — а не человеческому фактору — надлежит определять, как именно должны быть размещены богатства и активы. Подобная концепция упускает из виду роль человеческого фактора и неравноправных отношений власти в процессе структурирования рынков.

Другое широко распространенное мнение состоит в том, что некоторые виды неравенства более важны, чем другие, и что первым и главнейшим требованием является равенство перед законом⁹. Однако права и свободы не существуют сами по себе. Если люди бедны, больны, не могут получить образования или не располагают потенциалом влияния на то, что с ними происходит, то их возможность распоряжаться своими свободами и правами, по-видимому, будет ограниченной. Чтобы иметь реальный смысл, формальное равенство должно опираться на то, что Амартия Сен назвал «субстантивными свободами» — т. е. возможностями выбирать образ жизни и делать то, что нравится. Глубокие различия в жизненных шансах ограничивают такие свободы, выхолащивая идею равенства перед законом.

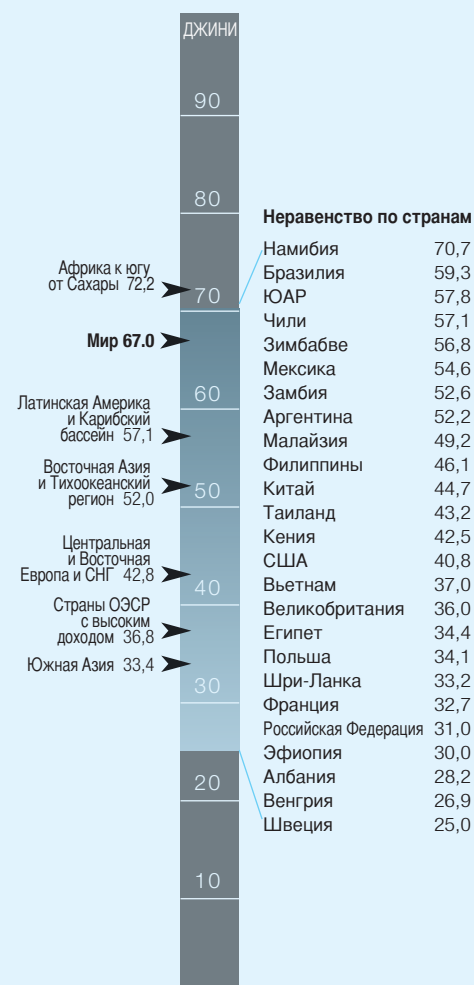
Другие авторы доказывали, что в подходе к социальной справедливости упор должен быть сделан на обездоленность в абсолютном выражении, а не на распределение благ. Положение одних людей по сравнению с другими, согласно их доводам, менее важно, чем возможность распоряжаться своим доходом или иметь доступ к медицинским и образовательным услугам. «Мы против бедности, — звучал знакомый припев, — но неравенство — это нечто совсем иное, не имеющее никакого отношения к социальной справедливости или ЦРДТ». Этот аргумент тоже хромает. Понятия абсолютной нищеты и неравенства могут различаться, но они тесно связаны между собой. Диспропорции в жизненных возможностях определяют перспективу выхода из нищеты. Например, неравенство в доступе к услугам здравоохранения, образования или политическим правам может ограничить индивидуальную возможность вырваться из бедности.

В этой главе мы рассматриваем ряд основных диспропорций, связанных с бедностью. Эти разнообразные диспропорции объединяет то, что все они коренятся в неравенстве власти, увековечивающем лишения и нужду. «Патология власти», по образному выражению одного из авторов, определяет суть процессов, уводящих те или иные государства в сторону от магистрального пути ЦРДТ¹⁰.

Как мы показываем далее, прогресс на пути сокращения абсолютной бедности в значительной степени обусловлен неравенством. Это верно применительно не только к доходам, но и к неравенству в более широком смысле в таких сферах, как здравоохранение,

Рис. 2.1 Неравенство в доходах: некоторые страны и регионы

Коэффициент Джини, распределение дохода (ВВП на душу населения, долл. США по ППС)



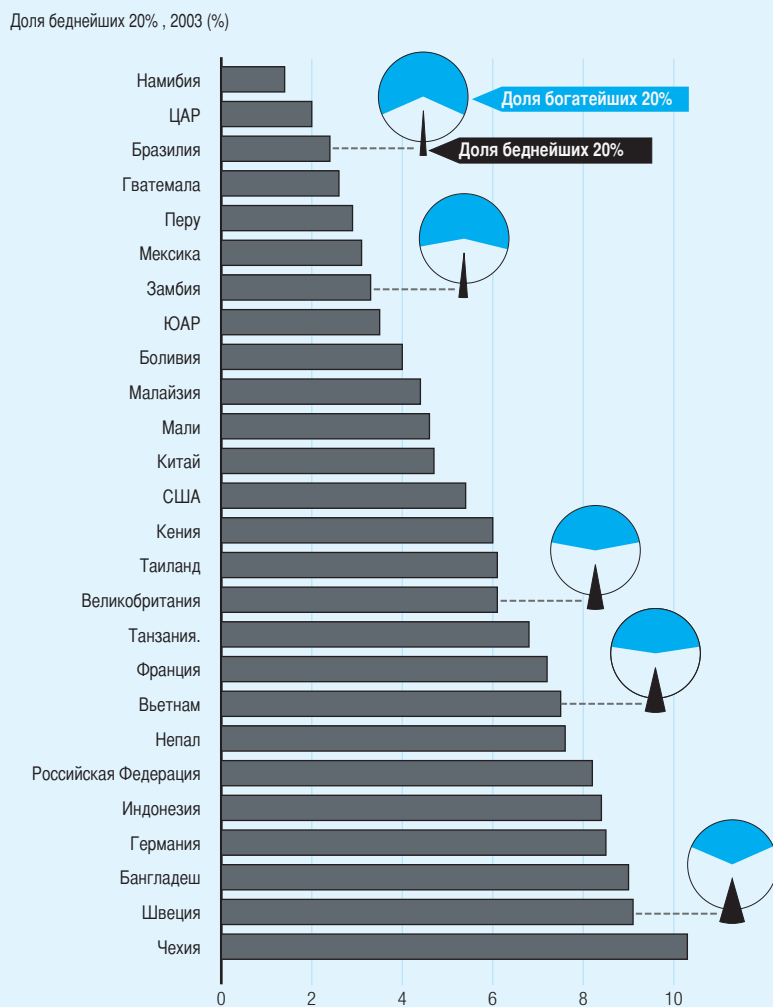
Источник: данные по регионам — Dikhanov 2005, страновые данные — табл. 15 статистического приложения.

образование и политика. Более того, идея о том, что бедность и благосостояние могут быть определены только в абсолютных значениях без учета сравнительных соображений, означает пренебрежение не только к данным социологических исследований, но и к базовым положениям, выработанным Адамом Смитом в 1776 г. Смит решительно отстаивал мнение, что сравнительное распределение является неотъемлемой частью любой оценки человеческого благосостояния: «Под пред-

метами первой необходимости я понимаю не только продукты, требуемые для поддержания жизни, но и любую вещь, без которой, согласно обычаю страны, добропорядочные люди, даже низшего сословия, не могут обойтись. К примеру, полотняная рубашка, строго говоря, не является предметом первой жизненной необходимости... Но в наши дни в большей части Европы добропорядочный работник будет испытывать стыд, если появится на публике без полотняной рубашки»¹¹.

Цепи обездоленности: неравенство внутри стран

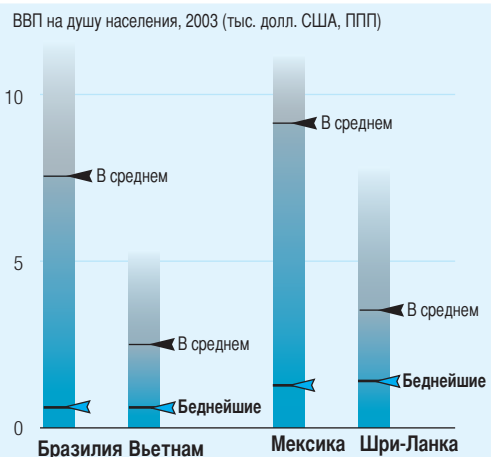
Рис. 2.2 Как распределяется «пирог» доходов



Источник: таблица 15 статистического приложения.

В главе 1 рассматривалось неравенство между богатыми и бедными странами. Это неравенство находит свое отражение и внутри стран. Глубокие диспропорции в человеческом развитии продолжают сохраняться между богатыми и бедными, мужчинами и женщинами, городом и деревней, между различными регионами и группами. Подобные виды неравенства редко существуют изолированно. Они порождают взаимно усиливающие друг друга структуры обездоленности, которые сопровождают людей на протяжении всей жизни и передаются из поколения в поколение.

Рис. 2.3 Как живет бедняк? Это зависит от уровня дохода — и уровня неравенства



Источник: рассчитано на основе данных табл. 14 статистического приложения о ВВП на душу населения (долл. США, ППП) и табл. 15 статистического приложения о доле дохода беднейших 15% населения.

Неравенство по доходам заметно варьирует от региона к региону. Очень высокие уровни неравенства в широком смысле отмечены в Латинской Америке и странах Африки к югу от Сахары, в то время как в Южной Азии и странах — членах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) эти показатели намного ниже. Хотя точных пороговых значений не существует, можно полагать, что страны с коэффициентом Джини выше 0,50 попадают в категорию высокого уровня неравенства (см. рис. 2.1).

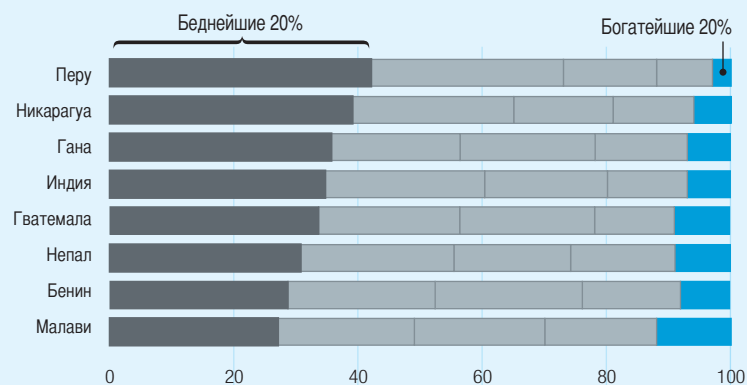
В подтверждение вывода о том, что неравенство практически не изменяется с течением времени, нередко приводятся результаты межстрановых исследований. Этот вывод во многих важных отношениях обманчив. Хотя исследования по разным странам и периодам времени с трудом поддаются сравнению, в последние два десятилетия прослеживалась очевидная тенденция к усилению неравенства внутри стран. Из 73 стран, по которым имеются данные, в 53 (объединяющих более 80% населения мира) был отмечен рост неравенства и только в 9 странах (4% мирового населения) разрыв сузился¹². Это верно как для ситуаций высокого и низкого роста (в первом случае речь идет о Китае, во втором — о Боливии), так и для всех регионов.

Разные значения коэффициента Джини связаны с различиями в доле национального богатства, присваиваемой беднейшими слоями населения. В широком смысле чем выше показатель Джини, тем меньше доля национального дохода, приходящаяся на самые ма-

лоимущие круги общества. Беднейшие 20% населения в странах с низким неравенством, таких как Индонезия и Вьетнам, получают в три-четыре раза большую часть национального дохода, чем аналогичные слои в таких государствах с высоким неравенством, как Гватемала и Перу (см. рис. 2.2). Хотя львиная доля глобального неравенства обусловлена разрывом в доходах между странами, диспропорции доходов внутри многих государств уже начинают приближаться по своим масштабам к неравенству в глобальном распределении доходов. В Бразилии на беднейшие 10% населения приходится 0,6% национального дохода, а на богатейшие 10% — 47%. Различия в странах Африки к югу от Сахары тоже очень значительны. В Замбии, например, соотношение доходов между богатейшими и беднейшими 10% жителей составляет 42:1.

Рис. 2.4 Дети бедняков чаще умирают

Доля детской смертности в возрасте до 5 лет по квинтилям доходов (%)

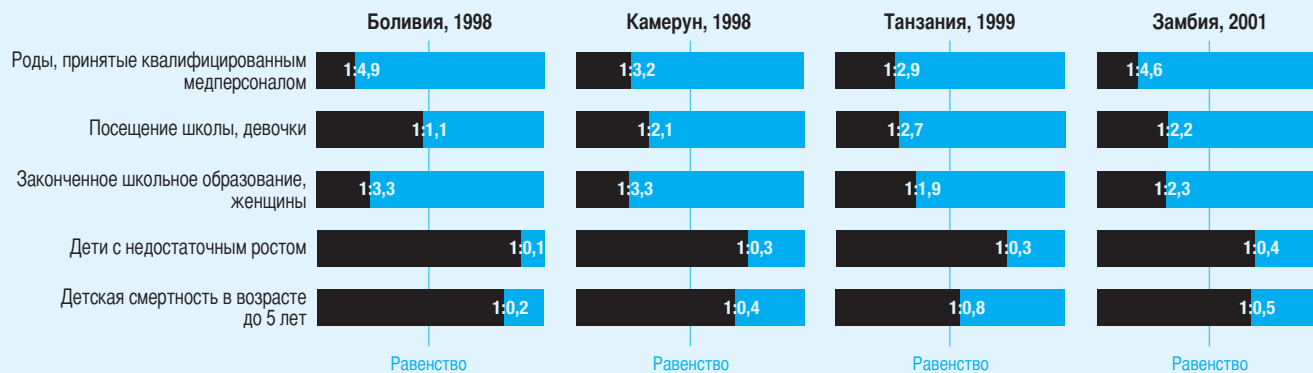


Источник: рассчитано на основе данных Gwatkin and others forthcoming о детской смертности в возрасте до 5 лет и рождаемости.

Рис. 2.5 Цикл неравенства: от рождения до раннего отрочества беднякам живется хуже

Коэффициент: богатейшие 20%, беднейшие 20%

богатейшие беднейшие



Источник: Gwatkin and others forthcoming.

Вставка 2.1

Неравенство и здравоохранение в США

США возглавляют список стран мира по уровню расходов на здравоохранение. В пересчете на душу населения они тратят вдвое больше, чем в среднем государства — члены Организации экономического сотрудничества и развития, или 13% национального дохода. Тем не менее, ряд стран, расходующих на эти цели существенно меньше, чем США, имеет более здоровое население. Индикаторы общественного здоровья в США подпорчены глубокими различиями, обусловленными уровнем доходов, охватом медицинским страхованием, расовой и этнической принадлежностью, географическим фактором и — что имеет критически важное значение — доступом к медицинскому обслуживанию.

Основные показатели здоровья в США намного отстают от уровня, который можно было бы предсказать исходя из величины их национального богатства. Особую озабоченность вызывают тенденции детской смертности. После 2000 г. ее устойчивое снижение, происходившее в течение полувека, сначала замедлилось, а затем

обратилось вспять. Показатель детской смертности в США сегодня выше, чем во многих других индустриальных странах. Например, Малайзия, где средний душевой доход в 10 раз меньше, чем в США, имеет одинаковый с ними показатель детской смертности. А в индийском штате Керала детская смертность в городах даже ниже, чем среди афроамериканского населения Вашингтона (см. рис. 1).

Более низкие показатели США по сравнению с другими индустриальными странами отчасти объясняются глубокими различиями состояния здоровья отдельных социально-экономических групп. Здоровье американских граждан от колыбели до могилы характеризуется чрезвычайно высоким разбросом данных. В частности, в этой области с неизменной остротой проявляются расовые и национальные диспропорции — результат различий в охвате страхованием, доходах, языке, образовании и ряде других факторов (см. рис. 2). Вероятность рождения ребенка с недостаточным весом у афроамериканских матерей вдвое выше, чем среди белых. Вдвое выше у них и вероятность того, что родившийся ребенок проживет менее 1 года. Различия в состоянии здоровья тесно коррелируют с неравенством в доходах. Ожидаемая продолжительность жизни мальчика из семьи, относящейся по шкале распределения доходов к верхним 5%, будет на 25% больше, чем у мальчика из семьи, относящейся к нижним 5%.

Неравенство в области здравоохранения усугубляется многими факторами. Важную роль играет охват медицинским обслуживанием. США — единственная из богатых стран, которая не имеет всеобщей системы медицинского страхования. Действующая в ней смесь частного страхования, осуществляемого работодателями, и государственного охвата никогда не распространялась на всех американцев. Хотя более половины населения страны имеет медицинскую страховку от своих нанима-

телей и почти все пожилые жители охвачены системой Medicare, более чем каждый шестой американец трудоспособного возраста (в общей сложности 45 млн чел.) в 2003 г. не был охвачен медицинским страхованием. Свыше трети (36%) семей, живущих ниже уровня бедности, не застрахованы. Среди американцев испанского происхождения вероятность отсутствия медицинской страховки в два с лишним раза выше (34%), чем у белых граждан (13%), а среди афроамериканцев ее не имеет 21%. Охват медицинским страхованием широко варьирует по 50 штатам и зависит от доли малоимущих семей, характера занятости и распространенности в данном штате программы Medicaid для людей с низким доходом.

В США более, чем в какой-либо другой ведущей индустриальной стране, стоимость лечения является серьезным препятствием для доступа к медицинским услугам. Свыше 40% незастрахованных граждан не имеет постоянного места лечения во время болезни, а более 1/3 незастрахованных граждан сообщает, что в течение последнего года они сами или кто-либо из членов их семей не получали требуемого медицинского ухода, включая предписанные лекарства или лечение, из-за его стоимости.

Неравный доступ к медицинскому обслуживанию оказывает очевидное влияние на показатели здоровья. Незастрахованные лица имеют меньше возможности получать регулярное амбулаторное обслуживание и поэтому чаще подвергаются госпитализации в связи с проблемами здоровья, которых можно было бы избежать. Попав в больницу, они получают меньше услуг и имеют больше шансов умереть, чем застрахованные пациенты. Они также пользуются меньшим профилактическим уходом. По оценкам Института медицины, не менее 18 тыс. американцев каждый год преждевременно умирает только потому, что не имеет медицинской страховки. В незастрахованной семье вероятность смерти ребенка до достижения им 1 года увеличивается почти на 50%.

Неравный доступ к медицинскому обслуживанию оказывает значительное влияние на различия в состоянии здоровья, обусловленные расовой принадлежностью, которые лишь отчасти можно объяснить неравенством в области страхования и доходов. Одно из исследований обнаружило, что устранение разрыва в медицинском обслуживании между афроамериканцами и белыми могло бы спасти в год почти 85 тыс. человеческих жизней. Применительно к ситуации эта цифра означает, что технологические улучшения в медицине сохраняют 20 тыс. жизней в год.

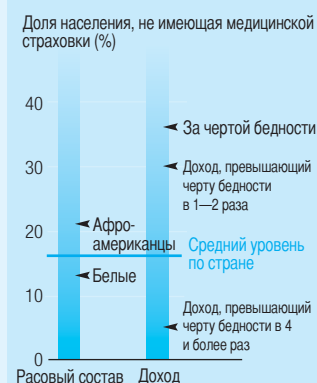
В этом сравнении отражено противоречие, неотъемлемо присущее американской системе здравоохранения. Высокий уровень затрат на личное здоровье свидетельствует о высочайшем уровне медицинских технологий и качества лечения. В то же время социальное неравенство в сочетании с неравенством в финансировании здравоохранения препятствует достижению медицинского прогресса.

Рис. 1 Сравнение младенческой смертности



Источник: данные по Индии — IIPS и ORC Macro 2000; данные по США — The Henry Kaiser Family Foundation 2005; по другим странам — таблица 10 статистического приложения.

Рис. 2 Медицинское страхование, нищета и расовые проблемы в США



Источник: The Henry Kaiser Family Foundation 2005.

Источник: Rowland and Hoffman 2005; Proctor and Dalaker 2003; Munnell, Hatch and Lee 2004; The Henry Kaiser Family Foundation 2005; Deaton 2002.

Серьезное воздействие на соотношение между средними доходами и уровнем бедности оказывают модели распределения. Более равномерное распределение может означать, что бедняки в странах с низким неравенством получают доходы выше, чем в странах с более высоким средним уровнем дохода. Это служит наглядным примером того, как система распределения влияет на абсолютную бедность. Так, среднедушевой доход в Бразилии в три раза выше, чем во Вьетнаме. Но беднейшие 20% бразильцев получают доход, который намного ниже среднего дохода во Вьетнаме и сопоставим с доходом беднейших 20% населения этой страны (см. рис. 2.3). Беднейшие 20% населения Великобритании имеют доход, сопоставимый с доходом беднейших 20% в Чехии, стране гораздо менее богатой.

Эти сравнения позволяют полагать, что показатель средних доходов затушевывает влияние модели распределения на реальное богатство. Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП) тоже является усредненным индикатором. В этом смысле он дает картину того, что происходит с гипотетическим средним жителем страны, а не со средним бедняком. Сказанное можно проиллюстрировать простым примером. Если поменять доходный компонент ИРЧП со среднего уровня на доход беднейших 20% населения при неизменности всех остальных параметров, включая показатели здравоохранения и образования, то Бразилия потеряет 52 пункта в рейтинге ИРЧП, опустившись на 115-е место, а Мексика — 55 пунктов, опустившись на 108-е место.

Сопоставления стран с низким доходом и стран с высоким неравенством очень красноречивы также и с другой точки зрения. Они показывают, каким образом при любом заданном уровне среднего дохода более справедливое распределение может ассоциироваться с более низким уровнем бедности. Чтобы проиллюстрировать это, рассмотрим, как могли бы измениться доходы различных частей структуры общего распределения в стране, если применить модели распределения, присутствующие в странах с большим равенством. В настоящее время беднейшие 20% населения Гватемалы получают в среднем 550 долл. в год, или на 46% ниже международного уровня бедности в 2 долл. в день. Если бы эта группа населения получала такую же долю нацио-

нального дохода, как беднейшие 20% во Вьетнаме, упомянутый показатель возрос бы до 1560 долл. и на 66% превысил черту в 2 долл. в день¹³. Разумеется, можно возразить, что этот пример игнорирует потенциально негативное воздействие на рост — и, следовательно, на общий размер экономики — процесса перехода Гватемалы к большей справедливости. Однако пример Вьетнама, динамично растущей экономики с более низкой степенью неравенства, дает основания полагать, что и Гватемала, которая переживала два десятилетия вялого роста, могла бы получить свои выгоды.

Неравенство в доходах одновременно и отражает, и влияет на более широкие разли-

Рис. 2.6 Различия в уровне человеческого потенциала между провинциями Китая

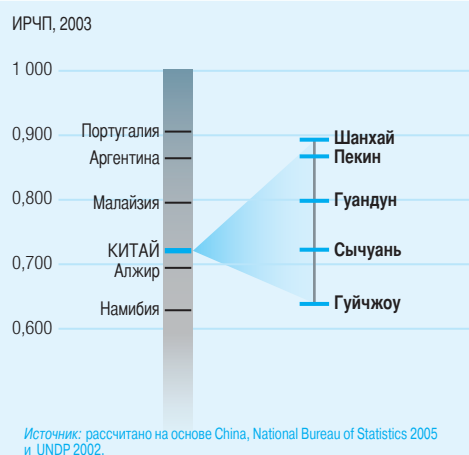
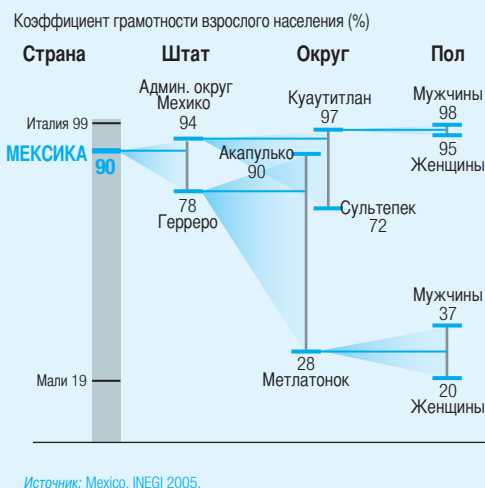


Рис. 2.7 Образование в Мексике: два мира



чия жизненных возможностей, начиная с вероятности выживания¹⁴. В Боливии и Перу индикаторы детской смертности среди беднейших 20% населения в 4–5 раз выше, чем среди детей богатейших 20%. При более высоком уровне рождаемости неимущее население явно неполно представлено в распределении показателя детской смертности (см. рис. 2.4). Это убедительная иллюстрация того, как неравенство отнимает у людей субстантивные свободы и выбор, невзирая на формальные юридические права и свободы.

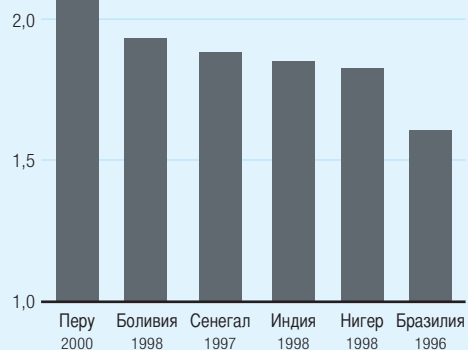
Обусловленные богатством различия — первое звено в цикле неравенства, который сопровождает людей в течение всей их жизни. У женщин из бедных хозяйств меньше возмож-

ностей получить дородовой уход и помощь квалифицированного фельдшера во время родов (см. рис. 2.5). Их дети имеют меньше шансов выжить и закончить школу. Дети, не завершившие школьного образования, скорее всего, будут зарабатывать меньше. Так цикл лишений передается из поколения в поколение.

В богатых странах базовые жизненные возможности тоже распределяются неравномерно. В главе 1 показана глубокая пропасть, разделяющая среднего жителя богатой страны и среднего жителя бедной. Помимо этой пропасти, жизненные шансы ряда уязвимых групп в странах «первого мира» сопоставимы со средними показателями в странах с гораздо более низкими уровнями дохода. Те, кто беднее, умирают молодыми и чаще болеют. В США мужчины, относящиеся к верхним 5% шкалы распределения доходов, живут примерно на 25% дольше, чем мужчины из нижних 5%¹⁵. В то же время значительные расходы на здравоохранение не смогли ликвидировать существенных диспропорций в показателях детской смертности в зависимости от расы, богатства, а также между отдельными штатами. Эти различия ограничили прогресс в снижении детской смертности. Ее уровень в США сопоставим с показателем Малайзии, доход которой в четыре раза меньше. Показатель детской смертности у афро-американских детей в Вашингтоне (округ Колумбия, США) выше, чем у детей в штате Керала (Индия). Несмотря на действие других социально-экономических

Рис. 2.8 У деревенских детей риск смертности выше

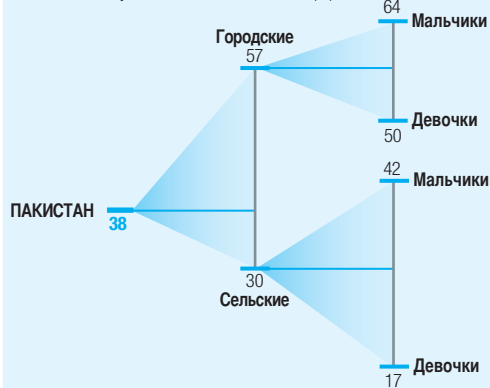
Кратность детской смертности на селе к городскому показателю (уровень детской смертности в городах = 1)



Источник: рассчитано на основе данных Measure DHS 2005 о детской смертности.

Рис. 2.9 Законченное школьное образование в Пакистане

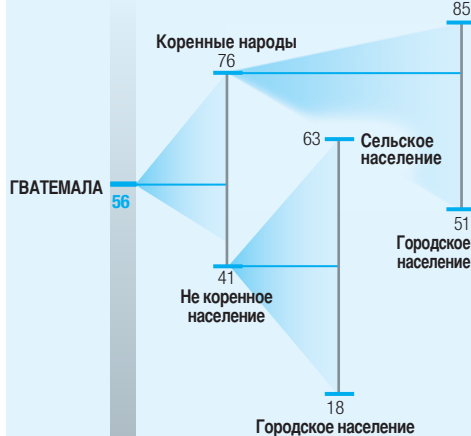
Удельный вес учащихся начальной школы (%)



Источник: Pakistan, Statistics Division 2002.

Рис. 2.10 Бедность в Гватемале: этническая принадлежность и место жительства

Черта относительной бедности, 2000 (%)



Источник: World Bank 2003c.

факторов, финансовые барьеры на пути обеспечения адекватного медицинского обслуживания играют важную роль (см. Вставку 2.1).

Многослойное неравенство ограничивает жизненный выбор

В любой стране шансы, предоставляемые человеку в жизни, ограничены сложными отношениями неравенства. Неодинаковые возможности медицинского обслуживания, получения образования, извлечения дохода, оказания политического влияния в той или иной мере обнаруживаются в каждом государстве. Виды неравенства, связанные с богатством, гендерной, расовой и этнической принадлежностью, а также местом жительства, наряду с другими индикаторами обездоленности, не проявляются обособленно. Они взаимодействуют, порождая динамичные, усиливающие друг друга циклы обездоленности, которые передаются от поколения к поколению. Разрушение этих циклов — один из ключевых элементов ускорения прогресса в направлении ЦРДТ.

Региональное неравенство

Во многих странах региональные диспропорции являются главным источником неравенства. На северо-востоке Бразилии показатель младенческой смертности составляет 52 случая на 1 тыс. живорожденных, а на юго-востоке снижается до 20. В 10 административных единицах, наиболее благополучных в этом отношении, младенческая смертность составляет 8 случаев на 1 тыс. живорожденных, что сопоставимо с уровнем некоторых стран с высоким доходом. В 10 самых неблагополучных административных единицах страны данный показатель составляет 117 случаев на 1 тыс. живорожденных, что выше, чем в штате Бихар (Индия). Размер душевых расходов на здравоохранение обратно пропорционален коэффициенту детской смертности: на юго-востоке Бразилии он вдвое выше, чем на северо-востоке¹⁶.

Детализация национальных ИРЧП графически раскрывает масштабы регионального неравенства в отдельных странах. В Китае ИРЧП колеблется от 0,64 в провинции Гуйчжоу до 0,80 в провинции Гуандун и 0,89 в Шанхае (см. рис. 2.6). Будь эти территории странами, Гуйчжоу стояла бы лишь немногим выше Намибии, а Шанхай — рядом с Порту-

галией. В Мексике ИРЧП варьирует от 0,71 в штате Чьяпас и 0,72 в штате Оахака до 0,89 в г. Мехико, что эквивалентно соответственно Сальвадору и Республике Корея. Одно из объяснений — различия в образовании. Уровень неграмотности колеблется от 3% в Мехико до более 20% в штатах Чиapas и Герреро. На рис. 2.7 изображено «дерево неравенства», на котором представлены диспропорции, опускающиеся ниже среднего уровня по стране. Самые богатые районы штата Герреро, такие как курорт Акапулько, по уровню грамотности сопоставимы со странами с высоким доходом и не имеют большого гендерного разрыва. В то же время в районах, населенных преимущественно сельским или коренным населением либо расположенных в горах, показатель грамотности падает до 28 — 50% уровня Судана, — а среди женщин до 20%. «Дерево неравенства» позволяет проследить сложные модели диспропорций, опускающихся ниже среднего национального уровня.

Различия между городом и деревней

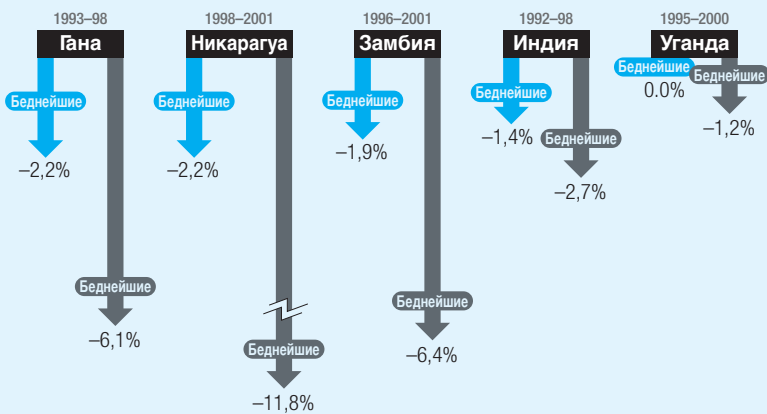
Во многих странах проживание в сельских районах — признак обездоленности. В деревне уровень бедности выше, а доступ к услугам хуже. В Гане частота случаев бедности в столице страны, Аккре, составляет 2%, а в сельских саваннах — 70%; в них проживает 1/5 всего населения Ганы и 2/5 бедняков. Хотя в Аккре уровень бедности снижался, в районах саванн он остался неизменным¹⁷.

Разрыв между городом и деревней в Гане столь же остро проявляется и в доступе к услугам. Водопроводом пользуется лишь каждый пятый сельский житель, в то время как в городе — четверо из пяти. На селе намного выше показатель смертности детей в возрасте до 5 лет, что отражает масштабы бедности и ограниченность охвата базовыми услугами. В Боливии коэффициент детской смертности в деревнях почти в 1,9 раза выше, чем в городе (см. рис. 2.8). Во многих странах разрыв между городом и деревней ведет к резкому усилению гендерного неравенства. В Пакистане разница в охвате школьным образованием между городом и деревней составляет 27 процентных пунктов, а между деревенскими девочками и городскими мальчиками достигает 47 процентных пунктов (см. рис. 2.9). Во многих странах различия между городом и деревней

В Индии уровень смертности среди девочек в возрасте от 1 до 5 лет на 50% выше, чем среди мальчиков

Рис. 2.11 Детская смертность: расширяющаяся пропасть между богатыми и бедными

Среднегодовая динамика детской смертности в возрасте до 5 лет по квинтилям дохода (%)



Источник: рассчитано на основе данных Gwatkin and others forthcoming о детской смертности в возрасте до 5 лет.

усиливают межгрупповое и внутригрупповое неравенство. Коренные народности Гватемалы имеют намного больше шансов жить в нищете, но при этом масштабы распространения бедности среди сельского коренного населения почти в пять раз превышают средний показатель для городского некоренного населения (см. рис. 2.10).

Гендерное неравенство

Гендерные диспропорции относятся к числу самых глубоких и распространенных видов неравенства. Наиболее резко они проявляются в ряде районов Южной Азии. В Индии уровень смертности среди девочек в возрасте от 1 до 5 лет на 50% выше, чем среди мальчиков. Эти девочки, умирающие оттого, что родились с двумя X-хромосомами, входят в 100 млн так называемых пропавших женщин Южной Азии. Более высокая смертность среди девушек и женщин в возрасте от рождения приблизительно до 30 лет ведет к нарушению нормального демографического гендерного баланса, свидетельствуя о структурном неравенстве в питании, медицинском обслуживании и социальном статусе.

Неравенство в доходах усиливает различия в медицинских показателях для женщин. В Индонезии материнская смертность среди женщин, относящихся к беднейшим 20% населения, в четыре раза выше, чем среди женщин богатейших 20%. Для женщин, умерших в период беременности, вероятность того, что они

не посещали школу, выше в два раза, а вероятность отсутствия доступа к чистой воде — на 50%¹⁸. Во всем развивающемся мире женщины из бедных семей реже, чем из обеспеченных, пользуются при родах услугами квалифицированного медперсонала, а это ключевой фактор материнской смертности. В Перу и Йемене представительницы богатейших 20% населения имеют в шесть-семь раз больше возможностей воспользоваться помощью такого персонала, чем женщины из беднейших 20%. Показатели неравенства по гендерному признаку, в том числе уровень младенческой смертности, связаны с более общими видами неравенства жизненных возможностей. В Буркина-Фасо уровень смертности среди детей, матери которых не получили образования, втрое выше, чем у образованных матерей.

Представленные выше вопиющие диспропорции в области развития человека являются продуктом более глубокого структурного неравенства, в том числе не столь заметных различий в распределении власти. Расширение прав неимущего населения — это одновременно и инструмент, и аспект сокращения бедности в силу того, что участие в жизни общества представляет собой одно из измерений развития человека. Бедняки и другие обездоленные группы населения часто лишены потенциала влияния на институты, контролируемые группами интересов. В более широком смысле обездоленность увековечивается благодаря неравенству характеристик, которые могут считаться факторами формирования политического потенциала бедняков, — таких, как уверенность в себе, способность влиять на политические процессы и признание со стороны остального общества.

Неравенство в отношении доступа к власти и его последствий ни для кого не проявляется так отчетливо, как для женщин. Женщины испытывают неравенство в доступе к власти по сравнению с мужчинами, начиная от домашнего хозяйства и кончая общенациональным уровнем, на котором они повсеместно не обладают должным представительством в государственных законодательных органах и местных политических структурах. Женщины, особенно с низким доходом, как правило, в меньшей степени осуществляют контроль над ресурсами своих домашних хозяйств, имеют меньший доступ к информации и медицин-

ским услугам и в меньшей степени распоряжаются своим временем. Эти факторы тесно связаны с их личным статусом питания, качеством ухода, который они получают, и статусом питания их детей (см. Вставку 1.3).

Неодинаковые шансы: ЦРДТ и неравенство в области здоровья

Неравенство жизненных возможностей, проявляющееся в масштабах, рассмотренных выше, не только несправедливо по своей сути. Оно также наносит ущерб ЦРДТ. Глубокие диспропорции сдерживают развитие во многих сферах. Возможности ускорения прогресса, которыми обладают стратегии сокращения не-

равенства, рассматриваются в данном разделе на примере детской смертности.

Доход

Как показано в главе 1, задача ЦРДТ по снижению детской смертности на $2/3$ в значительной степени не будет решена в силу проявляющихся тенденций. В значительной мере это недовыполнение объясняется двумя взаимосвязанными факторами. Во-первых, в большинстве стран доля детской смертности, приходящаяся на неимущие слои населения, неизмеримо превышает их долю в общей численности населения. Иначе говоря, во многих странах дети бедняков занимают слишком большое место среди жертв детской смертности. В Гане

Вставка 2.2

Китай: растущее неравенство в сфере здравоохранения

За последние четыре десятилетия Китай характеризовался одним из наиболее стремительных в истории повышением уровня развития человека. В период 1990-х гг. страна поднялась на 14 мест в рейтинге ИРЧП (до 85-го места). На протяжении двух последних десятилетий Китай является самой быстрорастущей экономикой мира, и его доход на душу населения с учетом паритета покупательной способности увеличился втрое. Однако имеются тревожные симптомы того, что социальный прогресс начинает отставать от результатов экономической деятельности. Особую озабоченность вызывает замедление темпов снижения детской смертности.

Неравенство в медицинском обеспечении, по-видимому, усугубляет проблему. Дети, живущие в самых бедных провинциях и сельских районах Китая, испытывают наиболее значительный риск смерти. Уровень смертности среди детей в городских районах составляет в среднем около $1/3$ показателя для сельских детей. Смертность среди детей в возрасте до 5 лет колеблется от 8 на 1 тыс. живорожденных в Шанхае и Пекине (что сопоставимо с уровнем США) до 60 в беднейшей провинции Гуйджоу (что сопоставимо с Намибией). Разрыв между богатыми и бедными районами, по-видимому, расширяется. То же происходит и с разрывом между мальчиками и девочками в показателе выживаемости. Недавнее исследование показало, что для девочек показатель смертности возрастает на 0,5% в год, тогда как для мальчиков он на 2,3% уменьшается.

Усилению этих диспропорций способствовала государственная политика. До 1980 г. большинство бедняков, живущих в сельских районах, были охвачены кооперативной медицинской системой. С началом рыночных реформ эта система была упразднена. Одним из результатов этого стало возложение бремени финансирования затрат по медицинскому обслуживанию с государственных поставщиков на домохозяйства. Теперь большинство населения должно покупать медицинскую страховку, стоимость которой повышается, либо оставаться без медицинского обслуживания. Сегодня в Китае на здравоохранение расходуется 5% ВВП, что является довольно высоким уровнем для стран с сопоставимым уровнем дохода, однако государственные ассигнования на эти нужды составляют менее 2% ВВП. Фактически медицинское обслуживание было приватизировано.

Финансовая децентрализация усилила переход к системе, ориентированной на рынок. Более бедные округа и районы оказались не в состоя-

нии собрать достаточные налоговые поступления, что еще более усилило стремление поставщиков медицинских услуг вводить плату за обслуживание. К числу этих услуг относятся базовая иммунизация населения и другие профилактические меры в области здравоохранения. Между тем взимание платы за услуги, которые являются общественным продуктом, экономически неэффективно и несправедливо.

Эрозия государственного обеспечения привела к несоответствию между потребностями и предоставлением услуг: в городских районах средние расходы на здравоохранение в расчете на человека сейчас в 3,5 раза превышают уровень сельских районов. От 70 до 80% деревенских жителей не имеют медицинской страховки. Это означает, что в случае болезни они должны платить за лечение из собственного кармана. Высокая стоимость медицинского обслуживания является причиной бедности домашних хозяйств и прелюдией на пути использования услуг в этой области. Одно из исследований, проведенных по поручению китайского министерства здравоохранения в трех провинциях (Гуандун, Шаньси и Сычуань), выявило, что половина респондентов, как они сообщили, в прошедшем году не пытались получить медицинское обслуживание, несмотря на то что нуждались в нем. В качестве главной причины этого была высокая стоимость.

Ценовыми барьерами может быть частично обусловлен и спад в сфере иммунизации. В период 1980-х гг. охват иммунизацией против дифтерии, столбняка и коклюша (DPT3) увеличился с 58 до 97% — одного из самых высоких уровней в развивающемся мире. После этого данный показатель, по данным ВОЗ и ЮНИСЕФ, снизился до 90%.

Ныне существует опасность того, что Китай не достигнет показателя ЦРДТ по снижению детской смертности, а углубляющееся неравенство замедлит достижение других целей в сфере здравоохранения. Причины этих диспропорций кроются в приватизации системы финансирования медицинского обслуживания, которая выглядит неподходящей для страны с высоким уровнем бедности. Хотя экономическая реформа, без сомнения, принесла значительные достижения, рыночные принципы в системе здравоохранения зашли слишком далеко. В настоящее время правительство Китая рассматривает систему финансирования этой сферы, имея в виду улучшение медицинского обслуживания неимущих.

Источник: Lim and others 2004; Liu, Liu and Meng 1994; Sen 2004.

36% случаев детской смертности приходится на беднейшие 20% населения, между тем как доля богатейших 20% составляет только 7% (см. рис. 2.4). Во-вторых, в большинстве стран уровень детской смертности в бедных слоях населения снижается намного медленнее средних темпов сокращения. Сравнительные данные по странам позволяют сделать вывод, что среди беднейших 20% населения этот показатель снижается вдвое медленнее, чем средний показатель по стране, в результате чего разрыв в уровнях смертности между детьми богатых и бедных увеличивается. В Замбии детская смертность среди богатейших 20% населения за вторую половину 1990-х гг. ежегодно сокращалась на 6%, снижаясь в три раза быстрее, чем среди беднейших 20% (см. рис. 2.11).

Детская смертность, которую можно избежать, недопустима. Впрочем, данная модель прогресса далека от оптимальной также и с точки зрения достижения ЦРДТ. Самое медленное снижение показателя происходит именно в тех группах населения, в которых ускорение прогресса могло бы привести к наибольшему сокращению детской смертности. По одной из оценок, уменьшение разрыва в уровнях детской смертности между беднейшими 20% и средним показателем по стране могло бы сократить количество смертных случаев среди детей на 60% и спасти 6,3 млн жизней. Оно также вернуло бы мир на путь достижения данной задачи ЦРДТ¹⁹. Из всего этого можно заключить, что неспособность национальных правительств и международного сообщества преодолеть неравенство, основанное на благосостоянии, обходится ежегодно в 6 млн детских жизней.

Можно даже утверждать, что приведенное сопоставление ведет к чрезмерно консервативной оценке. Пользуясь данными Программы обследований в области народонаселения и здравоохранения, рассмотрим, что случилось бы, если бы средний показатель детской смертности сократился до уровня богатейших 20%. Во многих странах это привело бы к очень значительному снижению: в Индии и Никарагуа — более чем наполовину, а в Перу — на 70% и ниже. Для Индии такое сокращение привело бы к уменьшению количества смертных случаев на 1,4 млн. Только в трех странах — Бангладеш, Индии и Непале — полмиллиона спасенных жизней приходилось бы на детей первого месяца жизни.

Гендерная принадлежность

Уменьшение гендерного неравенства способно оказать каталитическое воздействие на снижение детской смертности. Этот эффект был бы особенно заметен в Южной Азии, где гендерные диспропорции особенно глубоки. Если бы Индия ликвидировала гендерный разрыв в смертности между мальчиками и девочками в возрасте 1—5 лет, то, по оценкам, сохранила бы 130 тыс. жизней, снизив общий показатель детской смертности на 5%²⁰.

Преодоление более общих гендерных различий усилило бы этот эффект ввиду существования губительной связи между неудовлетворительным питанием матерей и детской смертностью. В Южной Азии доля женщин, имеющих недостаточный вес тела, в четыре раза выше, чем в африканских странах к югу от Сахары, а нехватка питательных веществ и витаминов, обуславливающая детскую смертность, там намного значительнее. В Южной Азии уровень бедности ниже, а средний доход — выше, чем в Африке к югу от Сахары, но уровень недоедания детей в Южной Азии на 20% выше, чем в странах Африки к югу от Сахары. Половина детей мира, имеющих недостаточный вес, проживает в Южной Азии. Эти дефекты в развитии человека прочно ассоциируются с гендерным неравенством.

Усиление гендерного равенства могло бы стать мощной силой в сокращении детской смертности. Используя сравнительные данные по странам, Международный институт продовольственной политики пришел к выводу, что уравнивание доступа мужчин и женщин к образованию, питанию, извлечению дохода и имущественным правам способствовало бы сокращению доли детей с недостаточным весом в возрасте до трех лет в Южной Азии на 13 процентных пунктов, что уменьшило бы на 13,4 млн число недоедающих детей, наиболее подверженных ранней смерти. В странах Африки к югу от Сахары уровень детского недоедания снизился бы на 3 процентных пункта, или — в абсолютных цифрах — на 1,7 млн недоедающих детей²¹. Формы расширения прав и полномочий женщин, влияющие на улучшение благополучия детей, в значительной степени охватывают сферу рождаемости путем усиления контроля над рождаемостью, более широкого использования медицинских средств и повышения

информированности женщин о медицинском вмешательстве.

Государственная политика

Ослабление глубоко укоренившихся форм неравенства, связанных с гендерной принадлежностью, уровнем дохода и регионом и порождающих различия в уровне детской смертности, требует широкомасштабных реформ. Первостепенную роль здесь играют три элемента государственной политики сокращения неравенства:

- *Доступ.* Бедняки часто проживают в районах, которые слабо охвачены базовыми медицинскими услугами или испытывают дефицит лекарств и квалифицированного персонала. Часть проблемы заключается в хроническом недофинансировании. Охват базовыми медицинскими услугами в стране с низким доходом обходится, по имеющимся оценкам, в 30—40 долл. на человека. В большинстве государств Африки расходы на душу населения составляют менее 6 долл. В подобных условиях даже

там, где имеются медицинские учреждения, им, вероятнее всего, не хватает элементарных лекарств.

- *Экономическая доступность.* Взимание платы за базовые медицинские услуги ведет к усилению неравенства. Эта плата может составлять значительную часть дохода бедняков, что снижает спрос на медицинские услуги, приводит к незавершенности лечения или росту долгов пациентов. Во Вьетнаме один визит в больницу обходится в 40% месячного заработка представителя беднейших 20% населения. Непомерный для домохозяйств уровень затрат на медобслуживание не только сдерживает использование таких услуг, но и, по одной из оценок, ввергло 3 млн вьетнамцев в нищету²². В Китае эрозия системы государственного здравоохранения после экономических реформ конца 1970-х гг. усилила неравенство в области медицинского обслуживания (см. Вставку 2.2). Устранение платы за эти услуги может сделать ситуацию более справедливой. Когда Уганда в 2001 г. осуществ-

Вставка 2.3

Рост в интересах бедных и прогрессивный рост

Когда речь заходит об экономическом росте, материнстве или дележке яблочного пирога, все единодушно сходятся на необходимости учета интересов бедных. Эта концепция, так же как и ее более ранняя и не менее популярная версия — стратегия «совместного роста», — основывается на идее о том, что качественные, равно как и количественные, характеристики роста имеют значение для сокращения бедности. Впрочем, эту концепцию все понимают по-разному. Всемирный банк и международные организации, занимающиеся вопросами развития, выступают в пользу определения абсолютных значений роста в интересах бедных. В таком определении важно не то, увеличиваются ли доходы бедняков по сравнению со средним доходом, а то, насколько быстро они растут. Согласно этому определению, рост в интересах бедняков может сочетаться с усилением неравенства, причем даже в тех странах, где оно уже и сейчас очень велико.

Прогрессивное определение роста в интересах бедных, используемое в настоящем Докладе, делает упор на относительном положении малоимущих. Оно подчеркивает важность небольших сдвигов в области распределения для получения крупных выигрышей в деле снижения бедности.

Носят ли эти различия терминов только семантический характер? Или они имеют прямое отношение к развитию человека? Указанные различия могут казаться искусственно раздутыми: ведь и та и другая сторона в дискуссии выступают за быстрое сокращение бедности. Кроме того, никто не утверждает, что низкие уровни неравенства неизменно благоприятны для снижения бедности. Если бы это было так, то медленно развивающийся и имеющий низкую степень неравенства Бенин (коэффициент Джини в этой стране на протяжении 1990-х гг. составлял около 0,36) обогнал бы Китай. Дело здесь в двух важных вопросах, из которых оба связаны с соотношением между экономическим ростом и распределением.

Источник: Kakwani, Khandker and Son 2004; Ravallion 2005; DFID 2004b.

Первый вопрос касается социальной справедливости. При определении в абсолютных цифрах нейтральный по отношению к распределению рост отвечает интересам бедных — а таковым можно считать любой прирост, который повышает доход малоимущих. Однако это трудно совместить с основными идеями социальной справедливости. Если бы каждый житель Бразилии получал выгоду от прироста экономики в соответствии с нынешней моделью распределения, то богатейшим 20% населения доставалось бы с каждого доллара 85 центов, а беднейшим 20% — только 3 цента. Поскольку все, включая малоимущих, улучшают свое положение, такой рост можно считать отвечающим интересам бедняков. Но если следует придать больший вес повышению благосостояния обездоленных, то подобная схема распределения не соответствует базовым принципам честности и социальной справедливости.

Второй вопрос, вызывающий озабоченность, касается взаимодействия между ростом и бедностью. Если центральным пунктом политики является максимизация воздействия роста на сокращение бедности, то от распределения зависит многое. При прочих равных параметрах чем большая доля прироста экономики достается малоимущим, тем быстрее снижается бедность. Повышение доли бедняков в приросте способно ускорить темпы сокращения бедности в ходе повышения благосостояния, повышая в то же время общий показатель роста.

Подход, основанный на прогрессивном росте, концентрирует внимание на структурных неравенствах, которые лишают бедняков и маргинализированные группы возможности способствовать развитию и участвовать в экономическом росте на более справедливых условиях. Это ставит распределение, наряду с ростом, в центр политических усилий по снижению крайней нищеты.

вила подобный шаг, количество посещений государственных медицинских учреждений возросло на 80%, причем половина этого роста пришлось на беднейшие 20% населения. Доля домохозяйств, которые сообщили о том, что не пользуются медицинскими услугами из-за их дороговизны, уменьшилась с 50% в 1999 г. до 35% в 2002 г.; это сокращение было особенно явным в беднейшем регионе страны²³.

- **Подотчетность.** Даже там, где государственные услуги в области здравоохранения предоставляются, они часто не востребованы бедняками. Так, в Индии значительная часть спроса ориентирована на малоквалифицированных частных поставщиков услуг. Исследование, проведенное в одном из беднейших районов Раджастана, показало, что малоимущие домохозяйства обращались к частным врачам даже тогда, когда номинально имелись в наличии бесплатные государственные службы. Одна из причин: свыше половины медпунктов было закрыто как

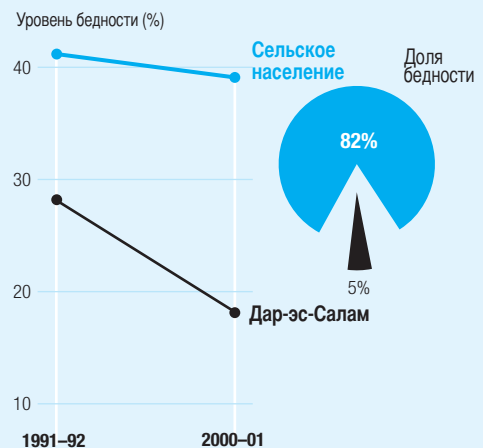
раз в те часы, когда, по идее, они должны были работать. Когда эти учреждения открыты, в них часто отсутствует квалифицированный медперсонал. В целом, по оценке исследования, основанного на посещениях медицинских учреждений без предварительного уведомления, в 40% индийских клиник, которые посещали пациенты, отсутствовал квалифицированный персонал²⁴. Развитие более подотчетной системы медицинского обслуживания способно резко расширить доступ к ней граждан и улучшить показатели здоровья. Например, в 1987 г. в бразильском штате Сера, одном из самых бедных в стране, была создана децентрализованная общинная система медицинского обслуживания, в которой в настоящее время занято свыше 170 тыс. медицинских работников. Эта программа сопровождалась проведением мониторинга деятельности поставщиков медицинских услуг со стороны общин. Менее чем за 15 лет показатель младенческой смертности упал до 1/3 от уровня 1987 г.

Рост в интересах бедных и связанный с ним потенциал развития человека

Тенденции в области неравенства доходов оказывают серьезное воздействие на более общие показатели развития человека, а также на уровень бедности. Меры по обеспечению большей справедливости в сфере распределения могут резко сократить масштаб бедности по доходам, способствуя достижению ЦРДТ и решению общих задач развития человека.

Улучшение распределения может способствовать развитию двумя путями — статически и динамически. При любых темпах прироста экономического богатства чем выше доля прироста, приходящаяся на малоимущих, тем лучше соотношение между сокращением бедности и ростом — так называемая эластичность бедности по отношению к росту. Это — статический эффект. Динамический эффект возникает, когда на показатель роста влияют изменения в структуре распре-

Рис. 2.12 Танзания: бедность снижается только в столице



Источник: Demombynes and Hoogeveen 2004.

деления. Такой эффект особенно значителен для неравенства по основным средствам. Ограниченный доступ к основным средствам производства или ограниченная способность добиваться удовлетворения правовых претензий могут уменьшить возможности бедняков в сфере кредитования и инвестирования средств, что ведет к торможению экономического роста²⁵. Сравнительные данные по странам показывают, что повышение справедливости распределения может ускорить рост и что не существует «изначальной» необходимости жертвовать одним ради другого. Таким образом, более справедливое распределение может принести двойную выгоду: с одной стороны, оно способствует росту и увеличивает размер «экономического пирога», а с другой — позволяет беднякам получить более крупный его кусок²⁶.

Улучшить распределение прироста

В странах, где высок уровень неравенства и бедности, даже незначительные улучшения в области распределения могут существенно сократить нищету.

Ускорение сокращения бедности в отдельных странах

На основе национальных данных о доходах и расходах домохозяйств в нескольких странах мы подсчитали, какое потенциальное воздействие на черту относительной бедности окажет удвоение доли национального дохода, направляемой на нужды беднейших 20% населения путем перераспределения в их пользу средств верхних 20% (см. Техническое примечание 2). Применительно к странам с высоким неравенством и большой численностью бедняков перераспределение даже небольшой доли дохода верхних 20% населения позволило бы значительному числу граждан подняться над чертой бедности. Для Мексики и Бразилии перераспределение 5% дохода богатейших 20% населения принесло бы следующие результаты:

- В Бразилии около 26 млн чел. смогли бы подняться выше черты бедности в 2 долл. в день, что снизило бы уровень бедности с 22% до 7%.
- В Мексике в масштабах страны около 12 млн чел. вышли бы из состояния нищеты,

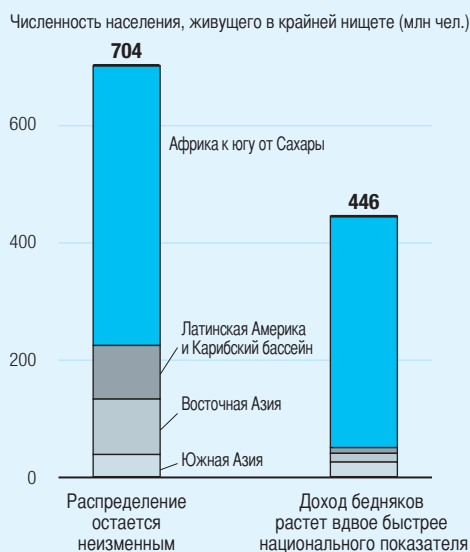
что снизило бы показатель бедности с 16 до 4%.

Разумеется, это статический пример. Он иллюстрирует воздействие на бедность гипотетического перераспределения средств от имущих к неимущим. В обществе, где делается акцент на улучшение положения бедных по сравнению с богатыми, такое перераспределение могло бы рассматриваться как повышение благосостояния всей нации, даже если при этом и будут наблюдаться какие-то потери.

Другим путем улучшения распределения является прогрессивный рост — модель, при которой средний доход увеличивается, но доходы бедняков растут быстрее. Это так называемая игра с положительной суммой, когда никто ничего не теряет, но бедные выигрывают в пропорциональном отношении больше. Прогрессивный рост может рассматриваться как динамический процесс, при котором бедняки, прокладывая себе путь выхода из нищеты, одновременно увеличивают свой вклад в национальное богатство (см. Вставку 2.3).

Даже умеренный прогрессивный рост способен существенно повлиять на бедность. Воспользуемся еще раз имитационными моделями, основанными на данных национального исследования доходов домохозяйств, чтобы продемонстрировать достигаемый эф-

Рис. 2.13 Крайняя нищета: два сценария на период до 2015 г.



Примечание. Термин «крайняя нищета» относится к черте бедности в 700 долл. в год (расходы на личное потребление). Подробнее см. Техническое примечание 2.
Источник: Dikhanov 2005.

Незначительные улучшения в области распределения могут существенно сократить нищету

Чем меньше доля бедных
в любом приращении
дохода, тем менее
эффективным
становится рост как
механизм сокращения
обездоленности

факт на примере Бразилии и Мексики. Построим два сценария. Первый — нейтральный применительно к распределению — предполагает продолжение текущих тенденций роста без каких-либо изменений в области распределения. Прибавки к доходу распределяются в соответствии с существующим соотношением: если на беднейшие 20% приходится 1% текущего дохода, то они получают 1 цент от каждого доллара, созданного в результате роста. Второй сценарий прогрессивного роста предполагает, что люди, живущие ниже черты бедности, увеличивают вдвое свою долю в будущем приросте. В том случае, если беднейшие 20% представляют все население, живущее в нищете, их доля в будущем приросте увеличится с 1 до 2 центов от каждого доллара. Учитывая высокую степень неравенства в Бразилии и Мексике, это весьма умеренный сценарий роста в интересах бедных. Но даже в этом случае результаты поражают. Для Бразилии такой шаг сокращает время, необходимое медианному хозяйству для выхода за черту бедности, на 19 лет. Для Мексики этот период времени уменьшается на 15 лет (см. *Техническое примечание 2*).

Порой высказывается мнение, что распределение такого рода больше подходит странам с высоким неравенством и средним доходом, чем странам с низким ростом и низким доходом, которые дальше всех отстают от осуществления ЦРДТ. Это верно в том смысле, что — как демонстрируют имитационные модели для Бразилии и Мексики — даже умеренное перераспределение может принести весомые результаты по снижению бедности в странах с высоким неравенством и средним доходом. Но и для стран с низким доходом указанное распределение прироста тоже значит многое.

Последнее можно продемонстрировать на примере стран Африки к югу от Сахары. Одним из последствий экономической стагнации в регионе стала необходимость ускорить темпы роста для выполнения задачи ЦРДТ по сокращению уровня бедности вдвое. Некоторые государства, в том числе Сенегал, Танзания, Эфиопия и ЮАР, должны обеспечить рост душевого дохода примерно на 3% в год. В то же время анализ данных исследований домохозяйств в странах, где проживает 78% населения региона, показывает, что средневзвешенный коэффициент ежегодного прироста

для достижения показателей ЦРДТ составляет 5% на душу населения на протяжении 10 лет²⁷. И это для региона, где среднедушевой ежегодный прирост в период 2000—2006 гг. оценивается в 1,6%. Даже если нынешнее выздоровление экономики некоторых стран будет устойчивым, задачи ЦРДТ в области роста для большинства стран выглядят нереальными.

Означает ли это, что государства Африки к югу от Сахары обречены на неудачу при достижении ЦРДТ? Нет, если регион будет сочетать умеренные темпы роста с улучшенной моделью распределения дохода.

Этот момент можно проиллюстрировать на примере Кении — страны, явно неспособной вдвое сократить бедность к 2015 г. Если бы она добилась 1%-ного прироста на душу населения при нынешней структуре распределения, то не смогла бы снизить уровень бедности вдвое ранее 2030 г. В то же время повышение в два раза доли бедняков в будущем приросте даже в том случае, если он будет составлять 1% на душу населения, позволит ей вдвое сократить бедность к 2013 г., что соответствует ЦРДТ. Иными словами, модель роста в интересах бедных уменьшила бы горизонт времени в рассматриваемом аспекте на 17 лет. В более широком смысле это означает, что острое неравенство может сдерживать снижение бедности в странах с низким и средним доходом, причем по одной и той же причине: чем меньше доля бедных в любом приращении дохода, тем менее эффективным становится рост как механизм сокращения обездоленности. Во Вьетнаме отношение среднего прироста дохода к снижению бедности равно примерно 1:1. В странах с высоким неравенством, таких как Боливия и Замбия, аналогичное соотношение составляет около 1:0,5²⁸. Другими словами, им требуется вдвое более высокий прирост, чтобы достичь того же уровня сокращения бедности.

Эти случаи показывают, что качество и структура роста так же важны, как и его объем. Для правительств стран Африки к югу от Сахары, стремящихся придать необратимый характер своему экономическому выздоровлению, выдвижение качества роста в ранг приоритетного фактора становится все более неотложной задачей. Существует опасность того, что экономическое восстановление, проходящее по нынешним схемам роста, обойдет бедняков стороной. Например, успех Танзании в

повышении общего объема прироста оказал негативное влияние на показатели бедности. С 1995 г. средний доход на душу населения ежегодно повышался на 1,8%, однако уровень бедности снижался слишком медленно для того, чтобы позволить стране осуществить ЦРДТ. С 1991 по 2001 г. показатель бедности уменьшился с 39 до 36% с сильными колебаниями по районам. В Дар-эс-Саламе он резко упал, а в деревнях снизился незначительно (см. рис. 2.12). Проблема состоит в том, что на сельские районы приходится 82% всех бедняков.

Вызов для большей части Африки состоит не только в ускорении роста, но и в том, чтобы обеспечить больший вклад бедняков в процесс этого роста путем повышения производительности и объема выпускаемого ими продукта и чтобы они получали большую, чем сегодня, долю прироста. В плане государственной политики это означает необходимость уделять гораздо больше внимания мелким фермерам, маргинальным аграрным районам с дождевым орошением, государственным инвестициям в создание основных средств для бедняков и обслуживающей их инфраструктуры.

Частный сектор тоже играет критически важную роль в обеспечении роста, отвечающего интересам бедняков. Центральную роль играют, в частности, малые и средние предприятия, выступающие в качестве работодателей, поставщиков входных ресурсов и связующего звена с рынками. Фирмы частного сектора могут способствовать снижению бедности путем наделяния людей более широкими возможностями, расширения выбора и предоставления широкого спектра товаров и услуг. В Бангладеш фирма GrameenPhone, крупнейший в стране оператор сотовой связи, осуществляет в сельских районах программу, обслуживающую более 50 млн человек, которая позволяет микропредприятиям действовать более эффективно за счет улучшения доступа к рыночной информации. Повсеместно отсутствие микропредприятий может приводить к ослаблению конкуренции, повышению стоимости входных ресурсов и снижению цен на продукцию, поставляемую общинами из бедных или отдаленных районов. Высокие издержки государственного регулирования и ограниченный доступ к кредитам остаются в числе основных факторов, сдерживающих потенциал «малоразмерных» предприятий частного сектора,

который позволял бы им выступать в качестве более динамичной силы в области сокращения бедности. В среднем в странах Африки к югу от Сахары начальные издержки на создание компании эквивалентны 224% среднего национального дохода по сравнению с 45% в Южной Азии и 7% в странах с высоким доходом.

Ускоренное сокращение бедности на глобальном уровне

До сих пор мы рассматривали потенциальные выгоды «роста в интересах бедных» для ускорения темпов снижения бедности в отдельных странах. Теперь описанную в главе 1 модель глобального распределения дохода мы распространим на другие области. Модель позволяет определить приближенное значение глобального распределения дохода, скорректированного по паритету покупательной способности с учетом ценовых различий в разных странах. Мы используем этот метод для имитационного воспроизведения того, что произойдет с глобальными тенденциями в области бедности, определенными в нашей проекции до 2015 г., в случае, если люди, живущие ниже прожиточного минимума, получат удвоенную, по сравнению с нынешней, долю будущего прироста. По сути, мы распространяем модель роста в интересах бедных на глобальную сцену. Как и в случае национальных схем, мы полагаем, что в странах с положительным ростом эта тенденция будет продолжаться. Для стран с тенденциями отрицательного роста мы используем проекцию позитивного роста, основанную на региональных средних величинах за период 2000—2006 гг.

Результаты моделирования поражают (см. рис. 2.13). В то время как на общемировое распределение дохода перераспределение в интересах бедных влияет незначительно, на бедность оно оказывает заметное воздействие. Из сценария роста в интересах малоимущих следует, что в 2015 г.:

- численность людей, живущих в крайней нищете, сокращается с 704 до 446 млн чел., т. е. на $\frac{1}{3}$;
- общемировая частота распространения бедности снижается с 10 до 6%.
- движение по пути роста в интересах бедных резко снижает нищету во всех регионах, хотя одновременно увеличивает долю бедности, приходящуюся на страны

В большинстве развитых стран бедность оценивается в относительных, а не абсолютных показателях. Это означает, что точка отсчета ее уровня — и снижения — обычно определяется по отношению к среднему или медианному доходу. Из этого следует, что правительства, устанавливая задачи по сокращению бедности, ставят своей целью изменение схемы распределения, включая ограничение разрыва между положением беднейших категорий на шкале доходов и упомянутой точкой отсчета.

Опыт Великобритании демонстрирует некоторые проблемы, связанные с сокращением относительной бедности. В конце 1990-х гг. британское правительство выдвинуло амбициозные цели по уменьшению масштабов бедности среди детей, поставив таким образом в центр своей политики проблему распределения. Детская бедность в этом контексте определялась как проживание в семье, доход которой на 60% ниже медианного уровня, за вычетом квартирной платы. Фискальная политика и финансовые трансферты беднякам были основными элементами мер по достижению этой цели. Однако изменения на рынке труда, в том числе рост доходов в верхней части шкалы распределения, потянули ситуацию в обратном направлении.

В конце 1990-х гг. в Великобритании наблюдался один из самых высоких в Европе показателей детской смертности. Около трети малышей — всего примерно 4,6 млн — проживали в 1998 г. за чертой бедности. Подобные показатели — вдвое более высокие, чем уровень конца 1970-х гг., — были наследием 1980-х гг., десятилетия, когда рост отчетливо был направлен в пользу богатых, а бедняки оказались отодвинутыми на второй план. В конце 1970-х гг. на долю богатейших 10% населения приходился 21% общего объема распределяемого дохода. Спустя 20 лет эта цифра возросла до 28%. Почти столько же приходилось на всю нижнюю (по шкале дохода) половину населения. Среднегодовые доходы богатейших 20% возросли почти в 10 раз быстрее, чем доходы беднейших 20% (3,8% против 0,4%). Коэффициент Джини в Великобритании к середине 1990-х гг. поднялся с 0,25 до 0,35, что стало показателем одного из самых значительных в мире усиления неравенства.

Обострению этих различий способствовали два основных фактора: изменения в распределении заработков и влияние правительственной политики, которая снижала налоги тем, кто зарабатывал много, и сокращала льготы беднякам.

К началу 1990-х гг. рост неравенства, достигший высокого уровня, стабилизировался, между тем как детская бедность осталась, по историческим стандартам, чрезвычайно значительной. В период экономического бума конца 1990-х гг. более 1/4 детей по-прежнему проживало ниже черты бедности, что означало дальнейший рост коэффициента Джини.

В 1999 г. были провозглашены амбициозные планы искоренения детской бедности в течение одного поколения. На первом этапе намечалось сократить ее к 2004—2005 гг. на 1/4 против уровня 1998 г., а затем, к 2010 г., наполовину.

В стратегиях достижения этой цели центральную роль сыграло фискальное перераспределение. Семьям, имеющим детей, была значительно увеличена финансовая поддержка. Большая

часть этих дополнительных ассигнований направлялась для предоставления льгот на рабочих местах и налоговых кредитов, которые повышали доход малообеспеченных работающих семей, имеющих детей. Им также были увеличены не связанные с работой льготы в области доходов.

Прибавки, полученные беднейшими семьями, оказались существенными. По оценкам Института финансовых исследований, в результате реформ доходы беднейшей пятой части населения поднялись в период 1997—2004 гг. более чем на 20%. Хотя правительство ослабило эффект перераспределения, он все же оказался заметным. Достижения на рынке труда тоже наложили свой отпечаток на прогресс в направлении провозглашенных целей. С падением с конца 1990-х гг. уровня безработицы до исторического минимума финансовые прибавки группам, находящимся в нижней части шкалы, способствовали существенному сокращению относительной детской бедности. К 2003—2004 гг. в бедности жили на 600 тыс. меньше детей, чем в 1998 г.

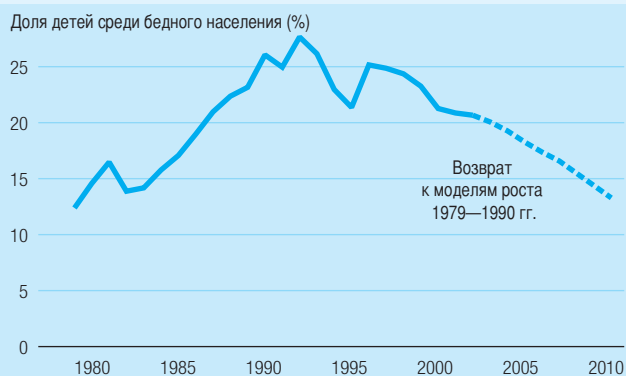
Тем не менее при всем этом впечатляющем снижении перспектива реализации намеченных целей остается неясной. Для достижения целевых показателей 2004—2005 гг. в течение следующего года из нищеты должно быть вырвано еще 400 тыс. детей. Следующая задача — сокращение к 2010 г. детской смертности вдвое — будет еще более сложной. Почему же так трудно осуществить намеченную цель даже при наличии сильного финансового перераспределения?

Ответ на этот вопрос таков: потому что фискальная политика имеет свои пределы. В то время как после 1997 г. финансовые трансферты уменьшали неравенство, рынки труда и другие факторы, похоже, тянули в обратном направлении. В целом уровни доходов растут, поднимаясь до медианного значения, у беднейших 15% населения. Между тем общий уровень неравенства с 1997 г. фактически остается неизменным.

Анализ Института финансовых исследований, проведенный за пределами рынка труда, показывает, что значительная доля роста показателя детской бедности в Британии обусловлена изменением позиций семей в системе распределения дохода. К примеру, резко увеличилось количество неполных семей или таких, в которых оба родителя не имеют работы. Оба фактора имеют сильную связь с бедностью. Это позволяет полагать, что выполнение цели 2010 г. потребует большего перераспределения, изменений в моделях труда и занятости между родителями и более фундаментальных преобразований в скрытом распределении заработков и доходов.

Важность последнего фактора можно показать, сославшись на вариант модели роста в интересах бедных, повсеместно используемой в данной главе. Как отмечалось выше, 1980-е гг. были десятилетием, «работавшим на богатых», когда доходы в верхней части шкалы росли намного быстрее, чем в нижней. В одном из примеров, выполненных для Доклада о развитии человека, Институт финансовых исследований разработал модель того, что произошло бы с детской бедностью в последующие 10 лет, если бы схема распределения 1980-х гг. была изменена на противоположную. Так, например, предполагалось, что прирост

Детская бедность в Великобритании



Источник: Goodman 2005.

Источник: Goodman 2005; Hills 2004.

доходов беднейших 10% составит 3,7% в год, что эквивалентно среднему приросту доходов богатейших 10% в период между 1979 и 1990 г., тогда как рост доходов богатейших 10% был определен на уровне 0,4% — среднего прироста доходов беднейших 10% роста в период с 1979 по 1990 г.

Сдвиг в области распределения привел бы к сокращению масштабов детской бедности к 2010 г. с 23 до 17% (см. рис.) Хотя эта цифра все еще ниже намеченной на 2010 г., следует отметить, что при данном моделировании не учтен потенциал фискальной политики по ликвидации разрыва. Иными словами, если бы следующее десятилетие принесло малоимущим людям то, что принесли 1980-е гг. богатым, Великобритания оказалась бы на расстоянии вытянутой руки от достижения поставленных целей в области сокращения детской бедности.

Африки к югу от Сахары; этот вывод демонстрирует, что наряду с улучшением распределения важно повышать темпы экономического роста.

Относительная бедность в богатых странах

Эти имитационные схемы касаются абсолютной бедности. Влияние роста на распределение зависит от использованного определения бедности. Эффект распределения сильнее для относительной бедности по той очевидной причине, что показатель бедности становится функцией распределения. В конечном счете выбор критерия определяет также и величину значения.

Большинство богатых стран определяют относительный показатель бедности. В богатых странах особо чувствительным индикатором черты относительной бедности является детская бедность. Этот показатель позволяет взглянуть изнутри на масштабы обездоленности, а также является индикатором унаследованной обездоленности и продолжения бедности в последующих поколениях. Исследование Детского фонда ООН по 17 из 24 стран ОЭСР, относящееся к 1990-м гг., свидетельствует о росте детской бедности, определяемой как проживание в семье с доходом ниже 50% национального среднего уровня дохода²⁹. Это означает, что 40—50 млн детей в самых богатых странах мира растут в лише-

ниях. Два члена ОЭСР — Мексика и США — обладают в этом отношении сомнительным первенством, имея уровень детской бедности выше 20%. Великобритания недавно добилась некоторых успехов в обращении вспять быстрого роста бедности среди детей. Центральную роль в этом сыграло перераспределение средств через финансовые трансферты, основанное на предположении о том, что ассигнования в интересах бедных могут стать потенциальным фактором снижения детской бедности. Но это также показывает, что более общие факторы, формирующие структуру распределения дохода, прежде всего неравенства на рынке труда, представляют собой труднопреодолимые препятствия (см. Вставку 2.4).

Обеспечение роста в интересах бедных

Из статистических выкладок, представленных в предыдущем разделе, следует, что политические меры и модели роста, улучшающие распределение, могут стать важным оружием борьбы против бедности. Разумеется, не всякая политика, направленная на такое улучшение, с неизбежностью полезна для роста, а низкая степень неравенства не является заменой для ускоренного развития. Тем не менее разработчикам политики не всегда приходится искать компромисс между двумя этими элементами — многие стратегии уменьшения неравенства

могут оказать позитивное воздействие также и на рост. Из этого вытекает, что повышение доли прироста, предназначенной для бедняков, должно быть центральным элементом стратегии достижения ЦРДТ и более общих задач развития человека (см. Вставку 2.3).

Не существует какого-либо одного, единственного способа достижения этой цели. Важнейшая отправная точка — устранение разрывов в возможностях получения образования. Почти во всех странах неравенство в этой области относится к наиболее серьезным причинам различий в доходах, уровне здоровья и жизненных возможностях, включая возможность участия в жизни общества и влияния на политические процессы. Образование обладает потенциалом уравнивания возмож-

ностей, а также является фактором экономического роста и повышения эффективности. Однако задействовать этот потенциал можно лишь благодаря государственной политике, направленной на систематическое устранение социальных, экономических и культурных барьеров, стоящих перед обездоленными группами населения. Аналогичным образом глубокое неравенство состояния здоровья и возрастающая уязвимость, связанная с неравным доступом к услугам здравоохранения, связаны с глубокими различиями возможностей. Повторяющиеся случаи временной нетрудоспособности подрывают уровень производительности, снижают способность детей пользоваться образовательными услугами и ввергают домохозяйства в непрерывный цикл

Вставка 2.5

Государственные инвестиции в социальные преобразования

В последнее десятилетие XVIII в. великие мыслители европейского просвещения выступили за проведение амбициозных социальных программ, призванных уменьшить неравенство и уязвимость бедняков, а также их зависимость от национального благосостояния. Центральную роль в этом они отводили государственной политике финансирования необходимых социально преобразующих инвестиций. Эти идеи остаются чрезвычайно актуальными и сегодня.

Во Франции Антуан-Николя де Кондорсе выработал четкий план искоренения всякого неравенства, «закрепляющего бедность, унижение или зависимость». План предусматривал финансируемое государством образование, защиту на случай болезни и пенсию по старости в качестве ключевых элементов социального прогресса. Практическое применение этого подхода в Великобритании было обосновано в работе Томаса Пейна «Права человека». В ней выдвигались аргументы в пользу системы всеобщего страхования, финансируемой через налогообложение. Эти положения были подкреплены идеей о том, что государственная политика должна способствовать последовательному выходу людей из состояния нищеты путем предоставления им ресурсов, безопасности и возможностей, необходимых для того, чтобы разорвать порочный круг бедности.

Хорошо продуманные финансовые трансферты способны не только принести временное облегчение, но и сделать нечто большее. Они обеспечивают механизм перераспределения, с помощью которого вложения в сокращение бедности могут в гораздо большей мере, чем первоначальные капиталовложения, способствовать развитию человека и экономической отдаче. Среди таких стратегий можно назвать:

- **Перечисление дохода уязвимым группам.** Трансферт доходов позволяет разработчикам политики повысить благосостояние уязвимых групп. Одним из примеров здесь может служить насчитывающая много лет пенсионная система ЮАР¹. Изначально призванная приносить выгоды белому населению, она была впоследствии распространена на похищенное чернокожее население и уязвимые семьи, имеющие детей. В 2001 г. выплаты составили свыше 80% социального бюджета. Трансферты действительно помогли снизить неравенство в области доходов (коэффициент Джини в ЮАР упал с 0,67 в 1991 г. до 0,59 в 2000 г.)². Эти выплаты

позволили домохозяйствам обеспечивать кредиты и вкладывать средства в производительную деятельность (аренду оборудования, покупку улучшенных сельскохозяйственных материалов)³, опровергая утверждения, что социальные трансферты вытесняют частную инициативу. Они также принесли ощутимые результаты в области здравоохранения. Благодаря им рост чернокожих детей увеличился примерно на 8 см, что эквивалентно шести месяцам роста³.

- **Трансферты, связанные с занятостью.** Трансферты такого типа могут повысить безопасность уязвимых домохозяйств в периоды экстремальной напряженности, например после засухи. Индийская программа гарантий занятости Maharashtra Employment Guarantee Scheme — один из наиболее известных примеров в этой сфере. Начиная с середины 1970-х гг. она обеспечивала аграрным рабочим и мелким фермерам до 100 дней оплачиваемой занятости по программам сельскохозяйственных работ. Почти половину лиц, получивших от нее выгоды, составляют женщины. Распространение программы на всю Индию обойдется примерно в 0,5–1,0% национального дохода в форме трансфертов для 40 млн сельскохозяйственных рабочих и мелких хозяев⁴. При условии верной ориентации это поднимет большинство реципиентов над чертой бедности.
- **Трансферты в целях стимулирования.** Правительства могут использовать финансовые трансферты для продвижения более широких целей развития человека. В Мексике программа Oportunidades предназначена для выплат домохозяйствам уязвимых районов с обязательным условием, что дети в них будут посещать школы и медицинские учреждения. Программой охвачено свыше 5 млн семей. Получены убедительные свидетельства улучшения посещаемости школ, питания и социального статуса доходов; недавние оценки показывают, что более 60% трансфертов доходит до хозяйств беднейших 20% населения. Программа сейчас обходится в 0,2% ВВП⁵. Низкий доход страны не является преградой для трансфертов, направленных на стимулирование. Подобные системы использовал ряд очень бедных стран, например, для увеличения посещаемости школ девочками (см. Вставку 1.7 по Бангладеш).

Источник: Jones 2004; Lund 2002, 2004; ODI 2004; Case and Deaton 1998; Indiatgether.org 2004; Coady, Grosh and Hoddinott 2004; Coady and Parker 2005; Mexico, Secretaría de Desarrollo Social 2005.

нищеты. Как и в образовательном секторе, преодоление подобного неравенства в сфере здоровья требует государственных инвестиций для расширения высококачественного образования и мер по уменьшению барьеров на пути спроса.

Неравенство доходов отражает распределение основных фондов и возможностей, а также функционирование рынков. Однако оно испытывает воздействие со стороны налоговой системы и правительственных расходов. Во многих странах крайние формы неравенства уже устраняются с помощью финансовых трансфертов. Так, в Чили эти меры сузили разрыв в доходах между богатейшими и беднейшими 20% населения с соотношения 20:1 до соотношения 10:1. С точки зрения перспектив развития человека наибольшую отдачу имеют финансовые трансферты, направленные на создание необходимого потенциала и обеспечение защиты граждан в периоды острой уязвимости (см. Вставку 2.5).

Очевидным условием для существенных финансовых вливаний, направленных на ослабление бедности, является желание — и способность — государства привлечь необходимые средства. В большей части стран Латинской Америки отвращение жителей к уплате налогов подрывает эти условия. Мексика получает годовые налоговые поступления на уровне только 13% ВВП — меньше, чем Сенегал. Точно так же способность Индии перераспределять через фискальную систему выгоды, получаемые от повышенного роста, сдерживается соотношением между налогами и доходом в размере всего лишь 10%. После двух десятилетий роста это соотношение не увеличилось.

Финансовые трансферты — один из механизмов повышения доходов бедняков выше уровня, диктуемого текущим ростом и схемами распределения. В более широком плане рост в интересах бедных требует, чтобы государственные инвестиции преимущественно направлялись на те рынки, где действуют бедняки. Задача, стоящая перед многими странами, заключается в том, чтобы ориентировать политические усилия в сторону мелких производителей и более слабых районов, на которые приходится основная масса обездоленных. Проблема состоит в том, что производство главных видов продовольствия и приносящих наличные деньги культур в бедных районах

сдерживается ограниченным доступом крестьян к рынкам, высокими транспортными издержками и трудностями получения кредита. Суммируя эти проблемы, можно сказать, что бедняки, особенно женщины, лишены основных средств, юридических прав и политической власти, необходимых для повышения их производительности и доходов.

Критически важное значение имеет также контроль над основными средствами. Иногда утверждают, что в сельском хозяйстве необходимо выбирать между обеспечением большей справедливости посредством земельной реформы и более высоким ростом. Но здесь подобные уступки и компромиссы скорее являются мнимыми, чем реально существующими. Реформы системы перераспределения в сельском хозяйстве показали свою эффективность в деле сокращения бедности, приведя к крупным сдвигам в таких странах, как Вьетнам, Китай и Республика Корея. В индийском штате Западная Бенгалия производство сельхозпродуктов и доходы выросли после реформы арендных отношений и признания земельных прав бедняков. Разительным контрастом служит пример Пакистана. В национальном Докладе о развитии человека по Пакистану говорится, что беднейшие сельскохозяйственные арендаторы выплачивают землевладельцу 28% выручки от продажи своей продукции, в то время как остальные арендаторы — только 8%³⁰. Переход денежных средств и урожаев от бедных фермеров к землевладельцам — главный источник бедности по доходам. Многие из этих платежей носят спорный характер. Тем не менее бедняки не используют юридические инструменты для удовлетворения своих требований. Основная причина этого в том, что средняя стоимость тяжбы на 20% превышает средний ежегодный доход беднейших крестьян-арендаторов.

* * *

Смысл настоящей главы заключается в том, что распределение должно быть поставлено в центр стратегии развития человека. На национальном уровне это предполагает, что планы реализации ЦРДТ, в том числе Документы по стратегии сокращения бедности, в которых устанавливаются рамки сотрудничества между развивающимися странами и

Задачи ЦРДТ должны выходить за рамки национальных средних показателей, охватывая структурные виды неравенства

государствами-донорами, должны включать меры по ликвидации самых острых форм неравенства. Задачи ЦРДТ должны выходить за рамки национальных средних показателей, охватывая структурные виды неравенства, обусловленные различиями в богатстве, гендерной принадлежности, месте жительства и основных средствах, тормозящих прогресс на пути развития человека. Правительства должны недвусмысленно заявить о своей приверженности целям сокращения неравенства и устранения разрыва в возможностях, в дополнение к агрегатным показателям ЦРДТ.

На глобальном уровне международное сообщество должно работать над выполнением

обязательств, сформулированных в Декларации тысячелетия, с целью преодоления самых острых форм международного неравенства. Действия на международной арене не могут компенсировать собой слабое государственное управление и плохую национальную политику. Однако они способны создать благоприятную среду, в которой правительства, приверженные целям развития человека, смогут добиться успеха. Следующие разделы Доклада посвящены трем «основам» международного сотрудничества, которые необходимо перестроить в интересах развития человека, — международной помощи, торговле и предотвращению конфликтов с применением насилия.