

24705

Доклад о мировом развитии 2003 года

Устойчивое развитие в меняющемся мире

**Преобразование институтов,
рост и качество жизни**

На обложке:

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

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

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

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

Доклад о мировом развитии 2003 года

Устойчивое развитие в меняющемся мире

**Преобразование институтов,
рост и качество жизни**

Издано для Всемирного банка
Издательство «Весь Мир»
Москва
2003

УДК 33
ББК 65.5
Док 63

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

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

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

ISBN 5-7777-0277-5

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

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

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

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

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

Художественное оформление книги — Barton Matheson Willse & Worthington, Baltimore

Отпечатано в России

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

ISBN 5-7777-0277-5

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

Содержание

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

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

Вставки

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

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

Рисунки

1.1	Численность мирового населения приближается к стабилизации	4
1.2	Одни регионы быстро растут, другие стабилизируются	5
1.3	Коэффициенты зависимости: тенденция к снижению, но временная	6
2.1	Коэффициенты скорректированных чистых сбережений по уровню среднедушевого ВВП, по данным на 1999 г.	18
2.2	Как ресурсы общества влияют на благосостояние человека	19
2.3	Совершенно разные экологические результаты при одинаковых темпах роста	26
2.4	Снижение уровня загрязнения в г. Мехико	31
2.5	Механизмы воздействия на провалы рынка и политики	33

3.1	Общественные нормы, правила и организации для координации поведения человека...	38
3.2	Рост участия в организациях гражданского общества	40
3.3	Взаимосвязь между качеством институтов и национальным доходом	43
3.4	Суммарная концентрация взвешенных частиц	45
3.5	Растущее число мэров городов в Латинской Америке избирается на местном уровне гражданами или выборными городскими советами	56
4.1	Темпы роста сельского населения по отношению к общей доле населения уязвимых земель	61
4.2	Районы с засушливыми землями в мире	63
4.3	Осадки в районе Сахеля, 1950-2000 гг.	65
4.4	Горные районы мира	69
5.1	Нехватка земли по регионам	86
5.2	Недостаточность водных ресурсов, различия по регионам	88
6.1	Население многих развивающихся стран переезжает в города, способствуя относительно высоким темпам роста городского населения	113
6.2	Пространственное распределение населения с низкими доходами в Кали, Колумбия, данные по количеству жителей за 1999 г.	121
6.3	Резкое неравенство в состоянии здоровья жителей городских районов	122
7.1	Зависимость между содержанием свинца в бензине и артериальным давлением. Данные, полученные в США в 1975-1990 годы	147
7.2	Показатели неустойчивого экономического роста тесно связаны с наличием «точечных» источников природных ресурсов и конфликтами	149
7.3	Ангола: реальный размер ВВП на душу населения в 1960-1996 годы	150
8.1	Землепользование в сомкнутых лесах, уничтоженных в 1990-2000 гг.	168
8.2	Сценарии интенсивного использования ископаемого топлива и «дружественного» отношения к климату, 1990-2100 гг.	177

Таблицы

2.1	К разработке показателя скорректированных чистых сбережений, по данным на 1999 г. (в % от ВВП)	17
2.2	Примеры внешних эффектов, являющихся объектами воздействия на различных типах пространства	28
2.3	Выгоды от ценообразования на энергоресурсы по принципу полных затрат	30
4.1	Экологическая уязвимость в развивающихся странах	60
4.2	Распределение населения уязвимых земель по регионам	61
4.3	Доля населения уязвимых земель, в странах конфликтов и прирост сельского населения	62
5.1	Способность институтов выявлять проблемы, согласовывать интересы и претворять в жизнь решения	96
6.1	Проблемы городской среды и ее состояние в зависимости от уровня городского развития	112
6.2	Состояние окружающей среды, благосостояние и условия жизни варьирует в зависимости от величины городского продукта	113
7.1	Количество жертв в гражданских конфликтах и при умышленных убийствах	155

ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

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

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

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

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

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

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

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

Предисловие

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

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

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

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

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

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

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

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

- обеспечивать надежное участие и ответственность в процессе реализации принятых решений.

■ **Необходимо совершенствование институтов на многих уровнях — от локального до глобального, с тем чтобы способствовать росту, сохраняя при этом экологические и социальные ресурсы.** Институты, призванные управлять экологическими и социальными ресурсами и защищать их, возникают недостаточно быстро, что не позволяет справляться с последствиями роста масштабов и взаимозависимости человеческой деятельности. Даже в отношении проблем, которые будут проявляться в течение продолжительного периода, необходимо действовать сейчас. Общества должны обеспечить благоприятные условия для созидания, творчества и познания. Источником подобных инициатив могут быть общественный сектор, частный сектор, гражданское общество. Партнерские отношения между различными участниками этого процесса необходимы внутри стран и на международном уровне. Формируются многие инновационные институты, которые нуждаются в укреплении. Главное состоит в том, чтобы найти пути постепенного расширения этих инициатив.

■ Совершенствование институтов требует укрепления их основы посредством преодоления неравенства и барьеров на пути к инклюзивному («включающему») развитию. Требуемые институты (и решения сложных проблем) не могут возникнуть в условиях раздробленности тех или иных интересов или бедности и ущемленности прав тех или иных общественных групп. Такие условия влияют на развитие и качество институтов, их способность решать проблемы в долгосрочной перспективе. Взаимное воздействие качества институтов и распределения ресурсов может привести к тому, что некоторые страны окажутся в порочном круге, выход из которого требует особых усилий.

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



Джеймс Д. Вулфенсон

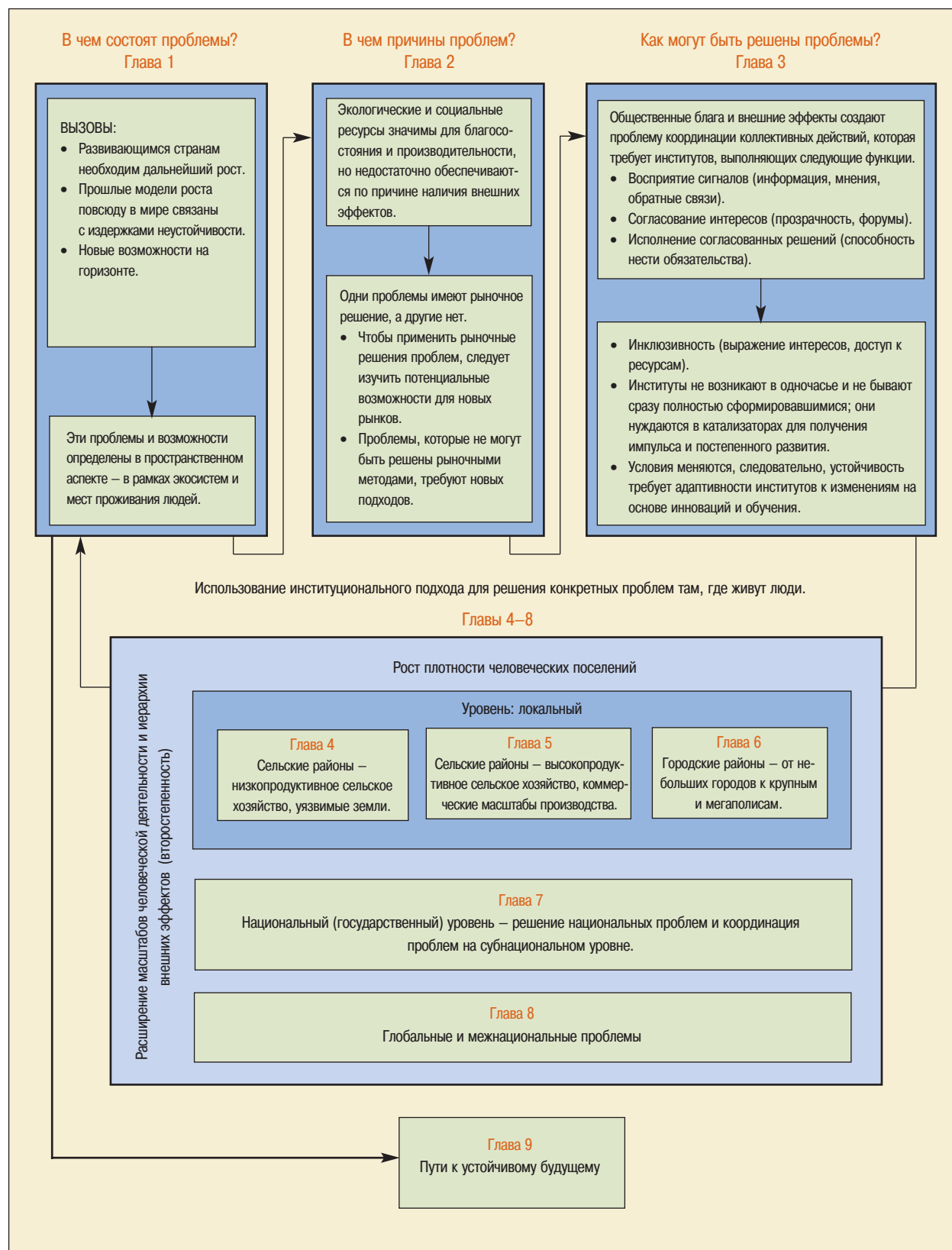
СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

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

СОКРАЩЕНИЯ, ИСПОЛЬЗОВАВШИЕСЯ НА ЯЗЫКЕ ОРИГИНАЛА

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

Дорожная карта Доклада о мировом развитии 2003 г.



Дорожная карта Доклада о мировом развитии 2003 года

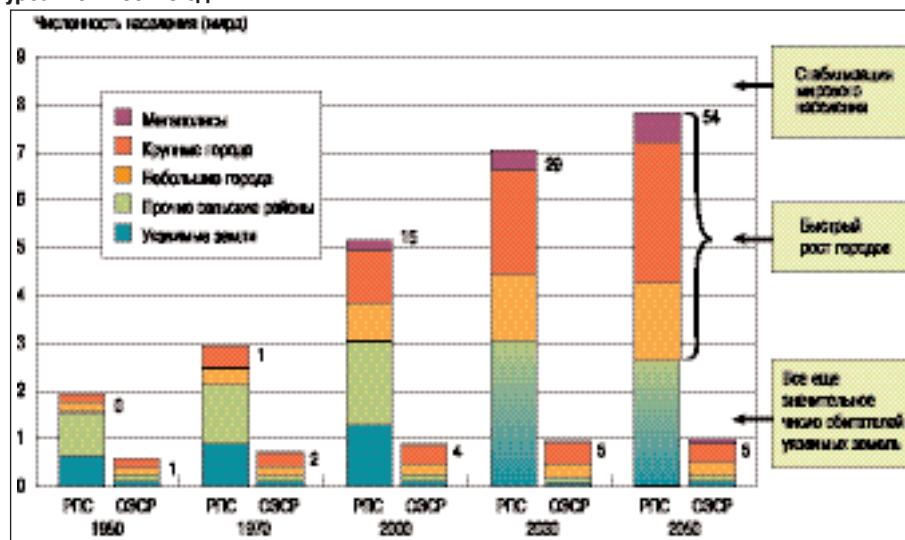
Как, соблюдая условие экологической и социальной устойчивости, обеспечить производительный труд и высокое качество жизни для 2,5–3 млрд человек, живущих сейчас на менее чем 2 долл. в день, и для 3 млрд человек, которые, вероятно, составят прирост населения развивающихся стран к 2050 г.? В настоящем докладе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

Глава 1

Достижения и проблемы

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

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



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

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

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

Глава 2

Управление широким портфелем ресурсов

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

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

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

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

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

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

Глава 3

Институты для устойчивого развития

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

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

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

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

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

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

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

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

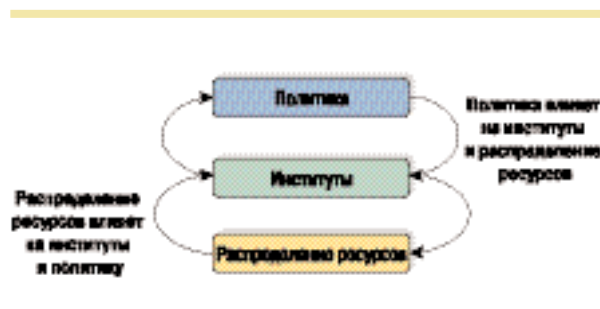
Этот круг может быть разорван. Определенные механизмы обеспечения прозрачности, обратных связей, ответственности, обязательств и согласования интересов с успехом применялись в различных условиях, на уязвимых землях, в сельских и городских районах. Эти механизмы не могут моментально изменить институты,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

Рисунок 2. Неспособность институтов сохранять ресурсы



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

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





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

Глава 4 Улучшение условий жизни на уязвимых землях

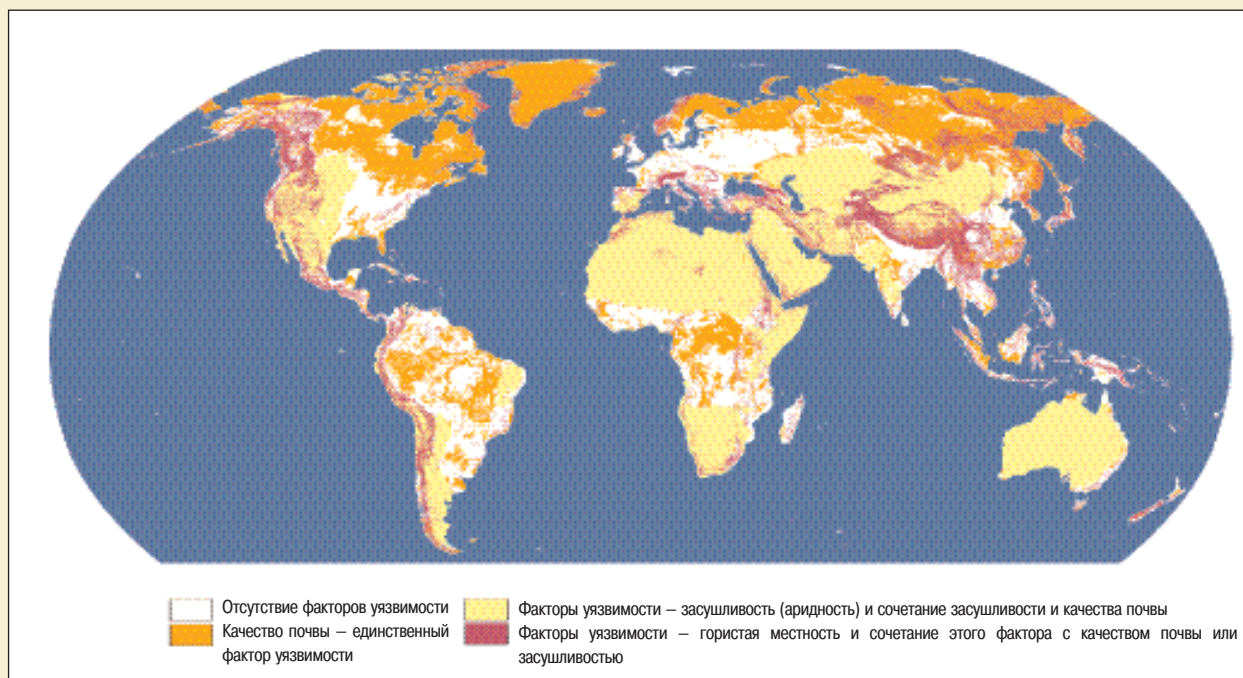
Согласно оценкам, на уязвимых землях — в засушливых зонах, на горных склонах, неплодородных землях или в условиях лесных экосистем — живут 1,3 млрд человек (см. рис. 4 и 5), и это число удвоилось за последние 50 лет. Жители этих районов составляют значительную долю людей, живущих в условиях крайней бедности. Живя в отдаленных районах и работая в неформальной экономике, эти люди не попадают в поле зрения лиц, принимающих решения. Местные сообщества, расположенные в отдаленных районах и на наиболее уязвимых землях, располагают весьма скромным портфелем ресурсов, которые не могут помочь им выбраться из бедности, и эти ресурсы, как правило, не подпитываются местными или национальными институтами. Умелое объединение исследовательских ресурсов и эффективных услуг могло бы предоставить таким сообществам возможность догнать в своем развитии более благополучные, менее отдаленные сообщества. Безусловно, для управления землепользованием с целью улучшения условий жизни важное значение имеют тесная связь между традиционными ноу-хау и внешней технической помощью и понимание на этой основе как заложенного в земле потенциала, так и существующих ограничений.

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



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

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



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

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

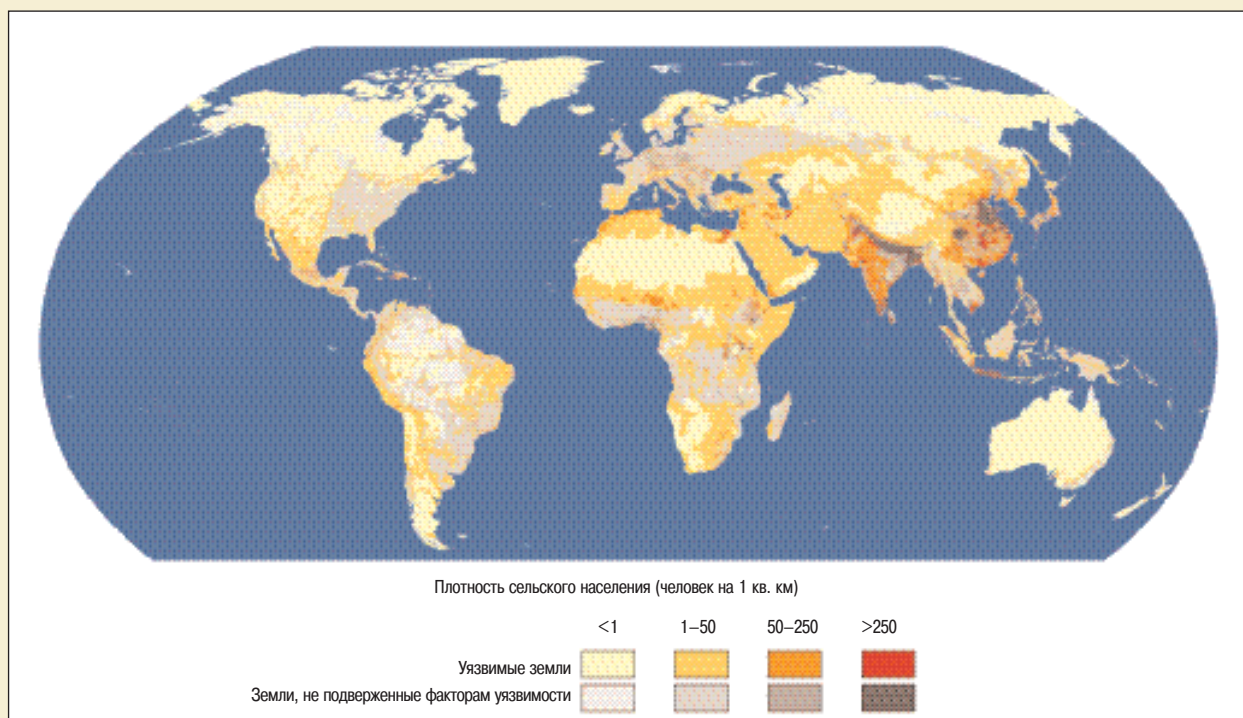
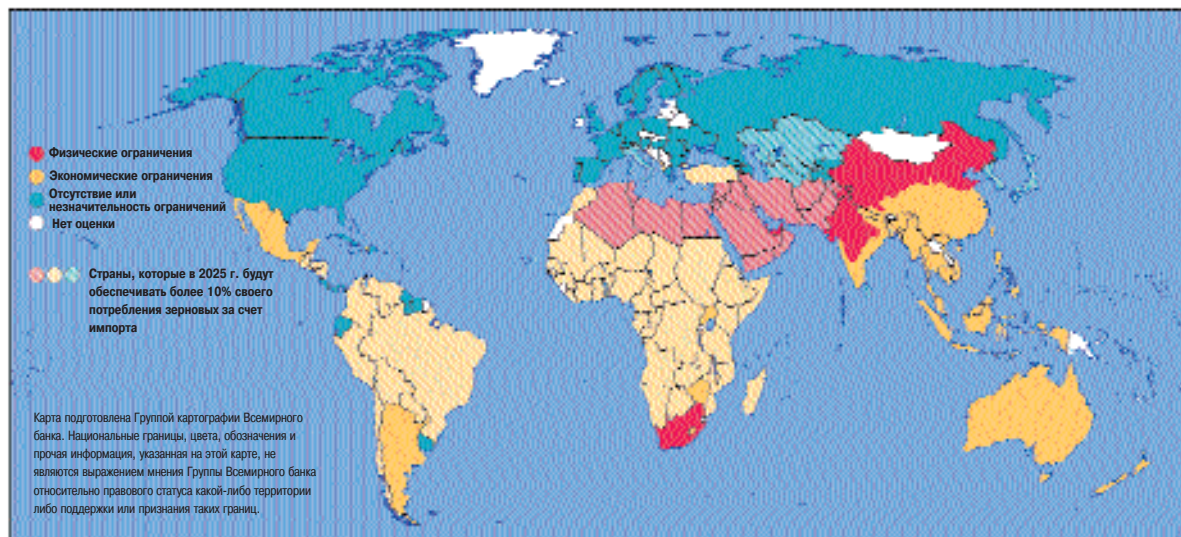


Рисунок 6. Прогноз ограниченности водных ресурсов на 2025 г.



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

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

Глава 5

Преобразование институтов на сельскохозяйственных землях

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

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

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

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



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

Глава 6

Использование всех преимуществ городов

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

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

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

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

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

Глава 7

Усиление координации деятельности на национальном уровне

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

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

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

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

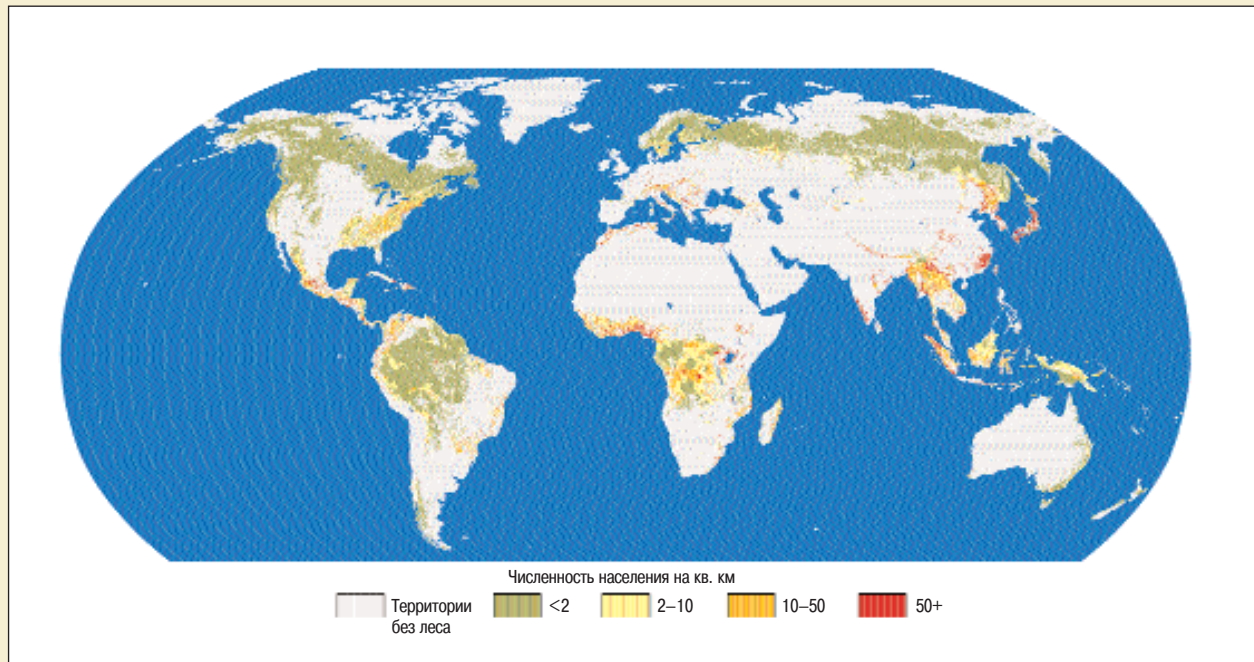
Трагедия вспышек насилия с большей вероятностью может постигнуть страны с подвергающимися разграблению природными ресурсами и крайней бедностью. Сокращение бедности и другие формы предотвращения конфликтов важны, поскольку бедность, экономическая стагнация и богатая политическими беспорядками история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

Глава 8

Глобальные проблемы и локальные интересы

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

Рисунок 7. Плотность населения на лесных территориях



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

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

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

Глава 9 Пути к устойчивому будущему

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

Достижения и проблемы

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

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

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

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

Ключевая проблема развития

Согласно большинству современных оценок, в течение ближайших 30 лет мировое население увеличится на 2 млрд человек и за последующие 20 лет еще на 1 млрд¹. Почти весь этот прирост произойдет в развивающихся странах, и в основном — в городских районах. Сегодня в этих странах 2,5–3 млрд человек живут на менее чем 2 долл. в день². Ключевая проблема развития состоит в том, чтобы обеспечить для всех этих людей возможность производительного труда и улучшение качества жизни. Это потребует значительного увеличения производительности и доходов в развивающихся странах.

Может показаться, что эта проблема решается, и она действительно решается. Однако за последние 30 лет мировое население также возросло на 2 млрд³, причем этот рост сопровождался существенным прогрессом в улучшении благосостояния, измеряемого соответствующими показателями. Среднедушевой доход в развивающихся странах (взвешенный по численности населения, в долл. 1995 г.) вырос с 989 долл. в 1980 г. до 1354 долл. в 2000 г.⁴ Детская смертность сократилась наполовину — со 107 до 58 на тысячу живорожденных, а неграмотность взрослого населения — с 47% до 25%⁵.

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

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

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

- *Бедность: сокращается, но все еще остается одной из нерешенных проблем.* Доля людей, живущих в чрезвычайной бедности (т.е. менее чем на 1 долл. США в день), существенно упала. С 1980 по 1998 год даже абсолютное число очень бедных людей сократилось по меньшей мере на 200 млн, до примерно 1,2 млрд в 1998 г.⁶, что явилось прежде всего следствием сокращения численности беднейшего населения в Китае в результате ускорения его экономического роста начиная с 1980 г.⁷ С 1993 г. появились обнадеживающие признаки нового сокращения бедности в Индии. Напротив, в странах Африки к югу от Сахары наблюдалось постоянное увеличение числа очень бедных людей. В 1998 г., несмотря на сокращение бедности в Азии и ее увеличение в Африке к югу от Сахары, на долю Восточной и Южной Азии все еще приходилось две трети беднейшего населения мира, а на долю Африки к югу от Сахары — одна четверть. Стратегия развития должна существенно повысить свою эффективность в ликвидации униженной бедности. Оценка численности беднейшего населения, составляющая 1 млрд человек, примерно совпадает с независимо полученными оценками численности людей, страдающих от недоедания и недостаточного веса⁸.
- *Углубление неравенства.* В настоящее время средние доходы в 20 богатейших странах в 37 раз больше, чем в 20 беднейших. За последние 40 лет этот разрыв удвоился, главным образом из-за отсутствия роста в беднейших странах⁹. Сходные явления углубления неравенства наблюдаются внутри многих (но не всех) стран.
- *Разрушительные конфликты.* В 1990-е годы в 46 странах имели место конфликты, главным образом гражданские¹⁰, т.е. в конфликты было вовлечено более половины беднейших стран (17 из 33). Результатом явились огромные потери, сводящие на нет достижения развития и оставляющие в наследство разрушенные активы и недоверие, подрывающее будущие возможности.

Расширение масштабов и пределов человеческой деятельности также оказывает огромное воздействие на местные и глобальные общественные ресурсы (водные ресурсы и почвы, рыбные запасы), а также на местную и глобальную природную среду (способность биосферы перерабатывать отходы и регулировать климат).

- *Загрязнение воздушной среды.* На местном уровне

вредное для здоровья загрязнение воздушной среды наблюдается в сотнях городов в развивающихся странах (см. гл. 3, рис. 3.4). На глобальном уровне масштабная зависимость энергетики от использования ископаемого топлива подвергает риску способность биосферы поглощать углекислый газ, что влияет на температурный режим. Согласно сложившейся тенденции, глобальное потребление энергии растет пропорционально валовому внутреннему продукту (ВВП). Выбросы парниковых газов (ПГ), будут и далее увеличиваться, если не будут предприняты согласованные усилия, направленные на повышение энергетической эффективности и ослабление сегодняшней зависимости от ископаемого топлива¹¹. За последние 50 лет дополнительные поступления азота в атмосферу, главным образом в результате использования удобрений, роста отходов, сжигания топлива, вызвали нарушения глобального азотного цикла, что повлекло за собой многие отрицательные последствия — от снижения плодородия почв до чрезмерного увеличения количества питательных веществ в озерах, реках и прибрежных водах. При сохранении существующей тенденции количество биологически доступного азота удвоится в течение 25 лет¹².

- *Увеличение дефицита пресной воды.* Потребление пресной воды быстро возрастает, в некоторых регионах ее доступность обещает стать одной из острых проблем 21 века. Треть мирового населения живет в странах, уже испытывающих некоторый или значительный недостаток воды. В течение следующих 30 лет эта пропорция может составить половину и более населения (с учетом существующих прогнозов его роста), если не произойдут институциональные изменения, направленные на улучшение охраны и распределения водных ресурсов¹³. В 1995 г. более миллиарда людей в странах с низким и средним уровнем доходов, а также 50 млн в странах с высоким уровнем доходов испытывали дефицит безопасной питьевой воды, воды для удовлетворения нужд личной гигиены и для домашнего потребления¹⁴.
- *Дегградация почв.* С начала 1950-х годов во всем мире почти 2 млн га земли (23% всех пахотных и пастбищных земель, лесных и водно-болотных угодий) были подвержены дегградации. Из них около 39% подвергаются незначительной дегградации, 46% — средней и 16% — жесткой дегградации, требующей огромных затрат на восстановление. В некоторых районах наблюдается резкое падение продуктивности земель. Немногим лучше ситуация с пастбищными землями: почти 54% подвержены дегградации, из них 5% — сильной¹⁵.
- *Уничтожение лесов.* Обезлесение идет существенными темпами. С 1960 г. уничтожена одна пятая часть всех тропических лесов¹⁶. По данным Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (ФАО), обезлесение сконцентрировано в развивающихся странах, которые с 1980 по 1995 год потеряли почти 200 млн га леса. В Бразильской Амазонии в 1990-е го-

ды ежегодное обезлесение составляло от 11 до 29 тыс. кв. км. Обезлесение в развивающихся странах имеет несколько причин, в том числе превращение лесных угодий в крупные животноводческие и плантационные хозяйства, а также увеличение числа мелких сельскохозяйственных производителей, добывающих средства к существованию. В то же время в промышленно развитых странах площадь лесов стабильна или даже несколько увеличивается, хотя лесные экосистемы так или иначе подверглись изменениям. Согласно оценке Института мировых ресурсов, IMP (World Resources Institute, WRI), крупные, относительно естественные экосистемы сохранились лишь в одной пятой части коренных лесов Земли¹⁷.

- *Исчезновение биологического разнообразия.* За последний век в результате ряда локальных случаев вымирания число видов растений и животных сократилось. Кроме того, многие растения и животные сохранились лишь в отдельных — уникальных — ареалах. Одна треть наземного биоразнообразия, занимающая 1,4% территории Земли, расположена в уязвимых зонах («горячих точках») и находится под угрозой уничтожения в случае природной катастрофы или дальнейшего вторжения человека¹⁸. Согласно некоторым статистическим данным, для 20% всех исчезающих видов угрозой являются чужеродные виды, которые были интродуцированы (ввезены) человеком и являются чуждыми для данной местности¹⁹.
- *Сокращение рыбных запасов.* Ухудшается водная среда, снижается ее производительность. Около 58% мировых коралловых рифов и 34% всех видов рыб находятся под угрозой из-за человеческой деятельности²⁰. Семьдесят процентов мировых коммерческих рыбных промыслов эксплуатируются с полной или чрезмерной интенсивностью при одновременном сокращении уловов²¹.

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

Благоприятные возможности

Процесс развития связан с изменениями и трансформацией. Экономике эволюционируют, общества и культуры эволюционируют. Природа эволюционирует. Но темпы этой эволюции различны, что создает стрессовые ситуации, требующие воздействия и управления²². Кроме того, в эпоху глобализации растущие масштабы и темпы изменений в человеческой деятельности в ряде случаев пре-

вышают возможности адаптации к ним процессов, происходящих в природе, и систем, необходимых для поддержания жизни²³. Глобализация и ускорение технологических изменений также меняют характер социальных взаимодействий и действенность существующих институтов. Хотя глобализация и технологические изменения несут многие выгоды, они могут иметь и вредные побочные эффекты, если институты на местном, национальном и международном уровнях не эволюционируют достаточно быстро, чтобы справляться с ними. Последствия прошлых стратегий развития проявляются также в замедлении, ограничении направлений роста или увеличении их издержек²⁴.

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

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

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

Возможности, открываемые демографическими сдвигами

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

Население группы промышленно развитых стран в целом было весьма стабильным на протяжении почти всей второй половины 20 века. Поэтому рост мирового населения в этот период происходил преимущественно за счет роста населения развивающихся стран. Проблемы и последствия этого роста, как правило, проявлялись не в агрегированном виде, как первоначально ожидалось (например, в масштабных явлениях голода и нехватки продовольствия), а скорее более скрытым образом, в многочисленных менее масштабных взаимодействиях между населением, бедностью и ресурсами²⁵. Их влияние ощущается в усилении таких явлений, как уязвимость земель, низкий уровень заработной платы, стойкая безработица.

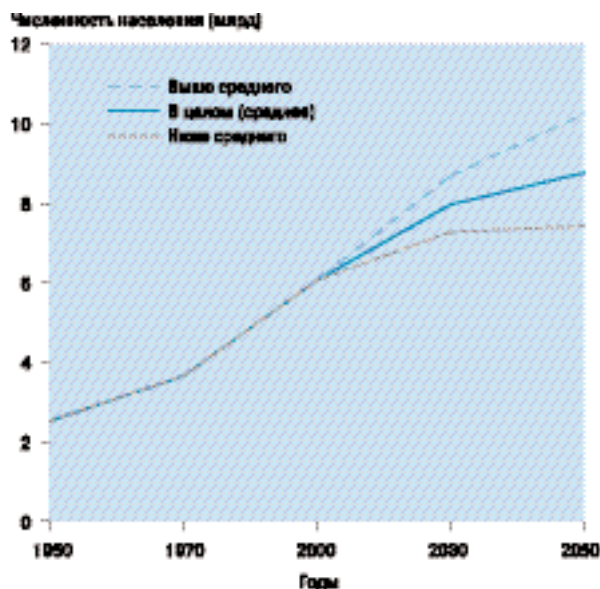
В настоящее время ясно, что глобальные демографические сдвиги продолжают развиваться и еще далеки от завершения. И в этом заключена важная историческая возможность. К концу нынешнего столетия ожидается стабилизация мирового населения на уровне 9–10 млрд, что на 20–30% ниже прогнозов, сделанных в 1960-х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

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

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

Рисунок 1.1

Численность мирового населения приближается к стабилизации



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

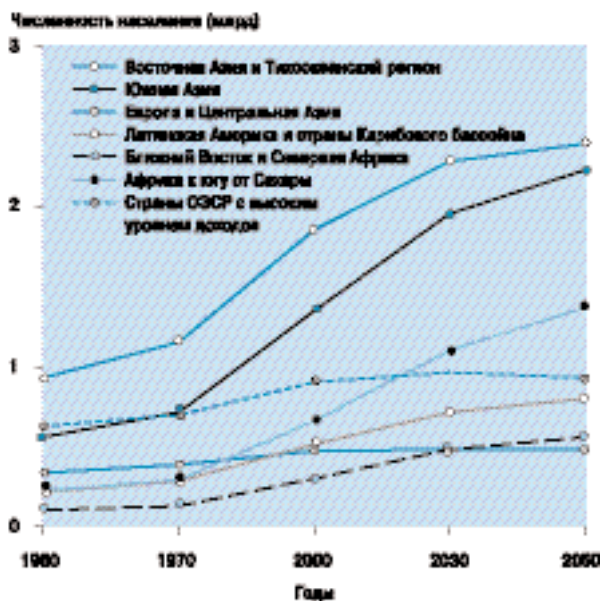
Источник: оценки Всемирного банка.

жаться столь быстро, как это прогнозируется сейчас, общая численность населения, а следовательно, и давление на природные ресурсы и социальную сферу, будут еще больше. При более быстром снижении коэффициентов рождаемости многие страны скорее, чем ожидается, столкнутся с другой проблемой — старением населения. Это может привести к серьезным последствиям, особенно для сельского населения, формальные системы социального обеспечения которого либо вовсе отсутствуют, либо недостаточно развиты. Например, одним из последствий китайской политики планирования семьи (одна семья — один ребенок), результатом которой явилось успешное и значительное снижение общей численности населения, может стать возрастание к 2030 г. доли населения старше 65 лет до одной трети²⁶.

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

Рисунок 1.2

Одни регионы быстро растут, другие стабилизируются



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

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

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

Снижение коэффициентов зависимости иждивенцев от работников принесло существенные выгоды некоторым регионам, прежде всего Восточной Азии²⁷. Инвестиции в формирование квалифицированной, здоровой ра-

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

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

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

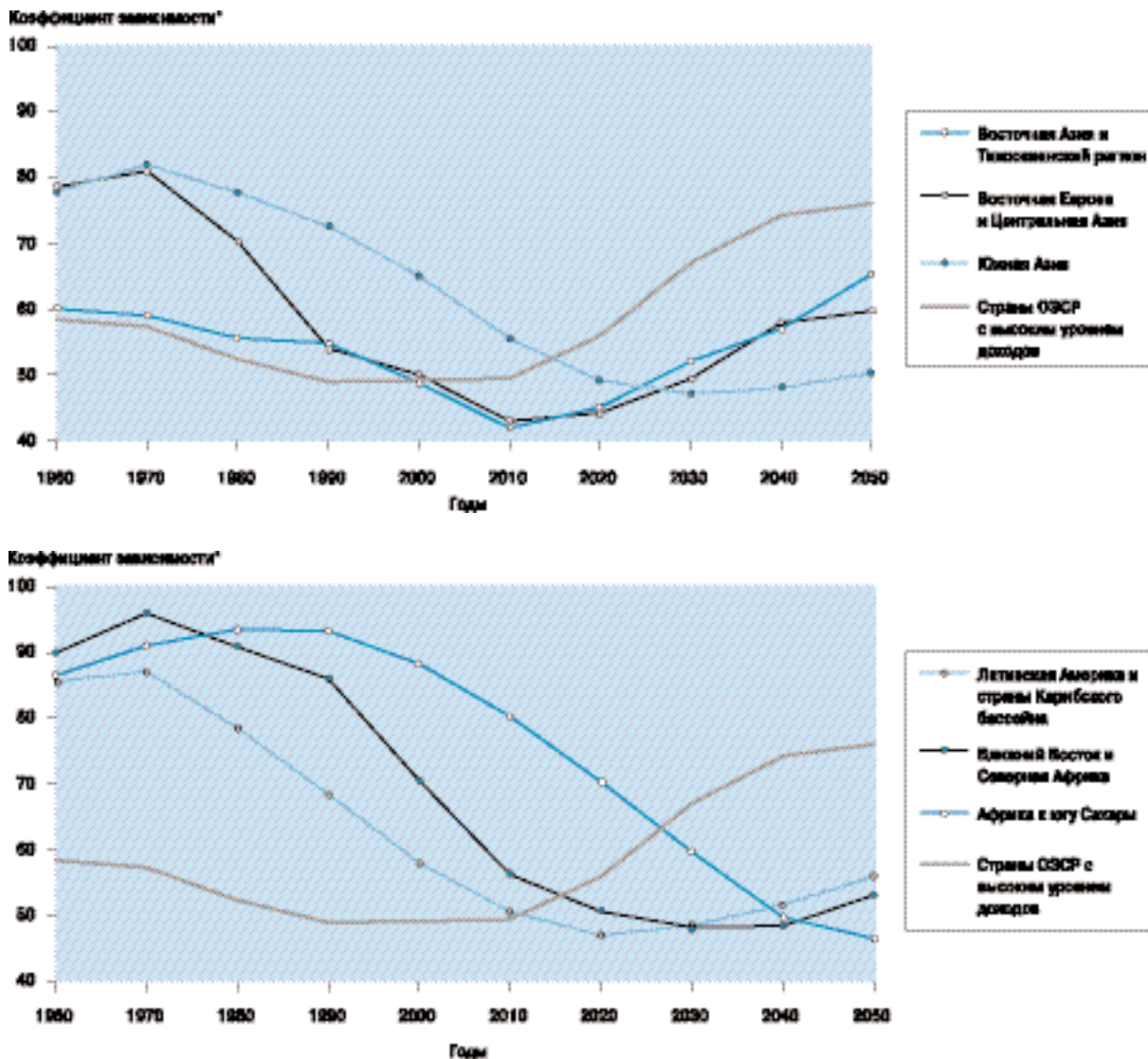
Возможности, открываемые урбанизацией

По мере продвижения стран от бедности к достатку необходимый для этого рост производительности происходит уже не в сельскохозяйственном производстве, которое служило основным источником занятости и дохода, а в несельскохозяйственных видах деятельности, не связанных с интенсивным использованием земли. Это, как правило, сопровождается масштабным сокращением сельского и увеличением городского населения. Трансформация относительно закрытых, недоступных, основанных на традициях сельских обществ в относительно открытые, доступные, инновационно ориентированные городские общества, безусловно, явилась важнейшим социально-экономическим и культурным преобразованием за последние 150 лет²⁸.

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

Рисунок 1.3

Коэффициенты зависимости: тенденция к снижению, но временная



* Коэффициент зависимости — отношение численности населения в нетрудоспособном возрасте (до 15 лет и старше 64 лет) к трудоспособному населению (в возрасте от 15 до 64 лет).
 Источник: World Bank (2001g).

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

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

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

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

Рассмотрение социоэкономической трансформации в пространственном аспекте

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

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

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

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

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

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

ся до тех пор, пока не изменятся возможности для миграции. По крайней мере 2 млрд человек будут жить в двух типах районов, которыми трудно управлять, — на уязвимых сельских территориях и в мегаполисах²⁹. Удовлетворение потребностей этих людей будет представлять огромную проблему, поскольку промышленно развитые страны не располагают достаточным опытом, применимым к ее решению.

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

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

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

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

рактеристиками местных экосистем, например такими, как затраты на борьбу с местными заболеваниями³⁰. Оно определяется также геометрией, формой связей и расстоянием до центральных узлов и рынков; в данном случае транспортные расходы имеют большее значение, чем коммуникационные³¹. Безусловно, тесная связь между сельской бедностью в отдаленном районе и уязвимостью экосистем становится более очевидной, если эта проблема рассматривается через пространственный объектив.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Решая долгосрочные проблемы, действовать сейчас

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

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

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

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

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

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

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

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

- В ряде случаев незнание последствий действий ведет к чрезмерному использованию или недостаточному обеспечению. Незнание частично является следствием недостаточности инвестиций в знание, которое само является общественным благом³².
- В других случаях отсутствуют механизмы, способствующие кооперации между индивидами, сообществами или странами, даже тогда, когда участникам ясно, что выгоды кооперации (особенно в долгосрочной перспективе) превосходят выгоды односторонних действий (особенно в краткосрочной перспективе).
- Еще в одной группе случаев преимущества действий в более широких интересах общества не реализуются, так как коррекция внешних последствий влияет на распределение и вызывает сопротивление изменениям потенциально проигрывающих сторон.
- Иногда недостаточное обеспечение является ответом на воспринимаемый выбор между ростом и издержками коррекции внешних эффектов. Такая ситуация выбора может быть неудачным результатом прошлой неадекватности и последующего критического положения. Либо могут возникнуть весьма трудные варианты выбора при согласовании легитимных интересов и оценке масштабов нерыночных выгод и снижения риска, особенно если те, кто будет получать эти выгоды, принадлежат как к нынешнему, так и к будущим поколениям.

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

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

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

Управление широким портфелем ресурсов

Наше отношение к лесам планеты есть не что иное, как зеркальное отражение нашего отношения к самим себе и друг к другу.

Махатма Ганди

Устойчивое развитие означает постоянное повышение человеческого благосостояния. Мнение о том, что такое хорошая жизнь, очень субъективно, различные индивиды, общества и поколения по-разному относятся к относительной важности различных аспектов благосостояния¹. Однако с некоторыми элементами, вероятно, согласится большинство людей. Одним из них, безусловно, являются способность и возможность планировать собственную жизнь, которые возрастают с улучшением здоровья, образования и материального достатка. Другой элемент — чувство собственного достоинства, воспитываемое отношениями в семье и в обществе, инклюзивностью (включенностью), участием в общественной жизни. Сюда же относятся физическая безопасность и основные гражданские и политические свободы. Еще один аспект связан с качеством природной среды — возможностью дышать свежим воздухом, употреблять чистую воду, жить среди богатого разнообразия растений и животных, а также не причинять при этом непоправимый ущерб природным процессам, создающим и воспроизводящим эти возможности. Безусловно, человеческая самооценка счастья и удовлетворенности жизнью тесно связана со всеми этими факторами².

Способность общества к повышению человеческого благосостояния зависит от выбора решений, принимаемых индивидами, фирмами, сообществами и правительствами относительно использования и преобразования их ресурсов. Они могут рубить леса, чтобы строить дамбы или другие элементы материальной инфраструктуры, либо освободить пространство для расширения производства сельскохозяйственной продукции или для городского развития. Они могут расширять заросли мангровых деревьев, чтобы строить фермы по выращиванию креветок. Или они могут сохранять леса и мангровые деревья, чтобы поддержать важные природные процессы или раз-

вивать туризм. Повышение человеческого благосостояния на устойчивой основе требует от общества управления портфелем ресурсов. Различные ресурсы имеют разные характеристики, ограничивающие масштабы их взаимозаменяемости в производстве и в человеческом благосостоянии.

В данной главе рассматривается широкий круг проблем, которые должны быть приняты во внимание при согласовании целей экономического развития с экологическими аспектами и их социальными основами в кратко- и среднесрочной перспективе, учитывая, что в долгосрочном плане пренебрежение экологическими и социальными ресурсами ставит под угрозу долгосрочный экономический рост. Более конкретно в главе рассматриваются следующие вопросы.

- Что имеется в виду под устойчивым развитием и как можно оценить успехи в его достижении? Потенциально полезным общим показателем на агрегированном уровне может служить скорректированный показатель чистых сбережений, однако наиболее полезными являются показатели, которые можно дезагрегировать и использовать для диагностики и в конечном счете для решения конкретных проблем.
- Почему возникает необходимость в управлении широким портфелем ресурсов (активов)? Какой выбор может и должен быть сделан между созданием, поддержанием и восстановлением различных ресурсов в рамках долгосрочного, динамичного подхода к устойчивости? Хотя ресурсы являются в определенной степени взаимодополняющими и взаимозаменяемыми, всеми ими нужно управлять, так как, если качество или уровень того или иного ресурса падает ниже предельной величины, дальнейшее замещение становится проблематичным, угрожая снижением продуктивности других ресурсов, а также всему производству.
- Каковы пути развития, представляющие альтернативу тем путям, по которым идут развивающиеся страны? Какие варианты и приоритеты оправданны и при каких обстоятельствах? Сегодня страны, пользу-

ясь преимуществами технологических инноваций и учась на прошлых ошибках других, имеют возможность управлять своим портфелем ресурсов иным образом и обеспечить себе более устойчивый путь развития в долгосрочной перспективе.

- Как решить проблемы чрезмерного использования или недостаточного обеспечения экологическими и социальными ресурсами в конкретных местах, поддерживая при этом устойчивость роста? Везде, где существуют внешние эффекты (экстерналии), имеется и проблема координации, которую необходимо решать, корректируя провалы рынка и политики. Это может быть сделано с помощью разнообразных механизмов, в том числе директивно-контрольных инструментов регулирования, использования рыночных сил и развития поддерживающих институтов.

Устойчивость — эволюционная концепция

Что означает устойчивость?

Для любой технологии, структуры предпочтений и ресурсной базы существуют некоторые коэффициенты использования, которые не могут поддерживаться в устойчивом состоянии. Привлечение внимания к этим неустойчивым коэффициентам и информирование лиц, принимающих решения, чрезвычайно важно, так как дает возможность изменить курс в направлении устойчивости. Во многих случаях это потребует изменения модели предпочтений, ресурсоемкости технологии или соответствующего временного горизонта для различных решений. Поскольку ни один из этих элементов не является постоянным или стабильным с течением времени, определить устойчивость в широком смысле непросто, хотя такие попытки предпринимались неоднократно. Наиболее часто применяется определение, данное Всемирной комиссией по окружающей среде и развитию (Комиссия Брунтланд, 1987 г.): «прогресс, который удовлетворяет потребности настоящего времени, но не ставит под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности».

В определении Комиссии Брунтланд подчеркивается необходимость сбалансирования интересов нынешнего и будущих поколений, но в нем не определено понятие потребностей или их следствий. Например, означает ли это определение, что благосостояние (полезность) не должно снижаться ниже некоторого минимума для любого последующего поколения? Означает ли оно, что каждое поколение должно пользоваться постоянным уровнем благосостояния или что снижение этого уровня для каждого последующего поколения недопустимо? Большинство определений, данных впоследствии, сохранили основную идею справедливости в отношении поколений, подчеркивая моральную обязанность нынешнего поколения обеспечить по крайней мере такое же качество жизни для будущих поколений (Pezzey, 1989).

Современные определения более четко выделяют три основных элемента устойчивости: экономический, экологический и социальный. Тем самым подчеркивается необходимость учитывать не только экологические, или даже экологические и экономические аспекты вместе, но также и социальные аспекты устойчивости. Вопросы социальной устойчивости все еще разработаны в меньшей степени, по сравнению с двумя другими основными элементами. Общества трансформируются и будут продолжать трансформироваться с течением времени. В то же время ясно, что значительные социальные стрессы, и в их крайнем проявлении — социальные конфликты, ведут к нарушению накопления или сохранения всех ресурсов, угрожая тем самым благосостоянию всех поколений.

Один из конкретных подходов к разработке проблемы устойчивости и благосостояния поколений состоит в обеспечении неснижающихся объемов потребления. Но что для этого необходимо? В научной литературе показано, что способность страны устойчиво поддерживать объем потребления (и полезности) зависит от изменения объемов ресурсов или богатства. Благосостояние поколений будет возрастать только в том случае, если возрастает богатство (измеренное в скрытых ценах и без учета прироста стоимости капитала), т.е. если показатель скорректированных чистых сбережений страны имеет положительное значение^{3,4} (см. раздел «Измерение устойчивости»).

Неустоявшаяся концепция

Имеет ли значение состав ресурсной базы? В принципе это зависит от степени заменяемости ресурсов (см. раздел «Важность разнообразия ресурсов»). В эколого-экономической литературе (Pearce and others, 1989) проводится различие между слабыми ограничениями роста, определяемыми как «слабая устойчивость» (что подразумевает полную заменяемость ресурсов) и сильными ограничениями роста, определяемыми как «сильная устойчивость» (это означает, что ресурсы не полностью заменяемы, так как некоторые природные ресурсы, или, точнее, некоторые функции, осуществляемые этими ресурсами, такие как поддержание жизни на планете, не могут быть заменены другими). Аргументы типа пределов роста опираются на сильную устойчивость, тогда как аргументы в пользу неограниченного роста — на слабую устойчивость. До настоящего времени первые были не очень убедительными по причине высокой заменяемости ресурсов по большинству факторов производства, осуществляемого в незначительных масштабах. Теперь, однако, расширяется признание того факта, что при различных масштабах — от локального до глобального — действуют различные пороговые величины. Можно ожидать, что технологический прогресс будет способствовать дальнейшему росту потенциала заменяемости ресурсов, но в то же время для многих важнейших функций природной среды, прежде всего для глобальных систем

Вставка 2.1**Еще нет возможности полностью дублировать природные процессы**

«Биосфера 2» – герметичная стеклянная экосистема, стоимостью в 200 млн. долл. Она была сконструирована в 1991 г. в г. Оракл, штат Аризона, и явилась попыткой создать полностью автономную искусственную систему жизнеобеспечения для восьми человек в течение двух лет. Эта попытка не удалась.

Дебаты о том, как проводить такие эксперименты, все еще ведутся. Идея состояла в том, чтобы исключить обмен с внешним миром, за исключением энергоснабжения для питания аппаратуры. Люди внутри «Биосферы» должны были сами выращивать все продукты питания. Система должна была функционировать с постоянными объемами воздуха и воды, которые подвергались обработке и повторно использовались, как это происходит на Земле в реальной биосфере.

Через полтора года после герметизации содержание кислорода в атмосфере системы снизилось с 21 до 14%, т.е. до уровня, обычного для высоты в 17,5 тыс. футов (5334 км) и недостаточного для поддержания жизнедеятельности человека. Уровень углекислого газа (CO_2) и закиси азота поднялся. Все опытели погибли, поэтому сельскохозяйственное производство не могло продолжаться. Что еще хуже, падение концентрации кислорода и увеличение CO_2 означало, что система не могла воспроизводить углеродный цикл, являющийся основой жизни.

Источник: Neal (2000).

жизнеобеспечения, в настоящее время нет известных альтернатив, и рассчитывать на потенциал технологических решений не стоит (см. вставку 2.1).

По всей видимости, более значительные пределы заменяемости испытывают те ресурсы, которые поступают в потребление без преобразования (например, природные лесные ландшафты в сравнении с природными пустынными ландшафтами), а не в качестве продукта производства, использующего те же материалы (например, деревянные оконные рамы или оконное стекло). Обеспечение стабильного благосостояния будущих поколений требует поддержания достаточного уровня определенных ресурсов для будущего, особенно если истощение или деградация вызывают необратимые потери и есть вероятность, что благосостояние поколений будет непосредственно зависеть от этих ресурсов. Безусловно, набор ресурсов, обеспечивающих подъем благосостояния людей, будет со временем меняться по мере изменения их предпочтений и совершенствования технологий. Поэтому и сама концепция устойчивости будет с течением времени эволюционировать.

Действовать с осторожностью

Еще более важное значение с точки зрения устойчивости имеет вопрос об управлении рисками путем сохранения вариантов выбора. Воздействие человеческой деятельности на сложные экосистемы связано со значительной неопределенностью последствий: небольшие изменения могут накапливаться и приводить в ре-

зультате к потере целой экосистемы (см. вставку 2.5). Кроме того, существует неопределенность относительно характера и времени появления технологических инноваций. Поскольку сегодняшние действия человека связаны с неопределенностью издержек и возможностью крупного и необратимого ущерба, возникает необходимость в большей заботе о поддержании экологических и социальных ресурсов.

Измерение устойчивости

Есть многие важные вещи, которые не поддаются измерению, но, как правило, люди придают определенную ценность тому, что измеряют. Как измерить все наши ресурсы и наше продвижение к устойчивому развитию, — в этом состоит важнейший вызов. Со времени Комиссии Брунтланд предпринималось много попыток разработать показатели устойчивости. Успехи в этой разработке в значительной мере относятся к сферам экономики и экологии (вставка 2.2). Социальные показатели, такие как уровень прозрачности, доверия, конфликтности, все еще находятся на ранних этапах разработки. Тот факт, что социальные показатели менее разработаны, отражает существующее расхождение мнений относительно концепции социальной устойчивости: что она означает и что должно измеряться.

«Зеленая» отчетность

Первые попытки связать экономический и экологический учет концентрировались на измерении «зеленого ВВП». Они мотивировались искренней озабоченностью тем фактом, что традиционный показатель валового внутреннего продукта (ВВП) дает лишь частичную картину динамики благосостояния, учитывая главным образом (если не исключительно) те элементы, которые являются объектами рыночных операций (включаются лишь некоторые вмененные (условно начисляемые) услуги, например жилье, занимаемое собственником). Многие экологические ресурсы, особенно функционирующие как «сточные трубы», принимающие загрязнение и отходы, а также ресурсы, необходимые для жизнеобеспечения, не являются объектами операций на рынках и, следовательно, исключаются.

Ранние попытки экологической отчетности были направлены на модификацию национальных счетов, с тем чтобы включить в них статьи, связанные с экологическим ущербом, экологическими услугами и изменениями запасов природного капитала. Но это оказалось проблематичным из-за трудностей оценки и ряда концептуальных проблем. Например, должны ли расходы на охрану окружающей среды учитываться как промежуточное или конечное потребление?

Последующие усилия были направлены на конструирование «сателлитных счетов» — вспомогательных счетов, призванных связать наборы экологических данных с (немодифицированной) информацией национальных счетов. В принципе экологические издержки и выгоды, активы природных ресурсов и охра-

Вставка 2.2**Показатели измерения устойчивости (выборочно)**

Ниже приводятся некоторые из основных подходов к разработке показателей экологической устойчивости.

- **Расширенные национальные счета**

Система «зеленых счетов» экологического и экономического учета. ООН. Схема экологического учета.

Скорректированные чистые сбережения. Всемирный банк. Динамика совокупного богатства, учет истощения ресурсов и экологического ущерба.

Истинные показатели прогресса, переопределение прогресса и индекс устойчивого экономического благосостояния. Великобритания и другие страны. Скорректированные показатели ВВП, отражающие потери благосостояния в результате экологических и социальных факторов.

- **Биофизические счета**

Экологическая проекция, переопределение прогресса. Всемирный фонд дикой природы (ВВФ) и другие. Показатель производительности земли и морской акватории для производства продуктов питания и волокон, а также энергии (в возобновляемой форме), потребляемой при различном образе жизни, — во внутристрановом и межстрановом сравнении.

- **Равновзвешенные индексы***

Индекс живой планеты. Всемирный фонд дикой природы. Оценка популяций видов животных в лесах, пресных водоемах и морской среде.

Индекс экологической устойчивости. Всемирный экономический форум. Агрегированный индекс, охватывающий 22 основных фактора, которые влияют на экологическую устойчивость.

- **Неравнозвешенные индексы***

Индексы экологического давления. Нидерланды, Европейский союз. Набор агрегированных индексов по конкретным видам экологического давления, таким как подкисление или эмиссия парниковых газов.

Благосостояние наций. Прескотт-Аллен. Набор индексов, отражающих элементы человеческого благосостояния и благополучия экосистем, их объединение с целью создания барометров устойчивости.

- **Эко-эффективность**

Ресурсные потоки. Институт мировых ресурсов. Общие материальные потоки, обслуживающие экономические процессы.

- **Наборы показателей**

Комиссия ООН по устойчивому развитию и многие страны.

* Равновзвешенные индексы — индексы, компоненты которых взвешиваются одинаково и затем агрегируются, неравнозвешенные индексы придают одним компонентам большие веса, чем другим.

Источник: Авторы.

на окружающей среды — все это присутствует в счетах движения денежных средств и балансовых отчетах. Но на практике, при сложности оценки, упор зачастую делался на использование информации о физических объемах, черпаемой в экологическом учете. Недостаток такого подхода состоит в трудности проведения сравнений между счетами в различных единицах измерения, что необходимо при анализе приоритетов или вариантов выбора.

Скорректированные чистые сбережения

Последующие усилия, направленные на установление связей между экономическими и экологическими проблемами, были сосредоточены на определении такого показателя устойчивости, как динамика изменений богатства (скорректированных чистых сбережений). Изменение богатства, должным образом определяемого и включающего всеохватывающий и полный набор ресурсов, является хорошим показателем перспектив благосостояния, поскольку указывает на способность страны к обеспечению устойчивости потока потребления, который, и это важно с точки зрения устойчивости, не ограничивается потоком потребления в данный момент времени, измеренным в показателях ВВП или «зеленого эквивалента». В принципе благосостояние поколений будет расти только в том случае, если богатство (измеренное во вмененных ценах и не включающее прирост стоимости капитала) возрастает с течени-

ем времени, т.е. если величина скорректированных чистых сбережений является положительной.

В идеале, показатели скорректированных чистых сбережений должны учитывать человеческий капитал, природные ресурсы, знания и социальные активы⁵. Однако трудности измерения и отсутствие необходимых данных препятствуют этому. В настоящее время оценки чистых сбережений включают некоторые ключевые параметры экологического состояния — уменьшение энергетического потенциала, истощение минеральных и лесных ресурсов, выбросы CO₂⁶. Они также включают затраты на образование в качестве заменителя величины накопления человеческого капитала, но пока еще не включают изменения в объеме (кодифицированного) знания или социальных активов (см. табл. 2.1)⁷. Ясно, что показатель скорректированных чистых сбережений является улучшенным по сравнению с традиционными показателями сбережений, однако необходима дальнейшая работа по его совершенствованию.

Кроме того, на практике могут потребоваться дополнительные корректировки для учета конкретных проблем. Во-первых, при росте населения страны устойчивость ее пути развития в расчете на душу населения обеспечивается лишь тогда, когда темпы роста богатства (скорректированные чистые сбережения по отношению к совокупному богатству) превосходят темпы прироста населения⁸. Если прирост богат-

Таблица 2.1

К разработке показателя скорректированных чистых сбережений, по данным на 1999 г. (в % от ВВП)

Доходы и регионы	Валовые внутренние сбережения	—	Износ основных производственных фондов	Истощение энергетических ресурсов	Истощение минеральных ресурсов	Истощение лесных ресурсов	Ущерб от выбросов двуокиси углерода	+	Расходы на образование	=	Скорректирован- ные чистые сбережения
По уровням дохода											
Страны с низким уровнем доходов	20,3		8,3	3,8	0,3	1,5	1,4		2,9		7,8
Страны со средним уровнем доходов	26,1		9,6	4,2	0,3	0,1	1,1		3,5		14,3
Страны с низким и средним уровнем доходов	25,2		9,4	4,1	0,3	0,4	1,2		3,4		13,3
Страны с высоким уровнем доходов	22,7		13,1	0,5	0,0	0,0	0,3		4,8		13,5
По регионам											
Восточная Азия и											
Тихоокеанский регион	36,1		9,0	1,3	0,2	0,4	1,7		1,7		25,2
Европа и Центральная Азия	24,6		9,1	6,0	0,0	0,0	1,7		4,1		11,9
Латинская Америка и											
страны Карибского бассейна	19,2		10,0	2,8	0,4	0,0	0,4		4,1		9,6
Ближний Восток и											
Северная Африка	24,2		9,3	19,7а	0,1	0,0	1,1		4,7		-1,3
Южная Азия	18,3		8,8	1,0	0,2	1,8	1,3		3,1		8,3
Африка к югу от Сахары	15,3		9,3	4,2	0,6	1,1	0,9		4,7		3,9

Примечание. Величина скорректированных чистых сбережений равна чистым внутренним сбережениям (рассчитанным как разность между валовыми внутренними сбережениями и износом основных производственных фондов) плюс расходы на образование минус истощение энергетических ресурсов, истощение минеральных ресурсов, чистое истощение лесных ресурсов и ущерб от выбросов двуокиси углерода.

^а Обратите внимание на то, что величина истощения энергетических ресурсов в таблице исчислена в показателях ВВП. В переводе на годовой коэффициент это соответствует примерно 1% известных резервов.

Источник: World Bank (2001h); методология подробно изложена в Hamilton (2000).

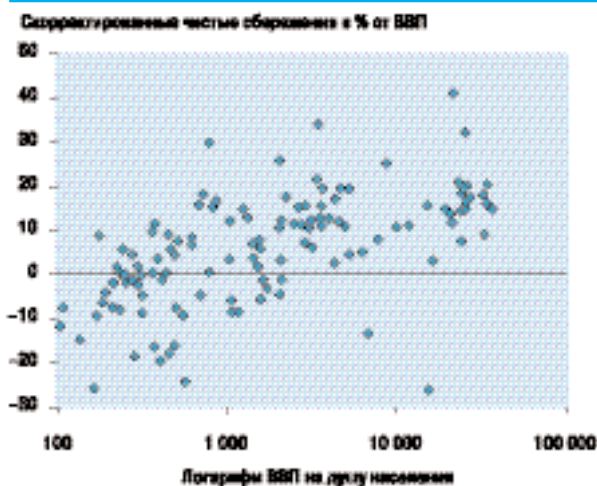
ства ниже прироста населения, страна находится в состоянии «декапитализации», или истощения активов в расчете на душу населения. Это будет означать, что ее путь не является устойчивым и, в конечном счете, ведет к сокращению богатства на душу населения. Во-вторых, если производственные процессы характеризуются пороговыми скачками (непостоянство роста доходов по отношению к масштабам), то опять-таки необходимы корректировки потребностей в чистых сбережениях, с тем чтобы показатели чистых сбережений правильно отражали степень устойчивости.

Скорректированный показатель чистых сбережений является полезным «заглавным» показателем для экономики. Подобно всем национальным счетам, или индикаторам, основанным на стоимостных параметрах, в нем задействована интегрирующая схема, позволяющая взвешивать и агрегировать несопоставимые элементы экономики и экологии. В принципе агрегированный показатель скорректированных чистых сбережений позволяет проводить сравнения групп стран в разрезе регионов или величины доходов. На рис. 2.1 представлено сравнение по показателю среднедушевого ВВП и показано, что в некоторых странах скорректированные чистые сбережения имеют отрицательную величину, т.е. эти страны подвержены декапитализации.

Система показателей

Как отмечалось выше, показатель скорректированных чистых сбережений — это потенциально полезный обобщенный индикатор на агрегированном уровне. Но если ВВП находится под воздействием общеэкономических ценовых показателей, включая валютные курсы и процентные ставки, и может отражать воздействие общеэкономической политики, то агрегированных индексов состояния окружающей среды, отражающих политические факторы, не существует. Для целей политики такие индексы должны быть дезагрегированы (как в табл. 2.1) и дополнены такими биофизическими показателями, как показатели соотношения давления на окружающую среду и ее ответной реакции. Последние не только могут быть дезагрегированы в значительно большей степени, но и обладают дополнительным преимуществом — способностью указывать на источник проблемы.

Признавая потребность в агрегированном индексе как сводном индикаторе, важно отметить, что показатели наиболее полезны, когда отражают конкретную проблему. Чтобы служить катализаторами изменений, информация и сигналы должны восприниматься специальными группами или институтами, способными использовать их для диагностики конкретных проблем, организации поддержки изменений, согласования интересов и принятия мер⁹.

Рисунок 2.1**Коэффициенты скорректированных чистых сбережений по уровню среднедушевого ВВП, по данным на 1999 г.**

Источник: World Bank (2001h).

Хорошим примером подобного процесса может служить книга Рейчел Карсон «Безмолвная весна», написанная в 1962 г. с целью предупредить общественность об исчезновении или умолкании птиц. Она обратила внимание на показатели, которые ни одно правительственное агентство по охране природы не стало бы заранее рассматривать как существенные, — содержание ДДТ в организме соколов и хрупкость их яиц. Это придало американским орнитологам новую роль и заставило природоохранные ведомства следить за уровнем токсикантов в природе, промышленности и везде, где они могут повлиять также и на благосостояние человека.

Важные для политики показатели возникают, постоянно совершенствуются и повышают свою значимость там, где существует свободный поток информации и взаимодействие. Чтобы избежать крупных огорчений, нужна надежная информация и сети, объединяющие экспертов, гражданское общество и политиков, принимающих решения.

Важность широкого спектра ресурсов

Чтобы начать действовать в направлении улучшения управления ресурсами, не нужно ждать окончания дебатов по поводу определения и измерения устойчивости, но необходимо четко понимать, какие ресурсы значимы и почему. Способность любого общества удовлетворять «потребности», связанные с благосостоянием отдельных его членов, зависит от уровня и качества всего спектра ресурсов и от того, как общество их использует. В широком аспекте эти ресурсы (активы) состоят из следующих элементов¹⁰.

- Человеческий капитал — навыки, способности, компетентность и квалификация индивидов, а также результаты образования и состояние здоровья.
- Природные ресурсы, как возобновляемые, так и невозобновляемые. Эти ресурсы выполняют функцию источников производственных затрат в производстве продукции и общественных услуг — леса, рыбные запасы, минеральные ископаемые, природные силы (воздушные и водные потоки). Они также выполняют функцию резервуара для стока и поглощения неиспользуемых результатов производства и потребления — воздушная и водная среда, почва, принимающая загрязнители и отходы, генерируемые человеческой деятельностью¹¹. С более фундаментальной точки зрения природа выполняет важнейшую функцию жизнеобеспечения, от которой зависит благополучие всего живого. Несмотря на все технологические достижения, до настоящего времени не найдено способов замещения этой функции с помощью созданных человеком альтернатив (вставка 2.1).
- Активы, являющиеся результатом человеческой деятельности, — созданные материальные продукты, прежде всего используемые в производстве, в том числе машины, оборудование, сооружения, физические сети, а также финансовые активы.
- Активы знаний — «кодифицированное знание», свободно распространяемое в пространстве и времени (в отличие от «скрытого» знания, которое подразумевает индивидуальный опыт и суждение и не может передаваться, не будучи кодифицированным).
- Социальные активы (или капитал взаимоотношений) — межличностное доверие¹² и связи¹³ и вызываемые ими понимание и общие ценности, которые способствуют сотрудничеству внутри групп и между ними¹⁴.

Значение управления человеческими, материальными и финансовыми ресурсами хорошо известно, однако вопросы их взаимодействия с другими видами ресурсов не столь хорошо разработаны. Социальные и экологические ресурсы повышают человеческое благосостояние как *прямо*, через само свое существование (например, возможность доверять другому лицу или пользоваться природной средой)¹⁵, так и *косвенно*, благодаря своему вкладу в производство и материальное благосостояние (рис. 2.2). Тропический лес предоставляет деловую древесину как материал для производства мебели или строительства домов. Экологические функции лесных массивов, например противодействие наводнениям и ураганам, способствуют повышению урожаев. Наконец, комплексная экологическая функция леса поддерживает жизнь многих биологических видов, которые, в свою очередь, важны для сохранения и функционирования лесов, обеспечивающих человека материалом и доставляющих эстетическое удовольствие.

Рисунок 2.2

Как ресурсы общества влияют на благосостояние человека



Источник: Авторы.

Почему необходимо управлять широким портфелем ресурсов?

Взаимодополняемость ресурсов

В процессе повышения благосостояния человека ресурсы, как правило, дополняют друг друга. Например, человеческий капитал вместе с социальными активами способен расширить человеческую «свободу быть и поступать». Активы дополняют друг друга в процессе производства, т.е. производительность одного вида ресурсов обычно возрастает при дополнительном использовании других видов¹⁶. Например, можно утверждать, что если до последнего времени в экономической литературе уделялось мало внимания социальному капиталу (межличностным связям, общим ценностям и доверию), то в настоящее время растущее число исследований подчеркивает роль этого вида активов в накоплении, сохранении и повышении продуктивности других активов — экологических, гуманитарных, продуктов человеческого труда^{17, 18}.

- Социальный капитал способен улучшить управление и поднять производительность экологических ресурсов. Например, в результате сочетания эффекта участия в управлении коллективным предприятием и человеческого капитала (грамотности) существенно улучшилось управление водными бассейнами в индийском штате Раджастан¹⁹. Управление водными бассейнами, в свою очередь, явилось определяющим фактором в повышении доходов. Доверие между техническими специалистами (работниками службы распространения сельскохозяйственных знаний) и

фермерами способствует росту сельскохозяйственного производства. А степень и характер доверия между контактными группами и другими членами местного сообщества определяет эффективность его развития²⁰.

- Социальный капитал может способствовать накоплению человеческого капитала: более высокий уровень доверия ассоциируется с более высоким уровнем охвата средним образованием²¹.
- Социальный капитал способен повысить производительность физического капитала. Например, межфирменные связи в форме межличностных контактов в швейной промышленности оказали положительное влияние на освоение навыков производства²². Аналогичным образом, межфирменные связи и связи с потребителями дали существенный эффект за счет приобретения знаний и освоения новой продукции в целом ряде отраслей высокой технологии, в том числе в фармацевтической промышленности, медицинском обслуживании, производстве медицинской техники^{23, 24}. Существует также четкая связь доверия между фирмами с результатами их деятельности (за счет ликвидации конфликтов и снижения издержек переговорного процесса)²⁵.

Взаимодополняемость (комплементарность), как правило, характеризует и другие виды ресурсов. Так, чистый воздух и вода улучшают здоровье людей и повышают продуктивность человеческого капитала²⁶. Эффект синергизма от взаимодополняемости двух или более видов ресурсов повышает общую производительность. Однако, что касается социальных и экологических ресурсов, то здесь имеет место либо недостаточная обеспеченность, либо чрезмерное использование.

Ресурсы и сокращающиеся доходы

Большинство ресурсов также характеризуется снижением величины предельных доходов. Вклад дополнительной единицы ресурса в благосостояние или производительность уменьшается по мере роста объема или повышения качества ресурса (при постоянстве всех других ресурсов). Почему? Как отметил Дж. Б. Кларк, «поместите одного человека на квадратную милю прерий, и он получит обильный доход. Два работника на той же земле получают меньше в расчете на каждого; а если вы увеличите рабочую силу до десяти человек, то последний из них может получить одну лишь зарплату»²⁷. При появлении дополнительных работников доходы продолжают снижаться до тех пор, пока кто-либо из них окажется неспособным возместить свои расходы.

Тенденция к снижению предельных доходов компенсируется лишь в том случае, если имеют место очень сильные положительные внешние эффекты, связанные с применением ресурса. Это относится к знанию, особенно кодифицированному знанию. Поскольку новое знание дополняет существующее знание (здесь нет вытеснения, как в случае с работниками), оно тем более ценно, чем большим знанием уже обладает общество.

Аналогичным образом, это относится к сетям, например телефонным, поскольку преимущество обладания телефоном возрастает с каждым новым членом сети.

Ресурсные ограничения устойчивости

Поскольку ресурсы, как правило, дополняют друг друга, а доходы от использования конкретного ресурса снижаются, соотношение, в котором один ресурс может быть замещен другим в производстве (при сохранении данного объема) также имеет тенденцию к снижению. При снижении уровня одного ресурса по отношению к другому, степень его дальнейшей заменяемости падает. Кроме того, если качество или уровень ресурса снижаются ниже некоторого порогового значения, дальнейшее замещение становится практически невозможным без угрозы для производительности других ресурсов и общей производительности.

Если экологические или природные ресурсы имеются в изобилии по отношению к ресурсам, произведенным человеком, можно ожидать, что замещение первых вторыми приведет к росту доходов. Однако долгосрочная стратегия, делающая упор преимущественно на замещение природных ресурсов продуктами труда, имеет ограничения. Сильно деградированные сельскохозяйственные земли или рыбные промыслы дадут незначительный урожай или улов, независимо от того, сколько использовать плугов или лодок.

До настоящего времени стратегия развития часто полагалась на списание экологических ресурсов и их замену ресурсами, созданными человеком. Такой была стратегия, которой следовали сегодняшние промышленно развитые страны²⁸. Стратегии роста большинства развивающихся стран по-прежнему концентрируются на накоплении созданных человеком ресурсов (физический капитал). Действительно, обследование 60 стран, проведенное в конце 1980-х и 1990-х годах, показало, что в 16 странах, которые, как считалось, проводили серьезные реформы политики, рост способствовал преимущественным накоплением физического капитала. Увеличение темпов роста среднелетнего ВВП в этой группе стран с 2,8% в конце 1980-х годов до 3,5% в 1990-х годах вызвало увеличение темпов накопления физического капитала с 2,1% до 3,5%. В то же время расходы на образование — показатель, заменяющий накопление человеческого капитала, — выросли незначительно: с 3,2% ВВП в конце 1980-х годов лишь до 3,5% ВВП в 1990-х годах. А коэффициент обезлесения — заменитель показателя истощения природных ресурсов — увеличился с 0,7% до 1,1%²⁹.

Ограниченность стратегии, делающей упор только на физический капитал, подтверждается эмпирически. Эконометрическое исследование 70 развивающихся стран показало, что страны, имеющие низкий коэффициент «физический капитал/труд» (коэффициент капиталовооруженности), испытывают увеличение темпов роста при возрастании объемов физического капитала. Но после достижения определенного уровня капиталоемкости влияние дальнейшего накопления физическо-

го капитала на рост при любом уровне человеческого и природного капитала сокращается³⁰. Другое исследование 20 стран со средним уровнем доходов также показало снижение предельной производительности физического капитала³¹. Таким образом, хотя с физическим капиталом могут быть связаны экономия на масштабах производства и технологические эффекты³², они оказываются недостаточными для стабильной компенсации снижающейся предельной производительности.

Последствия игнорирования взаимодополняемости экологических ресурсов и преодоления пороговых значений

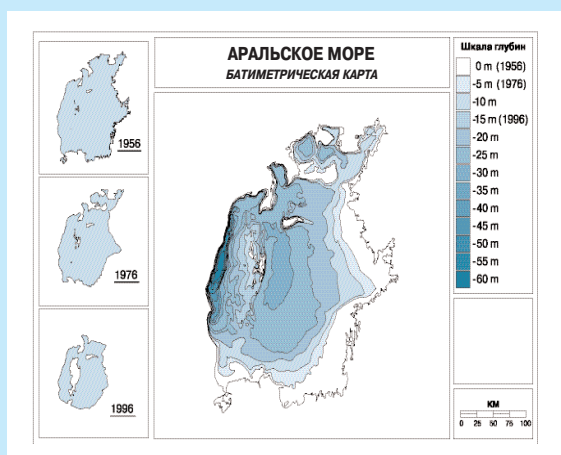
В качестве примера того, что может произойти, когда игнорируется дополняющая роль экологических ресурсов, и их характеристики выходят за пределы определенных пороговых значений, рассмотрим ситуацию на реке Янцзы в 1998 г. Хотя наводнения и засухи нередкие явления для Китая, наводнение 1998 г. было одним из крупнейших в его истории. С июня по август данного года количество осадков было на 38% выше нормы, но последующий анализ показал, что этот необычно высокий уровень был лишь одной из причин наводнения. Другой причиной послужила заготовка леса в бассейне реки, вызвавшая эрозию почвы. Масштабное обезлесение (с 1950-х годов площадь, занимаемая лесом, сократилась более чем наполовину) привело к дестабилизации водного баланса в бассейне реки³³. В результате наводнения стоили десятков тысяч человеческих жизней и потери производства в регионе.

Аналогичным образом, деградация Аральского моря демонстрирует отрицательные последствия неадекватного отношения к роли экологических ресурсов в производственном процессе и соответствующие издержки для благосостояния человека (вставка 2.3). Расширение систем ирригации в бассейне Аральского моря принесло выгоды, исчисляемые миллиардами долл. США, и миллионы рабочих мест. Но совокупные издержки этих систем, выразившиеся как в невозможности поддерживать ожидавшийся высокий уровень устойчивого производства в долгосрочной перспективе, так и в серьезном ущербе для здоровья людей в прибрежных районах, оказались высокими. Сегодня предотвращение дальнейшего снижения уровня моря возможно только при условии внесения изменений в функционирование ирригационных систем и повышения их эффективности.

Опыт ряда стран по созданию ферм для выращивания креветок иллюстрирует издержки игнорирования функций природной среды. За последние 20 лет новые технологии и системы производства значительно интенсифицировали этот вид деятельности: производстворосло на 20–30% в год³⁴. Однако в сравнении с традиционными системами более интенсивные системы требовали значительных объемов корма для питания креветок и воды для удаления отходов³⁵. Из-за высокой концентрации ферм в районах с ограниченными водными ресурсами количество отходов во многих случаях превысило возможности сооружений для приема за-

Вставка 2.3**Аральское море — издержки игнорирования роли экологических ресурсов**

Водный бассейн Аральского моря в настоящее время охватывает национальные границы 6 стран. За последние 40 лет чрезмерный отвод воды для целей ирригации из Амударьи и Сырдарьи — двух основных рек, питающих Аральское море, — привел к снижению его объема на 85%, а уровня — на 18 м, а также к сильному засолению оставшейся воды, обнажив более 40 тыс. кв. км солончакового морского дна (см. рис. на вставке). Сегодня Арал разделен на меньшую, менее засоленную часть на севере, и большую, засоленную на юге.

**Гибель рыбных промыслов**

Хотя советские плановики понимали, что расширение ирригации снизит уровень моря, предполагалось, что это даст выгоды, связанные с ростом сельскохозяйственного производства во всем бассейне и значительно превышающие любой возможный ущерб. Однако не был осознан тот факт, что чрезмерный забор воды существенно повысит соленость оставшейся морской воды, сделав ее непригодной для высших форм водной жизни. Довольно мощная в свое время рыбная отрасль теперь почти совершенно исчезла.

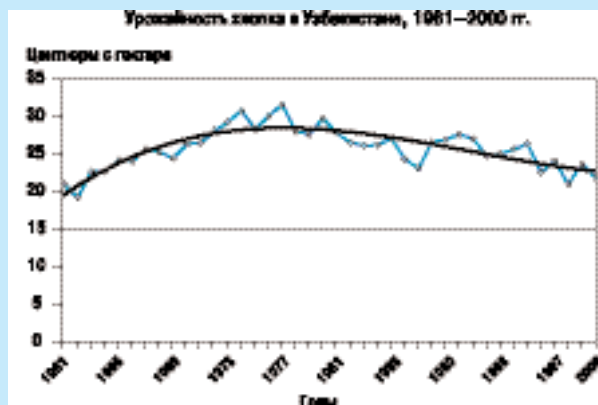
Падение сельскохозяйственного производства

В то же время сочетание чрезмерной ирригации и неэффективного управления орошаемыми землями привело к заболачиванию и засолению почв во всем бассейне. Почти одна треть орошаемой земли в настоящее время деградирована. Эффективное управление в этих районах с повышенным вниманием к экологическим ресурсам могло бы помочь предотвратить нынешние проблемы и деградацию прибрежной окружающей среды.

Сохранять ирригацию и производство хлопка на уровне советского периода уже невозможно. Деградация земель в сочетании с сокращением объемов доступных для использования факторов сельскохозяйственного производства после распада Советского Союза привели к значительному падению производства хлопка — как общего урожая, так и урожайности с 1 га. Первоначально преобразование 7,9 млн га пустыни дало рост производства хлопка в Советском Союзе с 2,2 млн. т в 1940 г. до 9,1 млн. т в пиковом 1980 г. Производство хлопка в Узбекистане, составлявшее в 1960 г. 70% общего выпуска (4 млн. т), достигло пика в 5,5 млн. т в 1980 г. А к 2000 г. оно упало до уровня 1960 г., когда начиналась крупномасштабная ирригация, и этот уровень может явиться более устойчивым и оптимальным (см. рис. на вставке).

Рост издержек в области здоровья населения

Обнажившееся морское дно и загрязнение нижнего течения рек принесли также крупные издержки для человека и его здоровья. Соль, переносимая ветрами с морского дна, покрывает прилегающие земли, а увеличение использования химикатов и пестицидов в верхнем течении рек загрязняет питьевую воду. В наиболее сложных условиях живут люди в

Исчезающее море, падающие урожаи

Примечание. 1 центнер = 0,1 тонны

Каракалпаки в дельте Амударьи. Достоверные данные о здоровье населения получить затруднительно. Согласно некоторым оценкам, материнская смертность в Каракалпаки в 1994 г. составляла 120 на 100 тыс. живорожденных (в два раза выше, чем в среднем по стране), а младенческая смертность — 60 на 1 тыс. живорожденных (в три раза выше, чем в среднем по стране). За последние 10–15 лет число заболеваний почек и печени, особенно раковых, возросло в 30–40 раз, суставов — в 60 раз, хроническим бронхитом — в 30 раз.

Полное восстановление слишком дорого — как избежать дальнейшего ухудшения

Полностью восстановить ущерб может быть слишком поздно, но можно стабилизировать сельскохозяйственное производство в Аральском бассейне и смягчить негативные явления в нижнем течении рек. Восстановление моря до его начального уровня в последующие 50 лет означало бы полное прекращение ирригации и других видов использования воды во всем бассейне. Сегодня это невозможно, так как даже сокращение водопользования на 3–5% встречает сильное местное сопротивление со стороны людей, сильно зависящих от ирригации. Несмотря на то, что прибыль от инвестиций в расширение ирригации не была высокой — она колебалась в лучшем случае от 13% (высокие цены на хлопок и низкая стоимость ирригации) до минус 10% в худшем случае (низкие цены на хлопок и высокие затраты на ирригацию)*, — вполне возможно улучшить эти показатели и перевести сельскохозяйственное производство в регионе на более устойчивый путь. Согласно оценкам, потенциальный выигрыш в эффективности за счет совершенствования производства, а также расширения участия и коллективных действий по использованию воды для ирригации может составить 20–30% при относительно незначительных финансовых затратах и без снижения производства (World Bank, 1998a). При таких улучшениях можно было бы остановить снижение уровня моря и восстановить некоторые виды морской жизни.

* Оценки прибыли на инвестиции в ирригацию основаны на данных по Узбекистану, на который приходится более 70% производства хлопка в регионе. Расчеты нормы прибыли весьма чувствительны к средним ценам на хлопок-сырец и к полным затратам на ирригацию. В период 1960–2000 гг. цены на хлопок колебались в значительных пределах. Средняя цена принята на уровне 1200 долл. за 1 т (в ценах 2000 г.) при варианте с высокой ценой и 850 долл. за 1 т при варианте с низкой ценой. Средние затраты на ирригацию приняты на уровне 500 долл. на 1 га для худшего варианта и 300 долл. — для лучшего.

Источник: Авторы.

грязненной воды (стоков), что привело также к загрязнению водоемов и отрицательно повлияло на производство, требующее большого количества поступающей воды³⁶. На традиционных фермах качество воды, как правило, выше из-за меньшей интенсивности поголовья креветок, следовательно, ниже и их заболеваемость.

Крах многих креветочных ферм в Китае, Индонезии, на Тайване (Китай) и в Таиланде означал крупные потери физических активов и труда^{37, 38}. Это явилось прямым следствием непонимания значения обеспеченности естественными источниками качественной воды для процесса производства, особенно в условиях роста его объемов и капиталоемкости.

Переход пороговых значений в результате длительных потерь биологического разнообразия также может привести к утрате способности экосистемы на локальном уровне противостоять внешним воздействиям или к существенным изменениям ее функциональных характеристик. Разрушающаяся экосистема (деградирующая в результате чрезмерного использования) может не вынести ударов, которым способна противостоять здоровая экосистема. Известна аналогия компонентов экосистемы с многочисленными заклепками самолета (Ehrlich and Ehrlich, 1981)³⁹. Постепенное исчезновение биологических видов может быть незаметным, но в конце концов кумулятивная потеря биоразнообразия приведет к нарушению функционирования экосистемы, аналогично тому, как постепенная потеря заклепок приведет к крушению самолета⁴⁰.

Пороговое значение наиболее очевидно, когда эксплуатация возобновляемого ресурса превосходит возможности его регенерации или воспроизводства. При достижении такого предела снижается производительность других ресурсов, а если деградирующий ресурс является важнейшим для производства, оно может полностью прекратиться. Это часто происходит внезапно и прерывисто, примером здесь может служить рыболовный промысел трески в Новой Англии (см. гл. 7)⁴¹.

В некоторых случаях замена для определенных функций экологического ресурса может отсутствовать, поэтому достижение пороговых значений может вызвать необратимый ущерб. Примером тому является состояние озонового слоя — защитить кожу от заболевания раком, вызываемого ультрафиолетовыми лучами, можно с помощью постоянного употребления солнцезащитного крема, но какие-либо заменители озона, выполняющие его функцию по защите нашей пищевой цепочки, пока еще не известны⁴².

Принцип порогового значения применим ко всем ресурсам. Как показывает опыт 80 стран за период 1970–1999 гг., вероятность достижения относительно высоких темпов среднедушевого роста ВВП в 2,5% в год в течение пяти лет существенно зависит от достижения определенных минимальных пороговых значений физических активов, человеческого и социального капитала⁴³. Эта вероятность снижается с 58 до 28%, если коэффициент инвестиций в физический капитал по отношению к ВВП ниже 15%. Даже если он выше

15%, эта вероятность снижается более чем на 23 процентных пункта, если показатель социальных активов, заменителем которого служит индекс политической и социальной напряженности (т.е. ее отсутствие), падает ниже порогового значения⁴⁴. Вероятность долгосрочного роста также значительно снижается (с 70 до 44%), если коэффициент Джини для сферы образования, измеряющий неравенство в доступе к образованию, поднимается выше 0,30.

В итоге долговременное игнорирование любого набора ресурсов — человеческих, социальных или экологических — может в определенный момент резко снизить производительность других ресурсов в масштабах производства тех или иных товаров, отраслей, регионов или целых стран⁴⁵. Таким образом, если в тот или иной период времени рост может обеспечиваться за счет стратегии накопления физического капитала, дальнейшее игнорирование других ресурсов ставит под угрозу длительность и устойчивость процесса. Например, если допустить скатывание страны в состояние социальной напряженности, гражданских беспорядков (падение социального капитала), то устойчивость экономического роста будет подорвана^{46, 47}. Аналогичным образом, если деградация природной среды необратима, общество может потерять потенциальную ценность ресурса при вероятных вариантах его использования, что может существенно изменить будущую производительность (см. вставку 2.4).

До сих пор внимание обращалось на потенциал замещения ресурсов в производстве. А как обстоит дело с потенциальными замещениями, непосредственно влияющими на человеческое благосостояние? Необходимость в управлении всеми ресурсами общества еще более настоятельна. Очевидно, что степень заменяемости ресурсов, вносящих непосредственный вклад в благосостояние людей, ниже по сравнению с технически осуществимой заменяемостью в производстве. Достижение конкретного уровня личного благосостояния требует определенного минимального набора социальных и экологических ресурсов⁴⁸. Это положение также верно и для благосостояния будущих поколений.

Что касается вкусов и предпочтений будущих поколений, а также технологических возможностей, открытых для них, то здесь всегда будет существовать значительная неопределенность. Но значительная неопределенность существует и в отношении последствий наших сегодняшних действий. Хотя многие экологические проблемы проявляются постепенно, некоторые из них могут резко переходить из одного стабильного состояния в другое (см. вставку 2.5). Такие переходы могут привести к крупным потерям экологических и экономических ресурсов.

Очень часто восстановление желаемого состояния требует радикального и дорогостоящего вмешательства. А иногда способ восстановления вообще неизвестен. Технологические решения подобных проблем могут возникнуть в будущем, но могут и не возникнуть. Если потенциальный ущерб может быть очень значи-

Вставка 2.4**Как сохранение потенциальной вариантной ценности ресурса может серьезно изменить ситуацию**

В 1970 г. новый вирус карликовости риса, переносимый прыгающими насекомыми дельфацидами (сем. Delphacidae) (brown plant hopper), поставил под угрозу производство риса в Азии. Вирус оказался способным уничтожать в некоторые годы до четверти урожая, что вызвало острую необходимость в создании сортов риса, устойчивых к нему. Эта задача была выполнена с помощью Международного исследовательского института риса (International Rice Research Institute, IRRI), который исследует проблемы производства и располагает большим банком семян риса — около 80 тыс. сортов риса и близких к нему видов. На этот раз был найден единственный устойчивый к вирусу сорт дикорастущего риса, не используемый в товарном сельскохозяйственном производстве. Нужный ген был введен в товарные сорта, и таким образом были получены товарные сорта риса, устойчивые к вирусу. Обратите внимание на то, что этот дикий сорт рос только в одном месте — в долине, которая вскоре после того, как он был найден IRRI и помещен в его коллекцию, была затоплена при строительстве плотины гидроэлектростанции. Без этого сорта, который не имел никакой очевидной коммерческой ценности, огромный ущерб был нанесен благосостоянию сотен миллионов людей.

Источник: Neal (2000).

тельным — там, где последствия необратимы и где возможности замещения ограничены, — должен действовать «принцип предосторожности»: действуйте более осторожно, если не уверены в последствиях (о принципе предосторожности см. гл. 5 и вставку 5.6).

Варианты выбора и устойчивое развитие**Сбалансирование целей и выбор способов их достижения**

Повышение благосостояния человека — более широкая задача, чем увеличение экономического роста, который концентрируется преимущественно на аспектах материального комфорта. Отсюда следует ряд важных выводов. Поскольку социальные и экологические ресурсы непосредственно воздействуют на благосостояние человека, политика «рост сегодня, приведение в порядок завтра» чревата издержками для нынешнего поколения, которые ложатся непропорциональным бременем на сегодняшнее малообеспеченное население⁴⁹.

Более того, любые серьезные попытки сокращения бедности требуют, как минимум, долговременного, а не скачкообразного экономического роста; обеспечение же такого роста означает необходимость соответствующего внимания к социальным и экологическим проблемам.

Несмотря на наличие потенциала замещения ресурсов в широком спектре, для такого замещения есть пределы (об этом см. предыдущий раздел), причем с точки зрения благосостояния людей даже в большей степени, чем с точки зрения производства. Значит, чтобы не принести в жертву благосостояние будущих поколений, необходимо направить должное внимание на экологические проблемы, особенно на предотвращение необратимых явлений, значимых для будущего.

Вставка 2.5**Катастрофические экологические сдвиги**

В ряде последних исследований подчеркивалась возможность катастрофических сдвигов в экосистемах. Обычно внешние условия, воздействующие на существование экосистем, — изменение климата, выбросы органических или токсичных химических веществ, снижение уровня грунтовых вод, фрагментация местообитаний диких видов, сокращение разнообразия биологических видов — меняются не сразу. Иногда ответная реакция экосистем на такие изменения проявляется постепенно и в течение длительного времени. Однако изучение озер, океанов, коралловых рифов, лесов и засушливых земель показывает, что эти постепенные изменения могут быть прерваны внезапными, резкими переходами в другое состояние. Постепенные изменения внешних условий могут приводить к потере сопротивляемости и сделать экосистемы более уязвимыми перед катастрофическими сдвигами. Если порог пройден, сдвиг может случиться внезапно, без предупреждения. Поэтому при некоторых условиях экосистема может перейти от одного стабильного состояния к другому через промежуточную фазу нестабильности. Экосистемы коралловых рифов могут служить примером таких резких сдвигов — от большого биологического разнообразия к господству мясистых водорослей. В числе факторов, вызвавших это явление, увеличение выбросов питательных веществ из-за изменений в использовании земли и чрезмерное рыболовство и сокращение численности крупных, а затем и мелких растительноядных видов рыб, контролирующих размножение водорослей. В Карибском море чрезмерное рыболовство привело к сокращению растительноядных рыб, а патогенные микроорганизмы сократили популяцию морских ежей (которые также питаются водорослями). В результате рифы оказались перенаселенными мясистыми бурыми макроводорослями, и это явление сейчас трудно повернуть вспять, так как зрелые водоросли уже менее пригодны в пищу для растительноядных видов и их устойчивость мешает размножению коралловых колоний.

Источник: Scheffer and others (2001).

Модель и темпы экономического роста значимы как для нынешнего поколения, так и для детей и внуков. Развивающимся странам нет необходимости следовать по пути развития, пройденному в прошлом веке промышленно развитыми странами. Технологические возможности значительно расширились, сейчас можно избежать повторения ошибок развития промышленно развитых стран (таких, как использование свинцовых примесей в бензине). В то же время на современном этапе развития промышленно развитых стран открываются некоторые возможности, недоступные сейчас для развивающихся стран (характеризуемые отношениями площади земельных угодий к численности рабочей силы, масштабами глобальной конкуренции и т.д.).

Как эти положения могут быть применены к стратегии развития страны или к задаче согласования целей экономического роста и решения экологических проблем? В долгосрочной перспективе невозможно поддерживать устойчивость экономического роста, не уделяя должного внимания экологическим ресурсам. Но в кратко- и среднесрочной перспективе это может быть достижимо по той причине, что краткосрочный

рост может создавать больше ресурсов для решения экологических проблем в последующем. Безусловно то, что при ограниченности ресурсов возникает необходимость в определении приоритетов среди возможных вариантов выбора. Но рост не обязательно окажется приоритетным по отношению к экологическим ресурсам, и наоборот.

На выбор приоритетов окажут влияние местные (региональные или национальные) условия и время, он будет зависеть от характера проблем и других факторов. Каковы имеющиеся масштабы истощения или деградации окружающей среды? Каково непосредственное значение данного ресурса для процесса производства или коммунального обслуживания? Приведет ли игнорирование проблемы к особой уязвимости бедных слоев населения?

С точки зрения различного значения и последовательности элементов можно выделить три общих случая.

1. Одновременное решение экологических проблем и задач экономического роста, даже в краткосрочной перспективе.
2. Придание более высокой приоритетности экономическому росту при одновременном решении экологических проблем, требующих относительно меньших затрат, в краткосрочной перспективе.
3. Придание более высокой приоритетности сохранению или восстановлению окружающей среды в краткосрочной перспективе.

Случай 1. Двойная победа: защита природных ресурсов и поддержание роста

Решение одновременно задач роста и сохранения или восстановления экологических ресурсов в некоторых случаях может иметь важнейшее значение для подъема производительности и доходов, даже в кратко- и среднесрочной перспективе. Примером может служить Мадагаскар, где почти три четверти населения, в большинстве своем бедного, живут в сельских районах. Основная часть бедного сельского населения занята в сельском хозяйстве, и рост производительности сельскохозяйственного производства (которая за последние 40 лет стояла на месте) имеет решающее значение для сокращения бедности⁵⁰.

Одним из основных сдерживающих факторов роста сельскохозяйственного производства на Мадагаскаре является деградация ресурсов и низкое плодородие почв. Страна уже потеряла 80% первоначальной площади лесов, из них более половины за последние 40 лет (см. вставку 8.3 в гл. 8). На Востоке страны, где распространена сельскохозяйственная система «таву» (tavy), рис выращивается на крутых склонах после вырубки и сжигания девственных или вторичных лесов. На центральном нагорье скученность населения заставляет жителей долин расширять обработку горных склонов для развития производства, зависящего от дождевого

полива. В результате происходит эрозия, вымывание питательных веществ из уже бедной почвы и засорение илом ирригационных систем в долинах.

Ежегодные издержки от деградации окружающей среды в результате эрозии почвы, заиливания, снижения плодородия и потери лесов весьма велики и оцениваются на уровне 5% ВВП, ресурсная база сельского хозяйства не соответствует росту населения. Поэтому основная задача состоит в остановке этого цикла за счет интенсификации сельского хозяйства и снижения тем самым потребности в обработке новых возвышенностей. В настоящее время по ряду причин удобрений и новые более урожайные сорта практически не используются. Отсутствие надежных правовых основ землевладения снижает стимулы для инвестирования в интенсификацию производства. Отсутствие кредита и ликвидности, чрезвычайно низкое качество сельской инфраструктуры ограничивают использование и повышают стоимость снабжения исходными материалами и средствами производства.

Безусловно, для стран, которые в сильной степени зависят от возобновляемых природных ресурсов и практически не имеют альтернатив в кратко- и среднесрочной перспективе (поскольку они бедны человеческим капиталом и созданными человеком активами), особенно важно сдерживать их истощение и деградацию. Для этих стран поддержание природных ресурсов является ключевым компонентом экономического роста. Например, в странах Южной Африки, Карибского бассейна, регионов Индийского и Тихого океанов природный туризм стал важным источником иностранной валюты и внутренних доходов.

В ряде случаев восстановление или поддержание экологического ресурса могут не иметь решающего значения для хозяйственной деятельности (если другие факторы производства способны заменить его функции), но может играть важную роль в повышении экономической эффективности (см. вставку 2.6).

Случай 2. Вариант выбора: большее внимание экономическому росту и решение низкозатратных экологических проблем

Когда деградация природной среды обратима и не столь существенно влияет на экономический рост в кратко- и среднесрочной перспективе, придание большей значимости экономическому росту способствует снижению вмененных издержек и должно рассматриваться как целесообразное. Однако, как показано ниже, это не оправдывает полного невнимания к экологическим проблемам.

Чтобы оправдать стратегию «рост сегодня, приведение в порядок завтра», политики обращаются к аргументу, лишь частично подтверждаемому наблюдением, согласно которому экологическая деградация вначале усугубляется, а затем уменьшается по мере развития страны. Это своего рода «экологическая кривая Кузнецца» (экологический вариант кривой, предложен-

Вставка 2.6**Замена природных ресурсов активами, произведенными человеком, может быть дорогостоящей**

В течение многих лет водный бассейн Кэтскилл обеспечивал г. Нью-Йорк водой высокого качества, не требовавшей фильтрации или химической обработки. Нью-Йорк имел даже возможность разливать и продавать воду в другие города.

Эта ситуация стала меняться в 1990-е годы. Агентство по охране окружающей среды США (U.S. Environmental Protection Agency) предупредило городские власти о скорой необходимости финансирования строительства фильтрационной станции (6–8 млрд долл. плюс ежегодные операционные расходы около 300 млн. долл.). Эти огромные суммы заставили город задаться вопросом о причинах ухудшения в прошлом столь стабильной ситуации. Основную роль сыграли неконтролируемая мелиорация и интенсификация землепользования. Совокупное загрязнение отходами жилых массивов и ферм подавляло способность почвенных микроорганизмов к естественной фильтрации и очистке грунтовых вод.

Незначительные масштабы обезлесения и эрозии почвы, а также нетронутость в основном естественной инфраструктуры водного бассейна сделали возможным повернуть ситуацию. Перед Нью-Йорком встал выбор: восстановить водные ресурсы или строить фильтрационную станцию. Затраты по первому варианту – на улучшение канализационной системы и покупку земли для предотвращения их обработки – были оценены в пределах от 1 до 1,5 млрд долл., что составило пятую часть от затрат на искусственную систему фильтрации.

Выбор был ясен. Как заявил тогда уполномоченный городского Департамента по охране окружающей среды, «все, что может сделать искусственная фильтрация, – это решить проблему. Предотвращение проблемы с помощью защиты водных ресурсов быстрее, дешевле и имеет массу других преимуществ».

Источник: Neal (2000).

ной американским экономистом Кузнецом). Часто они действуют так, как если бы существовала автоматическая взаимосвязь и не было нужды в активном воздействии на проблему. Это могло бы быть так, если бы, скажем, изменения объемов и отраслевой структуры производства и технологические сдвиги в отраслях вели к переходу от сильно загрязняющих к менее загрязняющим методам производства.

Однако нельзя полагать, что качество окружающей среды будет обязательно улучшаться с экономическим ростом. Во-первых, такая связь наблюдается только в отношении некоторых экологических факторов. В отношении качества локальной воздушной среды наблюдается сильная перевернутая U-образная связь с доходом по параметрам выбросов двуокиси серы и окиси углерода (угарного газа) и даже однозначно нисходящая связь между содержанием взвешенных частиц и среднедушевым доходом⁵¹. Но по качеству водной среды данные неоднозначны. Кроме того, наблюдается стабильное ухудшение показателя среднедушевых выбросов CO₂ при росте среднедушевых доходов⁵². В це-

лом, как показали последние исследования, для вывода об ухудшении качества окружающей среды на первоначальном этапе роста с последующим улучшением по мере роста среднедушевых доходов нет достаточных оснований⁵³.

Во-вторых, даже по экологическим ресурсам, демонстрирующим позитивную связь с ростом среднедушевого дохода, эта связь не носит структурного характера. Напротив, лучшее состояние окружающей среды отражает воздействие регулирования и других мер политики, предпринимаемых под давлением общественности по мере того, как предпочтения качественной окружающей среды усиливаются с ростом среднедушевых доходов, а не возникает в ответ на естественные изменения структуры производства или потребления⁵⁴.

Важно учитывать, что если деградация или истощение ресурсов могут быть повернуты вспять, то этого нельзя сказать в отношении их воздействия на благосостояние человека (напомним деградацию Аральского моря, описанную во вставке 2.3). Будущие восстановительные действия не могут компенсировать поколение или поколения, живущие в период перехода к лучшему. Возьмем ущерб, который наносит здоровью человека загрязнение воздуха и воды. Согласно последним оценкам, около 11% случаев заболеваемости и преждевременной смертности в развивающихся странах вызваны экологическими рисками, связанными с состоянием водоснабжения и канализации, загрязнением воздуха в городах и помещениях⁵⁵. То же относится к недоеданию, на долю которого приходится 15% всех заболеваний и смертей. Наиболее уязвимы бедные слои, так как у них меньше альтернативных возможностей не пить грязную воду и не жить вблизи дорог с интенсивным движением и в местах с наиболее загрязненным воздухом.

По этой причине найдется мало оправданий бездействию в отношении по крайней мере некоторых из этих экологических проблем наряду с заботой об экономическом росте. Зачастую та или иная проблема в значительной части может быть решена при относительно небольших затратах (см. рис. 2.4)⁵⁶. Как показал ряд исследований затрат и выгод, затраты на устранение значительной доли загрязнения могут быть относительно низкими, а выгоды этого очень значительными. В подобных случаях даже в странах с очень низким уровнем доходов целесообразно ужесточение контроля за загрязнением при реализации стратегии высоких темпов роста⁵⁷.

Хотя политики часто обеспокоены тем, что меры по контролю за загрязнением отрицательно влияют на конкурентоспособность фирм, исследования не подтверждают этого⁵⁸. В действительности наблюдается тот факт, что страны, достигающие одинаковых темпов экономического роста, могут иметь различные экологические результаты. Так, страны со среднегодовыми темпами роста в 3–5% демонстрируют весьма широкий спектр экологических результатов (см. рис. 2.3).

Экологические результаты при данном уровне доходов в сильной степени зависят от того, как различные действующие лица (граждане, лидеры бизнеса, политики, органы регулирования, неправительственные организации (НПО), другие участники рынка) реагируют на экономический рост и его побочные эффекты⁵⁹. Отсюда следует, что общество может предъявить спрос на лучшее качество окружающей среды даже при весьма низком уровне доходов. В условиях выработки политики, оставляющих простор для участия, мнений и каналов обратной связи, страны скорее получат лучшие экологические результаты при любом уровне доходов (см. гл. 3).

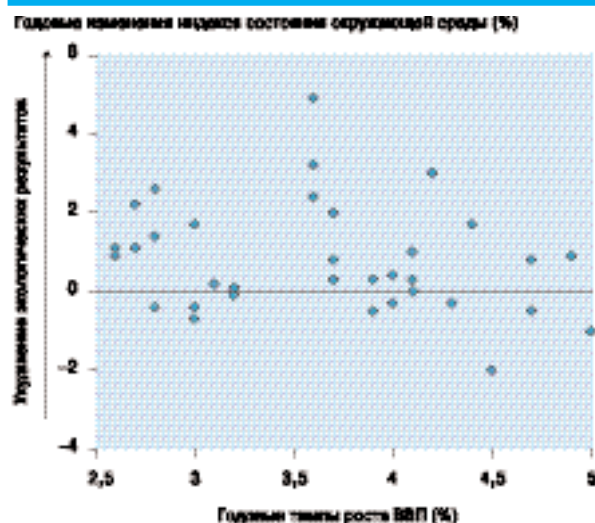
Случай 3. Вариант выбора: большее внимание окружающей среде

Когда текущее истощение или деградация угрожают стать необратимыми либо деградация имеет существенные и долгосрочные последствия⁶⁰, а соответствующий ресурс может иметь важное значение для страны в будущем, тогда экологические проблемы должны решаться сегодня.

Леса, богатые биологическим разнообразием, сегодня могут иметь незначительную рекреационную ценность для жителей развивающейся страны. Но по мере роста в стране среднедушевого дохода эта ценность будет возрастать, повышая значимость предотвращения необратимых потерь. Поскольку сегодня в такой стране эти ресурсы часто играют огромную роль в

Рисунок 2.3

Совершенно разные экологические результаты при одинаковых темпах роста



Примечание. Индекс состояния окружающей среды рассчитан путем придания равных весов годовым коэффициентам обезлесения; загрязнения водной среды, которое измеряется с помощью показателя эмиссии органических загрязнителей в расчете на метрическую тонну и на душу населения; и роста эмиссии CO₂ в расчете на метрическую тонну и на душу населения за 1987-1995 гг.

Источник: World Bank (2001h).

жизни бедных людей, определяя их существование (питание, топливо, корм для скота, лекарственные растения), можно одновременно приступить к решению проблем деградации природной среды и снижения бедности путем финансирования или разделения затрат с участием более крупных сообществ в рамках страны или зарубежных партнеров. Такие схемы должны быть тщательно разработаны и предусматривать при необходимости альтернативные источники существования для местного населения⁶¹. Устраняя необратимую деградацию, эти схемы могут также сохранить для страны альтернативную ценность ресурса на будущее. Схемы финансирования с разделением затрат служат в качестве временных заменителей экономического роста в той степени, в какой они согласовывают предпочтения нынешнего (более бедного) и будущего (более богатого) населения.

Примером такой модели может служить программа по предоставлению экологических услуг в Коста-Рике. Леса Коста-Рики, богатые биологическим разнообразием, привлекательны для туристов всего мира. В то же время в 1970-х и 1980-х годах уровень обезлесения был одним из самых высоких в мире. В целях охраны этого ресурса в Коста-Рике была разработана весьма инновационная Схема платежей для Программы экологических услуг (Payments for Environmental Services Program), по которой те, кто пользуется экологическими услугами лесов, возмещают затраты тех, кто несет бремя по сохранению лесов. Согласно схеме, был создан рынок разнообразных услуг, наиболее успешной из которых было секвестирование выбросов углерода (см. вставку 8.5 в гл. 8).

Некоторые ресурсы характеризуются чрезмерным использованием или недостаточным обеспечением — почему?

Из предыдущего рассмотрения должна быть ясна реальная польза разработки стратегий развития, основанных на улучшении управления широким портфелем ресурсов. Основная проблема в решении этой задачи состоит в том, что некоторые виды ресурсов (знание, экологические и социальные ресурсы) имеют характеристики общественных благ или экстерналий; иначе говоря, их использование вызывает положительные или отрицательные внешние эффекты (выгоды или издержки) для тех, чьи интересы не принимаются в расчет. В результате запасы этих ресурсов оказываются недостаточными с точки зрения общества. В этом проявляются последствия провалов рынка или политики.

Провалы рынка

Многие функции экологических ресурсов не исключаются из потребления — нельзя лишить людей возможности пользоваться ими. Это означает отсутствие четко определяемых прав частной собственности (индивидуальной или групповой) и, следовательно, невоз-

возможность нормирования потребления этих ресурсов или расширения обеспеченности ими там, где это оправданно, на основе рыночных механизмов. При отсутствии прав собственности невозможно взимать плату с других за пользование товаром или услугой. Поэтому индивид или группа не только не имеют стимулов для защиты или предоставления ресурса (так как они не могут помешать другим пользоваться им), но и всячески заинтересованы в том, чтобы бесплатно пользоваться усилиями других по защите или предоставлению ресурсов. Тогда с точки зрения общества ресурсы будут либо чрезмерно использоваться или недопоставляться.

Чрезмерное использование. Потребление индивидом или группой некоторых возобновляемых ресурсов, являющихся общей собственностью (т.е. неисключаемыми, но конкурирующими благами), будет сокращать обеспеченность этими ресурсами других. Каждый индивид или группа способны извлечь выгоду от их сверхэксплуатации в краткосрочной перспективе, но теряют в долгосрочной перспективе, поскольку все остальные поступают таким же образом, и объем ресурса падает ниже критической точки способности к восстановлению. Общество же получает в конечном счете наименее лучший результат.

В качестве иллюстрации проблемы общей собственности рассмотрим прибрежные рыбные промыслы, многие из которых сильно истощены в результате интенсивного рыболовства. В ряде важных районов промысла рыбная биомасса сейчас составляет лишь десятую часть первоначального уровня, 90% рыбных запасов уничтожены^{62, 63}. Хотя ясно, что все рыбаки в долгосрочной перспективе выиграли бы от процветания рыболовства, каждый из них действует в собственных интересах и ловит столько рыбы, сколько может. В этом состоит «трагедия общности», или открытого доступа, когда чрезмерно эксплуатируется ресурс, который в ином случае сохранил бы свою возобновляемость, когда все стремятся получить свою долю до того, как действия других приведут к истощению ресурса. Такое же поведение характеризует проблемы истощения озонового слоя и изменения климата — яркие примеры глобальной общей собственности на блага (см. табл. 2.2). Как показано в гл. 8, эмиссия веществ, истощающих озоновый слой, или использование ископаемого топлива (а также, хотя и в меньшей, но значительной степени обезлесение и другая практика землепользования, ведущая к высвобождению CO₂ и других парниковых газов) имеет результатом более быстрое накопление газов в атмосфере, чем способность естественных процессов к их нейтрализации. Это оказывает комплексное воздействие на изменение климата, причем глобальный эффект не зависит от того, где происходит эмиссия. И в этом случае индивиды (и отдельные страны) не учитывают внешние эффекты своих действий.

Недостаточное обеспечение. Знание — это общественное благо, однажды полученное, оно не может

быть исключено из пользования другими (т.е. является неисключаемым), при этом его потребление одним индивидом не сокращает обеспеченность других (т.е. является неконкурентным). Индивиды и группы имеют меньшую заинтересованность в инвестировании в получение информации и знаний, чем это желательно для общества. Возникает стремление к бесплатному пользованию, получению выгоды от знания, созданного кем-то другим. А так как индивидуальное использование части существующего знания не сокращает объема знания, доступного другим, генерирование нового знания дает крупные положительные экстерналии, или внешние эффекты для общества, которые не учитываются при децентрализованном принятии решений об инвестировании в создание нового знания. Таким образом, возникает тенденция к недостаточной обеспеченности знанием с точки зрения общества.

Существование внешних эффектов (экстерналий), не учитываемых индивидами, вызывает потребность в «рынке для внешних эффектов», способном согласовать предельные издержки и выгоды для индивида и для общества в целом, чтобы тем самым заставить индивидов учитывать влияние своих действий на других (т.е. интернализировать экстерналии). Если трансакционные издержки незначительны, права собственности относительно четко определены и могут быть гарантированы и с наименьшими затратами реализованы, то все заинтересованные стороны могут с помощью переговорного процесса прийти к соглашению относительно результатов, эффективных с точки зрения общества⁶⁴. При таких обстоятельствах не возникает существенной необходимости в политическом вмешательстве.

Однако, как правило, трансакционные издержки велики, и права частной собственности на многие экологические ресурсы трудно определимы. Трансакционные издержки зависят от количества участвующих заинтересованных сторон и от того, являются ли они сконцентрированными или рассредоточенными группами. (Очевидно, что не все проблемы заслуживают усилий — иногда трансакционные издержки могут быть выше, чем общественные выгоды.) Обычно трансакционные издержки более высоки, а решение проблемы более сложно, когда внешние эффекты распространяются на многочисленную, рассредоточенную группу. Решение проблемы еще более осложняется, когда внешний эффект генерируется небольшой сконцентрированной группой (которая способна самоорганизоваться при незначительных затратах), а распространяется на рассредоточенную группу, несущую значительные издержки самоорганизации, поскольку не располагает возможностью или голосом для ведения переговоров. Решение подобных проблем требует политического вмешательства и поддерживающих институтов (см. раздел «Коррекция чрезмерного использования и недостаточной обеспеченности важными ресурсами» и гл. 3). И, как

Таблица 2.2

Примеры внешних эффектов, являющихся объектами воздействия на различных типах пространства

Пространство/ масштаб действия	Неисключаемость, ведущая к провалам рынка		
	Блага в общей собственности (конкурирующие) ^a		Общественные блага (неконкурирующие) ^a
	Внешний эффект действия многих на многих (рассредоточенные интересы)	Внешний эффект действия немногих (концентрированный) на многих (рассредоточенный, затрагивающий также тех, кто не имеет голоса или каким-либо образом исключен из потребления)	Обычный случай: внешний эффект от действия многих на многих (рассредоточенные интересы)
Уязвимые сельские районы	Источники воды и пастбищные земли (гл. 4, вставка 4.2)	Горнодобывающие предприятия (гл. 4, вставка 4.7)	Школьное обучение для девочек (гл. 4, вставка 4.6). Программы помощи по приобретению знаний в Танзании (гл. 4, вставка 4.5)
Районы товарного сельскохозяйственного производства		Грунтовые воды (гл. 5, вставка 5.10). Приграничные земли (гл. 5, вставка 5.12)	
Городские районы	Размещение твердых отходов в дренажных каналах (гл. 6). Загрязнение воздуха автомобилями <в богатых странах>	Загрязнение в Кубатане, Сан-Паулу (гл. 6, вставка 6.3). Загрязнение воздуха автомобилями <в бедных странах>	Общественные работы в фавелах (трущобных пригородах) в Бразилии (гл. 6, вставка 6.5)
Страновой масштаб		Лесное хозяйство Камеруна (гл. 7, вставка 7.8)	Общественное здравоохранение в штате Сеара, Бразилия (гл. 7, вставка 7.2)
Глобальный масштаб	Истощение озонового слоя (гл. 8). Глобальное потепление (гл. 8) <индивидуумы>	Глобальное потепление (гл. 8) <страны>	

Примечание. Неисключаемость означает, что пользователь не может быть лишен возможности потреблять данный товар или услугу.

^a Конкуренция означает, что потребление одним пользователем сокращает предложение, доступное другим пользователям. Общественные блага не конкурентны до определенного предела. Если это пороговое значение пройдено, они могут стать конкурентными, например, автомагистраль, превращающаяся из свободной в перегруженную, или атмосфера при уровне концентрации загрязнителей, превосходящем ее поглотительную способность.

Источник: Авторы.

показано далее в Докладе, там, где такие институты отсутствуют, необходимо найти механизмы и стимулы, способные ускорить их появление. В табл. 2.2 собраны некоторые примеры, взятые из глав данного доклада и представленные в пространственно-масштабном разрезе.

Провалы политики

Чрезмерное использование или недостаточная обеспеченность тем или иным экологическим ресурсом может быть результатом политического вмешательства, предпринимаемого с целью исправления провалов рынка, которое, однако, в свою очередь, вызывает новые последствия и проблемы, выливающиеся в последнем случае в провалы политики. Например, страны в целях повышения конкурентоспособности определенных продуктов, отраслей, регионов или поддержки конкретных социальных групп могут осуществлять политику, ведущую к неблагоприятным экологическим последствиям. Если социальные издержки превышают социальные выгоды, это свидетельствует о провале политики и требует коррекции и возмещения или даже прекращения политического вмешательства.

Примером может служить так называемое неэффективное субсидирование. Во многих случаях субсидии первоначально вводятся в целях стимулирования потребления недоиспользуемых товаров или услуг — удобрений, электроэнергии, воды. Однако при отсутствии положений об их пересмотре и с формированием клиентуры, добывающейся субсидий как своего неотъемлемого права, их существование может длиться вне рамок экономически обоснованных пределов и служить источником экологического ущерба. Эти субсидии могут нести экономические издержки, если с их помощью поддерживаются процессы, не являющиеся в ином случае жизнеспособными (например, производство риса в Калифорнии). Они также способны причинить экономический ущерб, если ведут к такому снижению стоимости экологических ресурсов, которое вызывает в конечном счете деградацию данного дополнительного ресурса и влияет на производительность (например, энергетические субсидии в Индии, стимулирующие чрезмерное выкачивание грунтовых вод — см. вставку 2.7), либо, если поддерживают один вид деятельности, то наносят вред другим, сводя чистый эффект к отрицательной величине⁶⁵.

Вставка 2.7**Неэффективные субсидии в Индии**

Энергетические субсидии в Индии оборачиваются чрезмерным выкачиванием воды из подземных горизонтов, снижением доступности питьевой воды и стимулированием выращивания сельскохозяйственных культур, требующих обильного орошения, в тех местах, где не хватает водных ресурсов.

В условиях, когда нет различий между пиковыми и непиковыми тарифами, косвенное субсидирование стимулирует также чрезмерную строительную активность. (Согласно оценкам Всемирного банка на 1991 г., различные меры, предпринятые для снижения чрезмерного использования электроэнергии, способствовали сокращению потребностей в выработке электроэнергии на 12% за 10 лет.)

Помимо усиления откачивания воды из водоносных горизонтов, эти субсидии приводят к издержкам для малообеспеченного населения, которое, как пра-

вило, лишено доступа к электроэнергии, но страдает от альтернативных издержек, связанных с тем, что эти субсидии достаются другим. Поскольку Советы по электроэнергетике штатов страны не позволяют ввести реальные тарифы, накопившийся дефицит покрывается, хотя бы частично, за счет вычитания их долгов из помощи штатам, выделяемой в соответствии с Планом центрального правительства. Сокращение помощи центрального правительства наряду с прямым субсидированием выработки электроэнергии означает, что беднейшие слои населения не получают необходимых базовых услуг, таких как здравоохранение и начальное образование.

Источник: World Bank (2000e), использован материал вставки 5.2.

Энергетические субсидии⁶⁶, основная масса которых и в промышленно развитых, и в развивающихся странах направлена на ископаемое топливо⁶⁷, вызывают потери экономической эффективности. Но они также оказывают и в высшей степени вредное влияние на окружающую среду, отчасти проявляющееся в росте экономических издержек⁶⁸. Субсидии, объектами которых являются ископаемое топливо и ядерная энергетика, в странах-членах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) ежегодно составляют 71 млрд. долл.⁶⁹ Все исследования, моделировавшие последствия прекращения субсидирования угольной и других энергетических отраслей как в отдельных странах, так и в глобальном масштабе, показали значительные экологические выгоды, выражающиеся в снижении выбросов CO₂, а большинство исследований экономических последствий пришли к выводу об увеличении реального ВВП⁷⁰. Эта проблема не ограничивается промышленно развитыми странами. Многие развивающиеся страны значительно сократили субсидирование энергетики в 1990-х годах, но они получили бы существенный дополнительный выигрыш, ликвидировав его полностью (табл. 2.3). Часто говорится о том, что эти субсидии нужны для помощи бедным людям, но бедные редко получают от них выгоды.

Как правило, субсидии стимулируют использование поддерживаемых ими ресурсов, процессов или продуктов и снижают стимулы к поиску альтернатив, которые могут быть более экономически эффективными. Субсидии в ископаемое топливо снижают стимулы к разработке возобновляемых источников энергии⁷¹.

Хотя прекращение неэффективных субсидий может принести пользу обществу, некоторые его группы могут понести ущерб. Например, исследованиями последствий прекращения энергетических субсидий в промышленно развитых странах была отмечена существенная потеря рабочих мест в угледобывающей отрасли (хотя и наблюдался связанный с их высвобождением рост реального ВВП)⁷². Социальные факторы могут, таким образом, потребовать соответствующих

стимулов в виде трансфертов и компенсаций (см. гл. 7, вставку 7.7), а также других видов социальной поддержки (профессиональная переподготовка работников), обеспечивающих отказ от неэффективных субсидий.

Издержки и выгоды коррекции недостаточной обеспеченности ресурсами или их чрезмерного использования

Если экологические ресурсы, как правило, подвержены чрезмерному использованию или недостаточной обеспеченности, то как общество может начать сопоставлять выгоды решения экологической проблемы с затратами на это решение? Это зависит от начального момента.

Если начинать с состояния умеренной деградации, то часто возможно осуществить значительные улучшения при достаточно низких издержках. Весьма простые и низкзатратные меры по снижению загрязнения воды (например, установка фильтров) способны снизить его уровень почти наполовину. Затраты на дополнительное устранение деградации, как правило, резко возрастают из-за повышения сложности требуемых для этого мер. Следовательно, первоначальные затраты незначительны, но более резко возрастают по мере восстановления качества ресурсов.

В качестве примера другого рода рассмотрим затраты на снижение уровня загрязнения воздуха транспортом в г. Мехико (оценка на начало 1990-х годов). Первоначально самый дешевый эффект был получен за счет наиболее интенсивно эксплуатируемых автомобилей — в центре города и в течение всего дня. Дальнейшее снижение выбросов потребовало модификации значительной части автомобильного парка, что привело к увеличению затрат. (Стоимость снижения выбросов у автобусов и такси, имеющих большой ежегодный пробег, составила бы 300 долл. на 1 т, у пассажирских автомобилей — 1600 долл. на 1 т.) Дополнительные издержки на реализацию программы обязательного контроля эксплуатируемых автомобилей были бы еще выше (при росте затрат с ужесточением нормативов), а дополнительное сокращение выбро-

Таблица 2.3

Выгоды от ценообразования на энергоресурсы по принципу полных затрат

Страна	Средний размер субсидии (в % к базовой цене)	Расходы на субсидии (млрд долл.)	Эффект ликвидации субсидий		
			Выигрыш в экономической эффективности ^b (в % от ВВП)	Сокращение потребления энергии (в %)	Снижение эмиссии двуокиси углерода (в %)
Иран, Исламская Респ.	80,4	3,6	2,2	48	49
Венесуэла, Боливарианская Респ.	57,6	1,1	1,2	25	26
Российская Федерация	32,5	6,7a	1,5	18	17
Индонезия	27,5	0,5a	0,2	7	11
Казахстан	18,2	0,3	1,0	19	23
Индия	14,2	1,5	0,3	7	14
Китай	10,9	3,6	0,4	9	13
Южная Африка	6,4	0,08	0,1	6	8
Итого	21,2	17,2	0,7	13	16

^a На основе цен и валютных курсов 1997 г. (т.е. до финансового кризиса).

^b Трансферты в форме субсидий ведут к росту добавочного дохода потребителей и производителей (т.е., соответственно, разницы между суммой, которую потребители готовы заплатить за единицу продукта, и суммой, которую они фактически платят, а также разницы между суммой, которую производители фактически получают, продавая продукт, и суммой, которую они хотели бы получить за единицу продукта). Эти дополнительные суммы, однако, меньше, чем общий объем трансфертов (субсидий); это означает, что субсидирование ведет к чистой потере общественного благосостояния. Следовательно, ликвидация субсидий способствовала бы чистому увеличению экономической эффективности.

Источник: International Energy Agency (1999a); Myers and Kent (2001).

сов — меньше, поскольку более дешевые средства уже применены. Наиболее высокие предельные издержки при еще меньшем снижении выбросов связываются с улучшением качества моторного топлива (рис. 2.4)⁷³.

Но если деградация ресурса достигла значительной степени, затраты на его восстановление могут резко подскочить. Например, стоимость восстановления водных ресурсов в Национальном парке «Эверглейдс» (штат Флорида) оценена в 7,8 млрд долл. В некоторых случаях, когда истощение или деградация достигли очень значительных размеров, даже при наличии технологической возможности решения проблемы, оно может быть экономически неосуществимо. Если же ситуация технически необратима, затраты увеличиваются до бесконечности. Например, практически невозможно удалить проникшие в водоносный слой такие вещества, как нефть и нефтепродукты, химические растворители (являющиеся частью определенного типа загрязнителей, известных как неводные жидкие фракции).

Сложности, вызываемые длительными временными горизонтами и неопределенностью

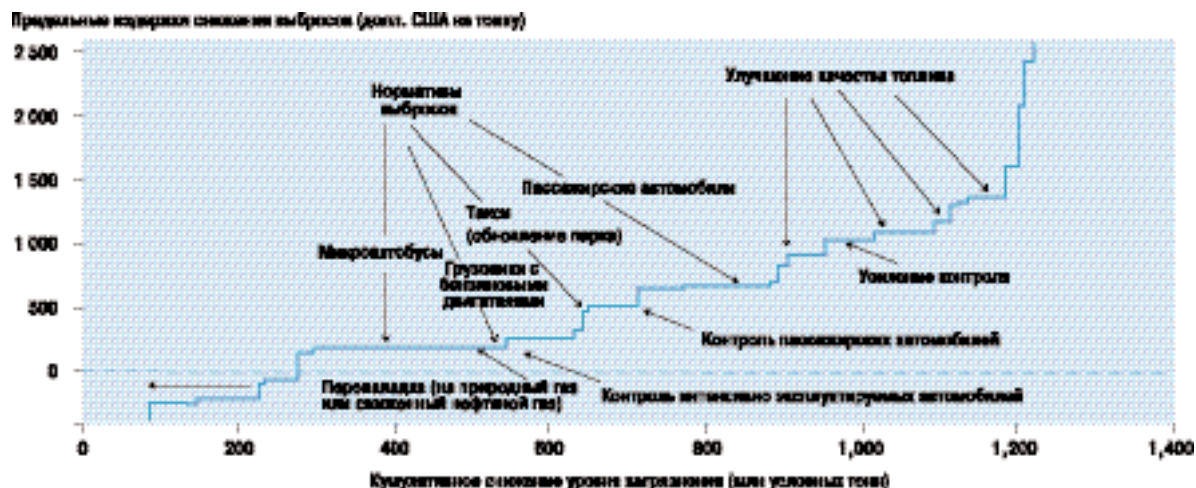
Одна из трудностей, связанных с экологическими проблемами, состоит в высокой степени неопределенности затрат и выгод от их решения. Дело еще более осложняется, когда затраты и выгоды реализуются в различные моменты времени: часто затраты осуществляются в краткосрочной перспективе, а выгоды материализуются в долгосрочной, как например, в случае

изменения климата. Иногда затраты и выгоды будущих периодов и различных моментов времени могут быть дисконтированы, или приведены к их сегодняшним эквивалентам с использованием потребительской процентной ставки — ставки, по которой потребление завтра может быть заменено потреблением сегодня без изменения общественного благосостояния. Но чем дальше в будущее отодвигается получение выгод, тем сильнее склонность к отсутствию действий, так как дисконтирование автоматически снижает оценку этих выгод⁷⁴.

Однако, если признается, что более длительный временной горизонт означает также возможность значительной неопределенности относительно самой процентной ставки, и если анализ затрат и выгод учитывает эту неопределенность, то оценка выгод в отдаленных горизонтах возрастает. (Поскольку потребительская процентная ставка частично зависит от прогноза будущего потребления, неопределенность долгосрочных экономических прогнозов будет означать неопределенность процентной ставки⁷⁵.) Подобную неопределенность можно видеть на не совсем точном, но показательном примере выгод, связанных с воздействием на изменение климата. В одном из исследований изменения климата (влияния уменьшения выбросов углерода) была взята первоначальная ставка по государственным облигациям (которая обычно берется как наилучший заменитель потребительской процентной ставки) в размере 4% и спрогнозировано, что будущие ставки могут либо повыситься до 7%, либо понизиться до 1%. Было

Рисунок 2.4

Снижение уровня загрязнения в г. Мехико



Источник: Eskeland and Devarajan (1996).

показано, что принятие во внимание этой неопределенности может увеличить ожидаемую приведенную стоимость рассматриваемых выгод почти на 80% по сравнению с оценкой при постоянной ставке в 4%⁷⁶. Таким образом, если приведенная стоимость доллара будущей выгоды при постоянной ставке в 4% составляет 25 центов, то при учете неопределенности процентных ставок она составит на 20 центов больше (45 центов).

Снижение степени неопределенности требует приобретения знаний и информации. Возможность атаки на пороговые значения также подчеркивает важность разработки и мониторинга ключевых показателей, сигнализирующих о надвигающихся проблемах. К сожалению, как отмечалось выше, знания и информация, как правило, также недостаточно обеспечиваются, так как индивиды, принимая решения об инвестировании в приобретение знаний и информации, не учитывают возникающие при этом положительные внешние эффекты для общества.

Коррекция чрезмерного использования и недостаточной обеспеченности важными ресурсами

Разработка показателей использования ресурсов представляет сложную задачу (см. раздел, посвященный измерению устойчивости). Еще один вызов — решение проблем чрезмерного использования или недостаточной обеспеченности ресурсами. В данном разделе рассматриваются механизмы, призванные воздействовать на две основные причины возникновения ситуации с чрезмерным использованием или недостаточной обеспеченностью экологическими ресурсами, которые были рассмотрены выше, — провалы рынка и провалы политики.

Воздействие на провалы рынка

Там, где существуют внешние эффекты (экстерналии), возникает проблема координации — частные предельные издержки и выгоды отличаются от общественных предельных издержек и выгод, что требует политики, направленной на их согласование. Как правило, основное внимание сосредотачивается на официальных политических средствах и механизмах, однако неофициальные общественные институты, опирающиеся на неформальные нормы и связи, также могут сыграть ключевую роль в решении проблем координации.

Обычно наиболее эффективный подход, который известен как принцип дополнительности, состоит в воздействии на провалы рынка на самом нижнем уровне, способном интернализировать экстерналии. Заметим, что это может наложить отпечаток на роли формальных и неформальных механизмов⁷⁷. Внешние эффекты, воздействующие на жителей одного поселка, должны рассматриваться на том же уровне. Но весьма часто внешние эффекты распространяют свое действие за рамки одного сообщества и поэтому требуют решения в более широких рамках. Например, сохранение лесистых горных склонов отвечает интересам различных групп на многих уровнях. Местные и расположенные по соседству с лесом общины могут быть заинтересованы в управлении, обеспечивающем их топливом и пищей, жители всего водного бассейна — в защите леса с целью предотвращения наводнений и наносов в нижних течениях рек, страна — в сохранении потенциала экологического туризма. А мир в целом может быть озабочен сохранением биологического разнообразия и поддержанием углеродного обмена. Все это требует соответствующих действий на всех уровнях.

Необходимые формальные механизмы воздействия на провалы рынка могут быть различными — от директивного и контролирующего регулирования и использования рыночных сил до создания рынков и вовлечения общественности (см. рис. 2.5). Для решения проблемы, как правило, требуется определенный набор механизмов, в редких случаях достаточно одного. В общем виде выбор механизмов определяют следующие факторы.

- Действенность инструмента в достижении поставленной цели.
- Экономическая эффективность инструмента, в том числе его статическая эффективность (достижение цели с минимальными затратами для общества) и динамическая эффективность (обеспечение стимулов к инновациям и поиску альтернативных, более эффективных способов достижения цели), при одновременной минимизации затрат на реализацию (мониторинг, принудительное применение).
- Степень, в которой инструмент минимизирует затраты на реализацию других целей при наличии вариантов выбора.
- Последствия влияния на распределение и уровень бедности.

Регулирование — директивы и контроль

Директивные и контролирующие меры регулирования служили традиционными средствами согласования общественных и частных интересов. Эти инструменты, в число которых входят лицензии, разрешения, стандарты качества, нормативы загрязнения, технологические стандарты, стандарты на продукцию, запреты, обладают тем преимуществом, что более непосредственно, по сравнению с другими механизмами, нацелены на желаемый количественный или качественный уровень ресурса. Например, на качество воздушной среды можно воздействовать с помощью технологических стандартов или норм загрязнения.

Аналогичным образом, действенными инструментами, также являющимися элементами регулирующего подхода, могут служить управление и планирование. Зонирование и планирование землепользования могут играть важную роль в решении проблем городского загрязнения, например, если имеет место экономия на масштабе природоохранных мер при территориальной концентрации предприятий. При значимости пространственного фактора эффективным средством борьбы с экологическим ущербом может служить зонирование, хотя оно и страдает отсутствием гибкости. Опыт, однако, показывает, что в ряде случаев меры регулирования менее эффективны и действенны, чем рыночные инструменты, а также требуют для своей реализации более мощного институционального потенциала.

Использование рыночных факторов — налоги и субсидии

Природоохранные проблемы могут также решаться с помощью такого рыночного инструмента, как налоги. Однако воздействие норм налогообложения на уровень загрязнения нельзя определить до получения фактических результатов. Орган регулирования может оценить эффект данной налоговой ставки только путем проб и ошибок. Все большее признание находит тот факт, что сочетание директивно-контрольных и рыночных инструментов более эффективно, чем каждый из них по отдельности. Так, если задача состоит в достижении желаемых количественных и качественных показателей при минимальных издержках, могут быть установлены целевые нормативы общего загрязнения, а предоставление разрешений или лицензий позволит предприятиям, соблюдая общий предел, согласованно двигаться к нему при наименьших затратах для общества.

Для решения экологических проблем страны расширяют применение экономических инструментов, которые обладают более высокой потенциальной эффективностью в данный момент (статической) и во времени (динамической), большей гибкостью в достижении целей, а также представляют источник государственных доходов, направляемых на решение других проблем общества. Но есть и трудности: многие виды экологических ресурсов не имеют четко определяемых прав собственности, тогда как определенность имущественных прав необходима для функционирования в условиях рынка. Несмотря на это, истощение или деградация ресурса нередко частично происходят на рыночном пространстве и, таким образом, подвержены воздействию экономических инструментов⁷⁸. Иногда на возможность четкого определения прав собственности на ресурс и, следовательно, его рыночного функционирования может повлиять технология (так, измерительные приборы могут способствовать формированию рыночных отношений в сфере водоснабжения, которые в ином случае не могли бы быть реализованы).

Например, несмотря на то, что права частной собственности на чистый воздух как ресурс не определяются, тем не менее можно решать ряд аспектов его деградации в рамках рыночных отношений. В случае загрязнения автотранспортом могут быть подвергнуты налогообложению выбросы загрязнителей, моторное топливо или использование автомобилей.

Одно из предложений по воздействию на общемировые проблемы — такие, как истощение озонового слоя и изменение климата, — состоит во введении платы или сборов за пользование на глобальном уровне⁷⁹. (Конечно, обуздание загрязнения воздуха путем налогообложения автотранспорта и промышленных выбросов в городах, как указывалось выше, послужит одновременно важным элементом стратегии предотвращения изменения климата⁸⁰.) Сборы с пользователей создают стимулы к снижению давле-

Рисунок 2.5

Механизмы воздействия на провалы рынка и политики



Источник: Составлено на основе документа «Пять лет после Рио: Инновации в экологической политике» (Five Years after Rio: Innovations in Environmental Policy, World Bank, 1997a).

ния на окружающую среду (в этом состоит их стимулирующая функция), а также способствуют мобилизации финансовых средств для целевого финансирования охраны и восстановления общемировых благ (финансовая функция сборов с пользователей).

Создание рынков: права собственности и торговля разрешениями

В некоторых случаях есть возможность определения и распределения прав собственности, создаваемая с помощью регулирования и институциональных структур, она способствует созданию рынков и позволяет воспользоваться преимуществами эффективности. Фактически этот подход (торгуемые на рынке разрешения на выброс загрязнителей) явился основным нововведением прошедшего десятилетия⁸¹. Использование директивных и контрольных инструментов для регулирования общего допустимого уровня загрязнения в сочетании с торгуемыми квотами создает рынок для снижения загрязнения, который не мог бы существовать в иных условиях. Возможность рыночного обращения квот дает фирмам стимул к поиску наиболее эффективного по затратам решения этой проблемы, поскольку фирмы, которые более успешно или с меньшими затратами снижают свои выбросы, получают возможность продавать свои излишки тем, кто делает это менее эффективно. Вмененные издержки загрязнения, ложащиеся на фирмы, заставляют их искать более дешевые методы контроля, способствуют общему снижению уровня загрязнения и обеспечивают динамическую эффективность.

В странах ОЭСР торгуемые квоты рассматриваются как способ гармонизации охраны окружающей среды и экономической эффективности⁸². Примером может служить осуществляемая в США схема в отношении выбросов двуокиси серы с целью сокращения кислотных дождей, которая основана на торгуемых правах и действенных санкциях при их несоблюдении. Аналогичным образом, Исландия и Новая Зеландия оживили свои рыбные запасы путем выдачи лицензий на отлов на уровне поддержания их устойчивости и предоставления рыбакам права свободной торговли своими квотами.

Такие мероприятия, несмотря на их преимущества с точки зрения стимулирования в правильном направлении принятия наименее затратных решений, могут тем не менее требовать значительных административных издержек и расходов на реализацию. Поиск оптимального соотношения между свободной игрой рыночных сил, с одной стороны, и контролем и принудительными мерами — с другой, является сложной задачей.

Вовлечение общественности: опубликование и распространение информации

Гражданское общество может наблюдать и обеспечивать соблюдение норм регулирования. Хороший пример — программа PROPER в Индонезии, которая сообщает общественности о фактах нарушения фирмами природоохранных положений (поощряя их соблюдение), побуждает местные сообщества оказывать давление на компании, демонстрирующие плохие результаты. В ее поле зрения главным образом факты

загрязнения водной среды. Программа составляет рейтинг компаний по объему выбросов и поэтапно сообщает итоги, прежде всего публикуя хорошие результаты и предоставляя тем, кто показывает плохие, шесть месяцев на исправление. За 18 месяцев функционирования программы половина нарушителей смогла обеспечить соблюдение законодательно установленных нормативов⁸³.

Участие и контроль со стороны общественности также повышают эффективность добровольных природоохранных соглашений. Такие соглашения с частным сектором становятся популярными при решении экологических проблем во многих странах ОЭСР, особенно в тех случаях, когда у регулирующих органов нет возможности принимать конкретные меры. Соглашения могут содержать обязательства со стороны правительства (или природоохранного ведомства) с приглашением отдельных фирм к участию либо взаимно согласованные обязательства по охране окружающей среды, разработанные в процессе переговоров между властями и промышленностью. Они могут также представлять собой односторонние обязательства, инициированные частным сектором. Такие соглашения не ограничиваются экологическими проблемами. Например, туристические фирмы заключили соглашение с административным центром Аляски — городом Джуно и одноименным округом о минимизации вредных последствий туризма для местного сообщества.

Подход на основе добровольности может работать — при условии надлежащей разработки, реализации и контроля. Но здесь также возможны проблемы. Контроль может быть слабым по причине отсутствия адекватных механизмов со стороны промышленности или недостаточности санкций. Возможен феномен бесплатности выгод, когда другие фирмы не несут затрат по соблюдению условий соглашения, пользуясь его результатами.

Также возможно оказание неуместного давления на процесс регулирования со стороны мощного бизнеса⁸⁴. Поощрение участия общественности может помочь в решении этих проблем.

Воздействие на провалы политики

Сегодня многие экологические стрессы возникают не из-за незнания мер, способных их предотвратить. Еще 10 лет назад в *Докладе о мировом развитии за 1992 г.* были рассмотрены комплексные проблемы экологии и развития и показаны некоторые реализуемые и действенные направления политики (см. вставку 2.8). Десятилетие спустя эти рекомендации сохраняют свою силу, однако многие из них были в лучшем случае приняты или реализованы лишь частично⁸⁵. Как отмечалось, широкое использование субсидий сохраняется во всем мире (в водоснабжении, энергетике, производстве продуктов питания, особенно в промышленно развитых странах). Многочисленны примеры наносящей ущерб погони за правом собственности (индивиды и компании борются за разработку оставшихся природных ресурсов — минеральных, лесных, рыбных — впереди других). Когда мир движется к дальнейшей либерализации торговли, сохраняются торговые ограничения (тарифные и нетарифные барьеры) как раз на те товары, по которым развивающиеся страны являются конкурентоспособными, в том числе на продукты сельскохозяйственного производства и текстильные изделия.

Если сделанные десятилетие назад политические рекомендации остаются эффективным путем улучшения благосостояния миллионов людей, почему они не были реализованы? В действительности воплощение даже самых выигрышных направлений политики столкнулось со значительно большими трудностями, чем первоначально предполагалось. Интересы крупного бизнеса оказались значительно более защищенными, а

Вставка 2.8

Доклад о мировом развитии за 1992 г.: развитие и окружающая среда

В *Докладе о мировом развитии за 1992 г.* была отмечена задача обеспечения развития и сокращения бедности для поколения (1990–2030 гг.), которое будет свидетелем роста мирового населения на 3,7 млрд человек, удвоения производства продовольствия и утроения потребления энергии. В нем содержался призыв к действиям, которые взаимно усилят охрану окружающей среды и развитие. В их числе обеспечение чистой воздушной и водной среды, развитие канализации; улучшение управления землепользованием; защита биологического разнообразия. В нем отмечались большие возможности вмешательства, способного принести двойной выигрыш — одновременно улучшить состояние окружающей среды и обеспечить локальные экономические выгоды.

В докладе также содержались предложения об улучшении институтов экологического регулирования, использовании, там, где возможно, рыночных принципов стимулирования, были выдвинуты следующие политические рекомендации.

- **Выигрышные направления политики.** Ликвидация субсидий на энергоресурсы, пестициды, удобрения, воду для орошения, заготовку леса и животноводство (неэффективные субсидии); налогообложение городских транспортных выбросов.

- **Приоритеты действий.** Ликвидация неэффективных субсидий, укрепление прав собственности на общие ресурсы, расширение предоставления услуг, развитие гласности и участия, тщательная оценка экологических вариантов выбора с особым вниманием к долгосрочному необратимому или широкомасштабному ущербу, приведение в соответствие роли правительства с его возможностями.
- **Политика устойчивого развития.** Возможны более широкая опора на стимулы, а не на инструменты регулирования; противодействие влиянию мощных заинтересованных групп.
- **Сотрудничество для нахождения решений.** Сотрудничество со странами с высоким уровнем доходов в целях расширения рынка и увеличения помощи развитию, финансирования затрат на достижение приоритетных глобальных экологических целей, особенно требующих охраны естественных местообитаний в развивающихся странах.

Источник: Авторы. Acharya and Dixon, специальное исследование для *Доклада о мировом развитии 2003 г.*

ускорение институционального развития было более трудным. Присутствие провалов политики, даже когда общество в целом может выиграть от их устранения, часто отражает влияние мощных заинтересованных групп, блокирующих необходимые реформы. Участие гражданского общества в сочетании с расширением предоставления информации и прозрачности может не только способствовать контролю за соблюдением

экологических норм регулирования отдельными компаниями, но также и служить важным средством повышения ответственности общественного сектора (см. рис. 2.5). Блокирование реформ влиятельными группами является одним из существеннейших препятствий формированию институтов, необходимых для поддержки экологической политики.

Институты для устойчивого развития

Нам следует рассматривать индивидуальную свободу как общественное обязательство.

Амартия Сен¹

В предыдущей главе показано, что для процветания людей, особенно на протяжении длительного временного горизонта, также процветать должен обширный спектр ресурсов. Управление широким портфелем ресурсов призвано обеспечить вклад процесса развития в благосостояние человека на устойчивой основе. В целях совершенствования управления могут быть выработаны соответствующие инструменты политики². Но на практике многие социально эффективные направления политики не принимаются или не реализуются. Институциональный анализ дает возможность рассмотреть те факторы, которые способствуют определению и применению этой политики.

Поскольку задача институтов — действовать в интересах защиты людей и управления широким портфелем ресурсов, они должны реагировать на те важнейшие изменения, которые предстоят в последующие 50 лет, и придавать им соответствующее направление. К таким изменениям относятся урбанизация, технологический прогресс, экономический рост, новые общественные ценности, новые условия доступности экологических и природных ресурсов, а также новые, более тесные международные связи. Поэтому институты должны быть стабильными, но одновременно способными к изменениям и адаптации, а кроме того, должны возникать новые институты.

Глава 3 посвящена координации поведения человека, необходимой для процветания людей и ресурсов, и прежде всего институтам, которые обеспечивают эту координацию путем согласования интересов, воздействия на качество и эффективность роста. В главе рассматриваются четыре основные проблемы.

- Что такое институты? Это правила и организации, в том числе неформальные нормы, координирующие поведение человека. Они важны для устойчивого и справедливого развития. Если они хорошо выполняют свои функции, это дает возможность людям совместно работать и планировать свое будущее, будущее своих семей и сообществ. Но если в их функционировании проявляется слабость или несправедливость, результатом будут недоверие и неуверенность, люди будут стремиться больше «брать», а не «создавать», их совместный потенциал будет подорван³.
- В чем состоят ключевые функции институциональной среды в обеспечении благосостояния человека? Она должна *воспринимать сигналы* о потребностях и проблемах, особенно с периферии, что означает генерирование информации, предоставление гражданам возможности для выражения интересов, реагирование на обратные связи, стимулирование познания. Она должна также *согласовывать интересы* путем обсуждения изменений и достижения соглашений, а также путем предотвращения тупиковых ситуаций и конфликтов. И она должна *исполнять и реализовывать решения*, неуклонно следуя соглашениям.
- Что мешает возникновению такой институциональной среды? Одно из препятствий — разрозненность интересов. При этом сконцентрированные интересы часто приобретают преобладающий вес, например, при распределении прав собственности на землю и воду, а также в действиях правительства. Другой барьер состоит в трудности формирования надежных обязательств по защите и заботе о людях и ресурсах. Третье препятствие заключено в неинклюзивности институтов (в отсутствии включенности, доступа, широкого участия). Если в обществе и социальных процессах отсутствуют равенство и демократия, это затрудняет координацию разрозненных интересов и формирование прочных обязательств.

- Как могут быть преодолены эти барьеры? В ряде случаев социальное и экономическое развитие создает благоприятные возможности для изменений. Структурные изменения — урбанизация, демографические сдвиги, перераспределение богатства (особенно прирастание нового богатства) — высвобождают динамичные силы и открывают возможности для институциональных изменений. Катализатором изменений могут служить также инициативы по расширению обмена информацией. Информация расширяет возможности людей, предоставляя им трибуну для выражения интересов, повышая прозрачность и ответственность деятельности правительств и фирм.

Институты по координации поведения человека

Институты представляют собой правила, организации и общественные нормы, способствующие координации человеческих действий (см. рис. 3.1). Спектр неформальных институтов простирается от доверия и других форм социального капитала (сюда входят глубоко укоренившиеся моральные нормы, определяющие общественное поведение) до неформальных механизмов и сетей координации. Формальные институты включают кодифицированные правовые нормы и законы, а также процедуры и организации, вырабатывающие, модифицирующие, интерпретирующие и проводящие в жизнь эти нормы и законы (от законодательных органов власти до центрального банка).

Поскольку институты определяют поведение, они являются социальными активами (или пассивами, если они слабы или неэффективны). Это же относится к элементам социального капитала, таким как доверие и сети личностных связей. Различие между социальным капиталом и институтами в ряде случаев может быть нечетким, и различные виды социальных активов взаимодействуют между собой (см. гл. 2, примечание 14). Например, в деревне обмен товарами и услугами может быть основан на личностных связях и других формах социального капитала, а в городе — на формальных институтах. Аналогичным образом, высокий уровень общей кредитоспособности в обществе может быть результатом либо сильных личностных связей, либо соблюдаемых всеми хороших законов и судебной системы. В действительности, по мере усложнения общества доверие к отдельным лицам (основанное на знании их характера и частоте межличностных контактов) дополняется доверием к институтам (правилам и организациям) при общении с незнакомцами.

Два очень важных параметра координации — другие и будущее. Рынки — это институты с функциями координации (см. вставку 3.1). Рыночная координация транзакций, совершаемых индивидами и фирмами, позволяет им обслуживать других и инвестировать в будущее (например, когда пекарь строит новую печь в ответ на возросший спрос). Но, чтобы обеспечить надежность, контроль и правильные стимулы, рынки нуждаются в поддержке других институтов. Экономические агенты несут транзакционные издержки, и координация, осуществляемая институтами, способна

Рисунок 3.1

Общественные нормы, правила и организации для координации поведения человека



Вставка 3.1**Рынок как механизм координации**

В 1776 г. Адам Смит прекрасно показал, как рыночные силы координируют поведение человека в отношении общественных благ, выдвинув известную формулу «невидимой руки»: «Мы рассчитываем на свой обед не благодаря доброй воле мясника, пивовара или пекаря, а благодаря их заботе о собственных интересах». Идя дальше, Фридрих фон Хайек ярко описал рынок как инструмент поиска и открытия. В процессе добровольного обмена рынок генерирует ценовые сигналы и передает информацию о дефиците. Если рынки конкурентны и децентрализованы, «знание о конкретных обстоятельствах времени и места» будет направлять принятие решений (Найек, 1945, р. 526). Хайек использовал пример с повышением дефицитности олова. Через более высокую цену потребители олова получают сигнал о том, что «часть олова, используемого ими в потреблении, теперь находит более прибыльное применение где-то в другом месте и что, следовательно, они должны его экономить». Одновременно производители получают сигнал к поиску новых поставщиков. Система прекрасно функционирует по принципу экономики знания и собирает разрозненные интересы.

«Чудо состоит в том, что в случае, подобном дефицитности того или иного сырьевого материала, без всякого приказа, — когда, возможно, лишь горстка людей знает о причине, — десятки тысяч людей, личности которых нельзя выяснить даже путем многомесячного расследования, становятся более экономными в использовании этого материала или его продуктов, т.е. двигаются в правильном направлении» (Найек, 1945, р. 527).

Рынки, безусловно, способны выполнять эти функции и в отношении важных общественных проблем, но, чтобы справиться с этими проблемами, им нужна поддержка других институтов. Например, природоохранное ведомство, которое выдает торгуемые разрешения на выброс загрязнителей или взимает плату за загрязнение (как в случае с серой в США или загрязнением воды в Колумбии), может воспользоваться рыночными механизмами для поиска дешевых путей борьбы с загрязнением. В более типичном случае системы регулирования выбросов не используют рынки, коль скоро они готовы требовать от фирм более дешевых и экологически безопасных методов производства.

Источник: Авторы.

снизить эти издержки. Участники рынка могут иметь намерение обмануть друг друга или не сдержат своих обещаний, но социальный капитал и современные институты, такие как нормы права и правоприменение к исполнению контрактов, снижают вероятность подобного поведения (и транзакционные издержки), способствуют взаимовыгодным транзакциям. Особыми задачами, стоящими перед этими институтами, являются обязательства по защите и заботе о людях и обслуживанию разрозненных интересов.

В *«Докладе о мировом развитии 2002 г. Создание институциональных основ рыночной экономики»* рассматривались главным образом созданные человеком активы, его предмет исследования был уже, чем в данном докладе. Но в нем были глубже исследованы факторы, обеспечивающие устойчивое осуществление инвестиций и транзакций. В данном докладе использована эта

основа и расширено обсуждение тех аспектов благосостояния, которые не ограничиваются доходом или непосредственно сферой рынка, а именно вклада, осуществляемого экологическими, природными и социальными ресурсами. Действующие на общественной сцене лица отчасти играют по имеющимся правилам, а отчасти определяют эти правила. Фирмы, правительство и гражданское общество располагают возможностями действовать и оказывать влияние на действия других, играя роль дополняющих факторов в процессе координации.

Участники рынка

Поскольку ценовой механизм дает информацию, необходимую для координации, рыночное участие предоставляет людям возможности специализации и кооперации, лучшего применения своих квалификаций и ресурсов (см. вставку 3.1 и гл. 7). Но институциональная структура должна обеспечивать функционирование рынков и получение ожидаемых выгод. Если формальные институты слабы, активность сосредоточится в неформальном секторе — во многих развивающихся странах доля работников в неформальном секторе превышает 60%⁴. Это означает, что значительная доля экономической активности лишена потенциальной поддержки, способствующей росту производительности, а также может избежать руководящего воздействия со стороны институтов, управляющих экологическими и социальными аспектами⁵. Но рыночная власть может также предоставить крупным фирмам страны или многонациональным корпорациям потенциальную мощь, сравнимую с правительством, способную навязывать решения, обслуживающие узкие, а не широкие интересы. Таким образом, важнейшая задача правительства и формальных институтов состоит в том, чтобы в большей мере благоприятствовать и поддерживать участников рынка — представителей частного сектора и одновременно должным образом гарантировать соблюдение общественных интересов.

Правительство

Правительство играет центральную роль как организатор разрозненных интересов во многих областях, отвечая национальным целям и согласовывая конкурирующие интересы. В отличие от социальных норм и ценностей, правительство, используя такие качества, как дальновидность и целенаправленность, занимается процессом выработки правил, ускоряя процесс их изменений и одновременно обеспечивая их применение. Но если правительство, обладая общественно санкционированными полномочиями принуждения, само оказывается не связанным правилами (например, конституцией или соответствующим законодательством, определяющим принцип разделения властей), то каким образом оно может выполнять свои обязательства в качестве партнера? Если, например, сохраняется нестабильность и риск конфискационных последствий действий правительства, частный сектор не будет заинтересован в инвестировании и ведении биз-

неса. До тех пор пока институты не достигнут успеха в разделении властей и обеспечении действенной системы сдержек и противовесов, местные сообщества и частный сектор не будут заинтересованы во взгляде на перспективу, окружающая среда и природные ресурсы будут нести ущерб в результате отсутствия инвестиций и охранительных мероприятий.

Демократические формы принятия решений, несмотря на имеющиеся ограничения, обеспечивают процессы, обладающие желаемыми институциональными характеристиками; они воспринимают сигналы, согласовывают интересы и осуществляют выбранные действия. Множится число исследований, показывающих тесную связь параметров гласности и подотчетности с улучшением показателей развития, таких как рост среднедушевого дохода в стране, снижение коэффициентов детской смертности и неграмотности (см. гл. 7 и *Доклад о мировом развитии 2002 г.*). Эмпирические данные подтверждают вывод, который сделал Амартия Сен, о том, что демократия, поддерживаемая гласностью, играет ключевую роль в ликвидации голода и предоставлении эффективной помощи пострадавшим от последствий катастроф⁶. Теория и практика также свидетельствуют о том, что обязательства по отношению к

окружающей среде и вытекающие из них результаты положительно коррелируют с демократическими процедурами, хотя в некоторых странах благоприятная экологическая ситуация была достигнута другими средствами.

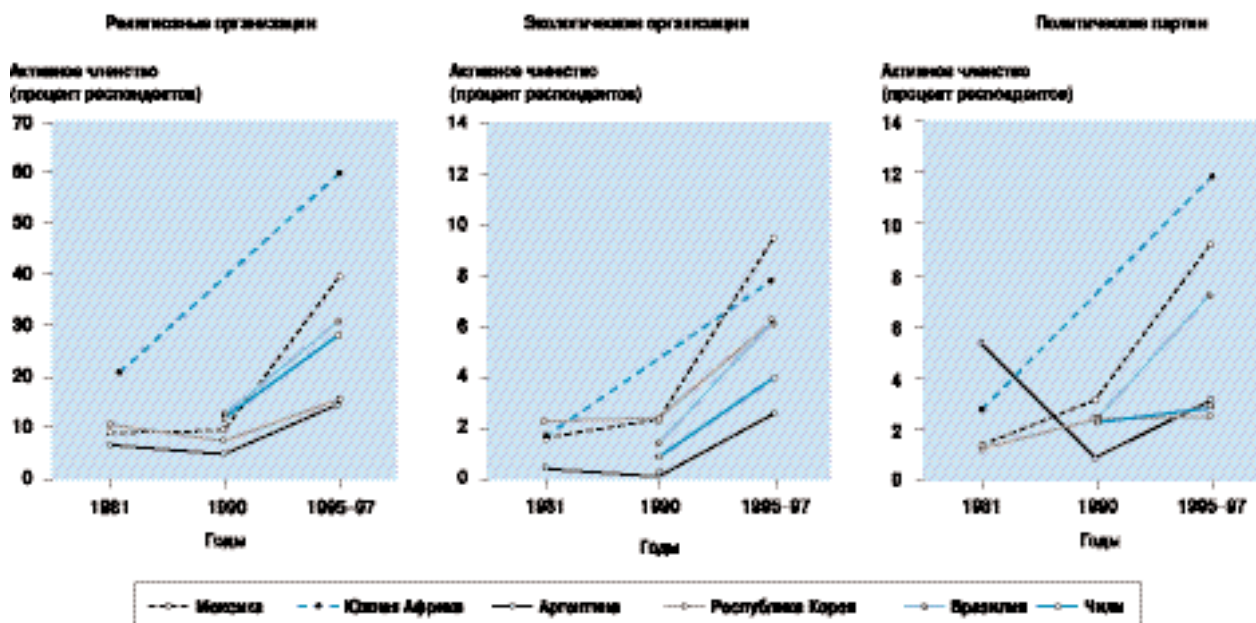
Гражданское общество

За последние два десятилетия наблюдался резкий рост активного членства в организациях гражданского общества (см. рис. 3.2). За этот период такие организации стали более влиятельными, действуя как независимо, так и через воздействие на правительство и частный сектор⁷.

Роль гражданского общества была наиболее заметной в мобилизации поддержки решения конкретных проблем, предоставлении информации и обеспечении независимого контроля. Организации гражданского общества часто брали на себя инициативу и обеспечивали возможность для выражения интересов тем, кто был ее лишен, формируя необходимые доверие, легитимность и знание. В Западной Бенгалии, Индия, организация «Миссия Рамакришны» работает с молодежными клубами в 1500 деревнях, исследует нужды и помогает обеспечить внешнюю поддержку для повы-

Рисунок 3.2

Рост участия в организациях гражданского общества, 1981–1997 гг.



Примечание. Представленные страны являются единственными развивающимися странами, по которым имеются данные за длительный период времени. В обследовании, проведенном в 1995–1997 гг., данные об участии в организациях гражданского общества были собраны еще в 11 развивающихся странах (Бангладеш, Колумбия, Доминиканская Республика, Гана, Индия, Нигерия, Перу, Филиппины, Тайвань (Китай), Уругвай, и Венесуэла). Показатели активного членства в этих странах в 1995–1997 гг. в среднем составили 25,1% по религиозным организациям, 8,5% по политическим партиям и 6,2% по экологическим организациям. Обследования не проводились в Южной Африке в 1990 г. и в Бразилии и Чили в 1981 г. Поэтому фактическая линия тренда по Южной Африке может отличаться от представленной.

Источник: Обзор мировых ценностей (The World Values Survey).

шения общественного благосостояния и реализации проектов развития⁸. В Таиланде Ассоциация экологически безопасной технологии (Appropriate Technology Association) организовала сотрудничество фермеров, университетских ученых и государственных учреждений с целью снижения уровня отравления пестицидами с помощью биологических методов контроля⁹.

Гражданское общество и средства массовой информации также играют важную роль в обеспечении мониторинга, например, они способствуют повышению ответственности правительства и снижению стимулов для коррупции. Коммерческая эксплуатация природных ресурсов особенно восприимчива к коррупции¹⁰. Например, в Боливии безудержная нелегальная торговля исчезающими биологическими видами в середине 1980-х годов процветала, благодаря работникам таможни, которые в отсутствие независимого надзора подделывали разрешения на вывоз. Активное гражданское общество облегчает природоохранным и другим ведомствам публикацию фактов о плохом управлении. Например, в Камеруне оно сыграло важную роль в контроле за новым порядком лесозаготовительных концессий (гл. 7). Когда граждане обладают доступом к независимым источникам информации, а также эффективными каналами участия в политическом процессе и правовой защитой от преследования, они могут стать мощной политической силой, способной улучшить деятельность государственных органов.

Роль организаций гражданского общества особенно важна в продвижении экологически эффективных стратегий развития. Экологический менеджмент (управление окружающей средой) зачастую сопряжен с «нисходящими потоками» внешних эффектов, а НПО часто предоставляют знания и обеспечивают контакты между географически удаленными районами. Подъем гражданской экологической активности нередко являлся составной частью общей широкой тенденции активизации гражданского общества¹¹. Опросы общественного мнения постоянно отмечают, что в развивающихся странах общественность озабочена экологическими проблемами в не меньшей степени, чем в промышленно развитых странах¹².

Институты по охране ресурсов

Откуда берутся ресурсы? Не легче ли взять, чем создать? Институты, ограничивающие с помощью норм или угрозы наказания «взятие» ресурсов, важны для их процветания, независимо от того, созданы ли эти ресурсы человеком или природой, являются ли они объектами рыночных операций или нет. Например, получение устойчивых выгод невозможно без ограничения использования лесов или водоносных горизонтов, когда увеличение плотности населения, технологический прогресс, изменение предпочтений или другие явления повышают спрос на это использование. Институты, обеспечивающие подобные ограничения, способствуют процветанию ресурсов; однако, поскольку выгоды, к

которым они ведут, разрознены, такие институты не возникают автоматически.

Охранительные институты — это институты, которые определяют и поддерживают права контроля в отношении доступа к важнейшим для благосостояния человека ресурсам и их использования, например, кто может пастись своих коров, кто контролирует фабрику, кто забирает прибыль или кто имеет право на выброс загрязнителей — когда, где и по какой цене. Особой подгруппой охранительных институтов являются права частной собственности. Они закрепляют за собственником хорошо разграниченные (но не слишком ограниченные) права на пользование и распоряжение активом, как правило, включающие право продажи и сдачи в аренду. В число этих институтов входят обязательства со стороны общества (как продолжения семьи, соседей, деревень или правительств) по защите соответствующих прав. В современном обществе реализация этих обязательств требует активного выполнения обязанностей со стороны правительства (полиции, судов) по принуждению к исполнению, а также удостоверения в том, что правительство само соблюдает указанные права. По этой причине защита имущественных прав тесно связана с действенностью правовых норм, так как люди должны быть уверены в уважении к их собственности.

Но охранительные институты призваны также управлять теми ресурсами, которые не подлежат частному владению. Агентство по контролю за загрязнением окружающей среды определяет и защищает права контроля над воздушной средой. Центральный банк охраняет целостность валютной и финансовой системы. И, как показывают исследования в области *управления ресурсами совместной собственности и социального капитала*, сообщества могут решать проблемы координации и обеспечивать процветание ресурсов (важное взаимодействие между кооперацией в рамках местных сообществ и формальными институтами современного общества может нести как выгоду, так и ущерб).¹³

В широком институциональном контексте фирмы, правительство и организации гражданского общества совместно обеспечивают действенность правил и норм. Например, гражданское общество может способствовать независимости судебной системы. Соблюдение правил и норм в типичном случае, несомненно, обеспечивается с помощью санкций, и многие из них эффективны только при поддержке со стороны органов власти и организаций.

Некоторые активы защищают другие, и некоторые более уязвимы для хищничества, чем другие (см. вставку 3.2). Земля в условиях современного города защищается формальными институтами (правами собственности, судами и регистрационными органами), но относительно слабо защищена в условиях периодического стравливания пастбищ при кочевом животноводстве. Рыбные запасы могут не требовать никакой защиты, если они обильны, но превращаются в объект дорогостоящего внимания со стороны охранительных

Вставка 3.2**Ресурсы, угрозы и защита**

Недостаточно защищенные ресурсы не могут процветать и вносить вклад в благосостояние человека. Все ресурсы не подвержены одним и тем же угрозам, но все они – природные и созданные человеком, в деревне или в городе – зависят от охранительных институтов. Вот примеры их слабой защиты.

При бандитах нет смысла ввозить рогатый скот

В Уганде сейчас поощряется использование тягловых животных при вспашке как способ повышения сельскохозяйственной продуктивности. В провинции Намбита администрация планирует обеспечить отдельные группы фермеров обученными для этого быками в надежде, что это повысит продуктивность и побудит других фермеров вкладывать свои сбережения в рогатый скот. Однако фермеры настроены скептически; неразрешенная проблема присутствия мобильных и вооруженных бандитов заставляет фермеров ожидать, что этот скот скоро будет похищен.

При незащищенных правах собственности рушатся доходы и благосостояние

За последнее десятилетие в посткоммунистических странах была осуществлена массированная передача государственной собственности частным владельцам. Почти во всех этих странах частный сектор из очень незначительной в 1989 г. части экономики к 2000 г. превратился в доминирующую силу. Но во многих странах приватизация не сопровождалась развитием институтов, четко определяющих и защищающих права частной собственности.

Поражающая воображение доля руководителей фирм (75%) в Киргизской Республике, Молдове, Российской Федерации и Украине не были уверены, что правовая система защитит их контрактные и имущественные пра-

ва в случае делового конфликта. В шести странах, где права собственности были наименее защищены, доходы (ВВП) упали за десять лет переходного периода на 40% и более. Многие страны со снижающимся уровнем ВВП испытывали также значительное повышение коэффициентов смертности.

Без обязательств по отношению к закону и собственности эффективное управление ресурсами маловероятно

Необеспеченность правами собственности также наносит ущерб природным и экологическим ресурсам: рыбные запасы находятся под угрозой, леса вырубаются преждевременно. Так как люди не уверены в том, что они смогут и завтра извлекать свой продукт, они берут все, что могут, сегодня, начиная гонку за правами собственности.

Профильное обследование стран показывает, что необеспеченность правами собственности снижает инвестиции в производственные активы и увеличивает уровень обезлесения. Реформы, усиливающие обязательства по отношению к законности и собственности, полезны для лесов. Есть все основания считать, что эти выгоды распространятся и на другие природные и экологические ресурсы. Однако будут и исключения, например в случае, когда запасы естественным образом защищены высокими издержками на разведку и добычу. Разведка и добыча нефти требуют таких инвестиций, которые сами по себе подвержены собственническому риску. В этих случаях, если лучше защищенные права вызывают рост добычи или переработки, вероятные последствия будут более заманчивы и будут отращать не только краткосрочные, узкие интересы.

Источники: Bohm and Deacon (2000); Hellman, Jones, and Kaufmann (2000); Hoff and Stiglitz (2002); сотрудники Всемирного банка.

институтов по мере развития технологии рыбного промысла и увеличения спроса. Сбережениям, хранимым под матрацем, также нужна защита, но те, что лежат в банках, нуждаются в хороших сейфах и таких надежных институтах, как независимые органы регулирования и центральные банки.

Более высокий уровень национального дохода может способствовать более высокому качеству институтов (например, благодаря большим расходам на судебную систему). Но, что еще важнее, лучшее качество институтов также может способствовать повышению национального дохода, например, когда хорошие институты стимулируют инвестиции или сдерживают чрезмерную добычу рыбы. Многие теоретические и эмпирические исследования показали наличие сильного причинно-следственного воздействия высококачественных институтов, измеряемого с помощью такой переменной, как соотношение индексов законности и показателей среднедушевых доходов (см. рис. 3.3). Согласно одному из исследований, более высокий уровень выражения интересов и подотчетности мог бы повысить уровень национального дохода на душу населения в 2,5 раза¹⁴. В другом исследовании сделан вывод, что во всех странах среднедушевые доходы росли бы не менее чем на 2% в год, если бы эти страны охраняли права собственности (государствен-

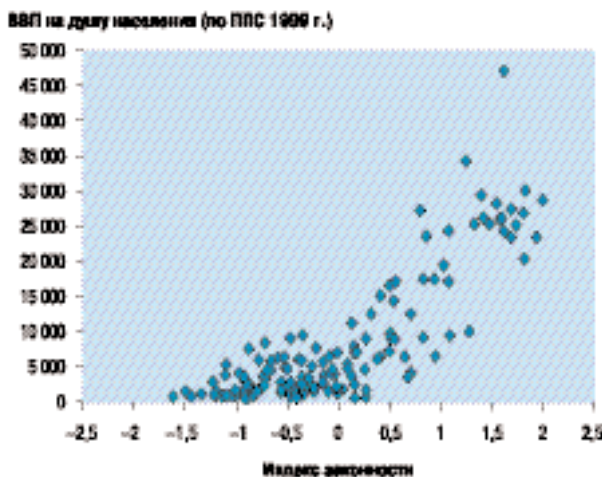
ной и частной) и осуществляли более конкурентную рыночную политику¹⁵.

Итак, если институты способствуют процветанию ресурсов, то может процветать и экономика. Но если так важны эффективные институты, то почему бы всем странам не иметь их? Почему бы политикам и лидерам не делать шаги к укреплению правосудия и защите прав собственности? Этого не происходит, потому что лидер, принимающий меры по созданию сильных институтов, сумеет извлечь выгоды за счет развития экономики и улучшения состояния окружающей среды только в долгосрочной перспективе, а это означает необходимость стабильной обстановки и широкой политической поддержки¹⁶.

Если обязательства со стороны общества по развитию охранительных институтов отсутствуют, ценные ресурсы не будут процветать и могут подвергнуться расточительному уничтожению (см. вставку 3.3). Что касается сельскохозяйственных земель, то здесь два факта, выявившиеся по мере исторического развития этого ресурса, способствуют возникновению охранительных институтов. Во-первых, когда земельные ресурсы становятся ограниченными, конкурирующие пользователи не могут избежать встречи лицом к лицу и могут выбрать либо борьбу, либо переговоры. Во-вторых, когда соседи заселили землю, они могут помогать

Рисунок 3.3

Взаимосвязь между качеством институтов и национальным доходом



ППС — паритет покупательной способности.

Примечание. Индекс законности как показатель качества институтов включает такие аспекты, как безопасность прав собственности или уверенность группы или индивида в том, что завтра они получат плоды того, что сделано или сохранено сегодня.

Источник: Kaufman, Kraay, and Zoido-Lobaton (1999).

друг другу в защите этой земли на взаимной основе. Таким образом, даже без государства или феодального землевладельца агрессоры встретят противодействие¹⁷.

Чтобы показать, как происходит формирование охранительных институтов при более сложных обстоятельствах, рассмотрим пример рыболовства¹⁸. Важность прочных институтов определяется тем, что рыболовство составляет 19% всех потребляемых человеком животных белков¹⁹. Типичная история развития рыболовства начинается с обнаружения новых рыбных запасов. По мере увеличения доходов рыбного промысла, увеличиваются мощности добычи. Несмотря на ограниченность ресурсов и расточительную конкуренцию, рыбаки не координируют управление. Со временем улов снижается, сначала в показателях производительности в единицу рабочего времени, затем в целом, и отдельные рыбаки уже с трудом достигают критической точки окупаемости²⁰. Эта расточительная погоня за эксплуатацией ресурса ведет к растрате труда и капитала, так как рыба, которой нужно было дать возможность расплодиться и вырасти, выловлена. Вмешательство правительства может ухудшить ситуацию, если субсидии искажают сигналы и продлевают хищническое рыболовство (см. гл. 7).

Сопоставьте эту историю растраты и бесприбыльности с альтернативными вариантами, в которых стоимость ресурса максимизируется. Рыболовный кооператив может хорошо управлять ресурсом, если он способен контролировать своих членов, если его члены способны контролировать свою организацию и если кооператив способен контролировать вхождение в отрасль — все это под большим вопросом. Теоретически

Вставка 3.3

Природные ресурсы сокращаются, когда охранительные институты слабы

Слабость институтов создает плохой инвестиционный климат и ведет к истощению природных ресурсов. Возможна и такая ситуация, когда некоторые виды природных ресурсов затрудняют создание институтов (гл. 7), тогда как другие способствуют институтам, благоприятствующим инклюзивности и развитию*.

Рассмотрим имеющиеся по 150 странам данные об объемах основного капитала (взяты из таблицы Всемирного банка по скорректированным сбережениям), включая созданный человеком физический капитал, минеральные, лесные и сельскохозяйственные ресурсы. Если этот объем сокращается, показатель скорректированных сбережений имеет отрицательное значение. Среди стран с низким объемом физического капитала (менее 75% национального дохода) 24% (16 стран из 67) имеют отрицательные скорректированные сбережения, а среди стран с более высоким его объемом — 10% (восемь стран из 83).

Таким образом, страны, характеризующиеся высоким уровнем истощения природных ресурсов, как правило, имеют также и низкие показатели объема физического капитала. Для стран с отрицательной величиной скорректированных сбережений этот вывод заставляет рекомендовать не политику роста сбережений, а, скорее, меры, направленные на совершенствование охранительных институтов. Низкий уровень накопления физических активов и сокращение природной ресурсной базы в этих странах являются в большей степени результатом не низких сбережений, а институциональной среды, в которой ресурсы не могут процветать.

* К такому выводу приводит литература, в которой природные ресурсы трактуются как зло, а также такие недавние исследования, как Acemoglu, Johnson, and Robinson (2001); Engerman and Sokoloff (1997); Woolcock, Pritchett, and Islam (2001). См. также Auty (1997); Hoff and Stiglitz (2002).

Источник: Таблица скорректированных сбережений Всемирного банка.

частная монополия также может эффективно управлять ресурсом рыболовства. На практике чаще правительство осуществляет регулирование путем запретов или ограничений. Как видно на примере Новой Зеландии и Исландии, более надежны и имеют больше шансов на успех ограничения, которые вводятся и строятся на основе действующих пользователей ресурсом (см. гл. 7).

Морское право, устанавливающее 200-мильные экономические зоны, отражает ту идею, что приватизация ресурса открывает возможности для улучшения управления им, оно «приватизирует» собственность в пользу прибрежных государств, соответственно связывая ресурс как с традиционными интересами, так и с естественной сферой юрисдикции. Хотя не все проблемы управления рыболовством ограничены национальными водами, страны могут основывать свои действия на законе и вести переговоры. Многие впечатляющие схемы управления рыболовством были бы невозможны без такого закона (см. гл. 7). Однако во многих других случаях институты управления продемонстрировали лишь частичные успехи в ограничении вхождения в отрасль и стабилизации улова, в результате сокращение излишних мощностей и добычи было недостаточ-

ным, чтобы дать ощутимые выгоды. Задача состоит в том, чтобы добиться уверенности отрасли в получении выгод от сокращения мощностей и восстановления прибыльности. Если же нет доверия к обещаниям о том, что сдержанность будет вознаграждена, чрезмерная добыча будет продолжаться.

Восприятие сигналов, согласование интересов и реализация решений

Институциональная среда призвана выполнять многообразные функции. Но среди них выделяются три главные функции, необходимые для надежной и целенаправленной координации действий — улавливать сигналы, согласовывать различные интересы и осуществлять решения.

Восприятие сигналов

Рыбные запасы истощаются, токсины отравляют детей, коррупция ослабляет природоохранный контроль, притеснения подавляют коренное население, насилие по отношению к женщинам продолжается — все эти явления могут намеренно или случайно оставаться незамеченными при отсутствии чувствительности к сигналам. Сигналы об ухудшении социальной или экологической ситуации (см. гл. 2) могут быть основаны на научных измерениях (например, в случае качества воздушной среды) или на выражении интересов и обратной связи, но они будут эффективными только при наличии адресата, воспринимающего информацию и предпринимающего действия.

Способность воспринимать сигналы тесно связана со способностью согласовывать интересы. Генерирование и восприятие сигналов охватывают такие процессы, как ясное обнаружение явления, агрегирование сигналов и привлечение внимания лиц, принимающих решения. Чувствительность к сигналам зависит, таким образом, от социальных и политических отношений. Характеризуются ли они открытостью и доступностью или фрагментарностью и дискриминационностью? Насколько они плюралистичны, меритократичны и свободны или они политизированы и монополистичны? Существует ли свобода и конкуренция в выражении индивидуального мнения, в бизнесе и в политической системе?

Достоверная информация о загрязнении воздуха нужна и гражданам, и природоохранному ведомству, у нее много направлений использования. Индекс IMESA по г. Мехико, ежедневно публикуемый в прессе, сигнализирует людям о том, следует ли оставить детей дома и избегать физической нагрузки. Но он также с очевидностью информирует граждан о том, насколько успешно власти решают проблему качества воздушной среды, усиливает ответственность политиков и органов управления.

Существуют также и другие сигналы. *Выражение интересов* означает возможность сигналов, поступающих от граждан, фирм и гражданского общества, воздействовать на институты (через посредство заявле-

ний, голосования, судебных разбирательств и средств массовой информации). Недавнее исследование, проведенное в промышленно развитых и развивающихся странах, показало, что это воздействие, в том числе воздействие со стороны граждан в пользу снижения уровня промышленных выбросов, может идти по многим каналам и усиливается с помощью информации²¹.

Содержание глав 4-6 показывает, что как городским, так и сельским жителям бывает затруднительно выразить свои интересы и получить необходимые услуги, что новые институциональные структуры развиваются в направлении преодоления этой проблемы (см., например, вставки 6.4 и 6.5 об обитателях *фавел* в Бразилии и железнодорожной станции в Мумбае). С точки зрения маргинальных сельских районов два фактора существенно повышают сегодняшнее, по сравнению с прошлым, значение восприимчивости к сигналам из провинции. Во-первых, возможности миграционного оттока населения меньше, чем на этапе индустриализации стран с высоким уровнем доходов (см. гл. 4). Во-вторых, другие явления, например развитие добывающих отраслей, ускоряются, поэтому сигналы об их влиянии на местные сообщества и окружающую среду также должны проходить быстрее (см. вставку 4.7).

Многие страны проводят реорганизацию местного управления. При политической децентрализации институты развиваются в направлении, способствующем повышению чувствительности к восприятию менее громких сигналов, что важно, поскольку в различных местах проблемы и приоритеты различны. Однако децентрализация, проводимая как в богатых, так и в бедных странах, несет с собой не только надежды, но и риски. На нижестоящих уровнях управления правильное построение стимулов может встретить затруднения, могут также возникнуть проблемы, связанные со слабостью институционального потенциала и господством местных элит²².

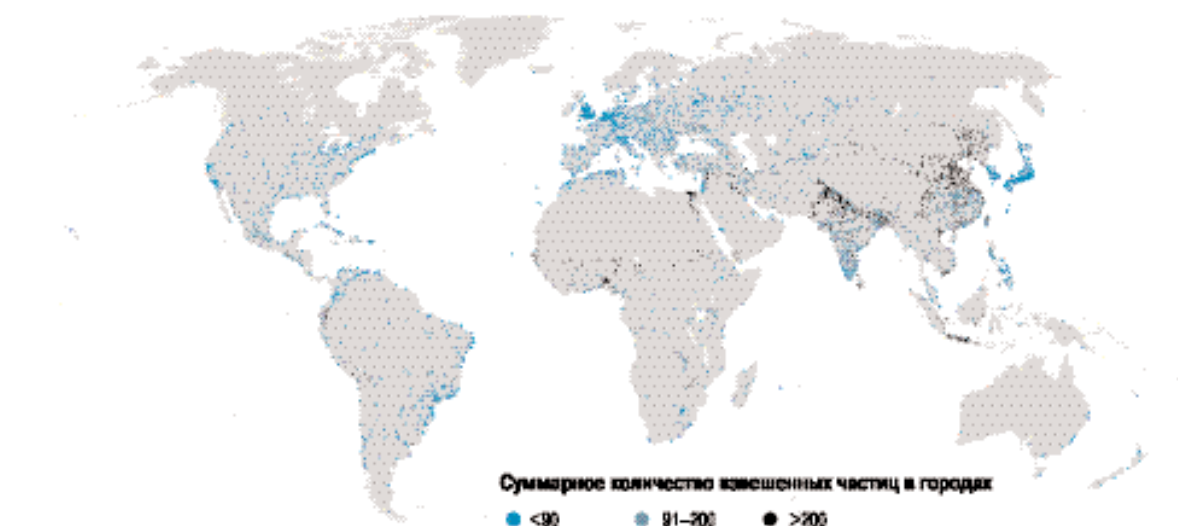
Согласование альтернатив — и интересов

Охранительный институт, подобный ведомству по защите качества воздушной среды, действует в рамках определенных полномочий по согласованию интересов. Он может ввести нормативы загрязнения или налоги или усилить контроль. Данные действия в результате укрепляют права тех, кто пользуется выгодами более чистого воздуха, и ослабляют при этом права других, и в этом состоит один из путей реализации меняющихся социальных приоритетов. Сбалансирование интересов происходит на многих уровнях: в законодательном процессе на уровне государства, в судебных процессах, на рынке, в индивидуальных нормах и взаимодействиях на уровне деревни, в видимых и скрытых процессах, происходящих в советах директоров и филиалах корпораций.

Данные показывают, как предоставление информации (в эпоху беспрецедентных информационных потоков) может ускорить изменения в сфере политичес-

Рисунок 3.4

Суммарная концентрация взвешенных частиц



Источник: Bolt and others (в печати).

ких балансов и реальных решений. Не случайно, термин «прозрачность» доминирует в современном процессе совершенствования управления. Опыт богатых и бедных стран свидетельствует, что расширение доступа к информации означает улучшение экологических результатов²³.

На рис. 3.4 показаны 1445 городов мира, где, согласно оценкам Всемирного банка, население страдает от воздействия пыли или взвешенных частиц, суммарная концентрация которых превышает предельно допустимую норму 90 микрограммов на 1 куб. м ($\text{мкг}/\text{м}^3$)²⁴. Лишь менее чем в 2% этих городов проводится систематический мониторинг загрязнения воздуха и в еще меньшем количестве полученная информация доводится до общественности. Исследования, проведенные в промышленно развитых и развивающихся странах, дают основания для весьма вероятной гипотезы, что мониторинг загрязнения и опубликование информации помогли бы (в том числе через политические каналы) улучшить качество воздушной среды в этих городах, независимо от имеющегося в них уровня доходов²⁵.

Но баланс не может поддерживаться только с помощью предоставления информации. Очевидно, что, поскольку более открытые и демократичные страны придают значение многим, рассредоточенным интересам, есть основания ожидать, что они будут уделять больше внимания охране окружающей среды. Хотя данные неполны, некоторые результаты подтверждают эту гипотезу (см. вставку 3.4).

Можно предположить, что при однопартийной системе чувствительность к сигналам затруднена, по-

скольку в такой системе легче пресекать нежелательные новости. Однако это не всегда так. В Китае в ряде сфер, в том числе в управлении природопользованием, где за последнее десятилетие наблюдался заметный прогресс, определенную роль сыграли две институциональные черты: систематический подход к выражениям недовольства и национальная политика предоставления общественности местной экологической информации (см. гл. 7). Система, основанная на учете жалоб, обладает многими качествами, но может иметь тенденцию к возникновению таких сразу же заявляющих о себе явлений, как информационные помехи. Поэтому ценность представляет ее сочетание с объективными данными мониторинга. Оба механизма основаны на преимуществах децентрализации и понимании важности национальных институтов (таких, как гарантированность информации) для увеличения подотчетности на местном уровне²⁶.

В Европе информация, которая способствовала достижению общего понимания проблемы и вклада в ее решение, сыграла важную роль в изменении баланса интересов в пользу снижения уровня трансграничного загрязнения, в том числе в тех случаях, когда согласованность достигалась с помощью переговоров, а не власти (см. вставку 8.1). Для достижения согласованности интересов и получения объективных сигналов важно наличие поддерживающих институтов. Корпорации для достижения таких традиционных целей, как защита пенсионных сбережений работников и собственности акционеров, опираются на законодательство и аудит, а теперь они опираются также на гражданское

Вставка 3.4**Демократия и экологическая политика: восприятие сигналов, изменение баланса**

Существуют убедительные теоретические основания рассматривать демократию как фактор, в целом благоприятствующий охране окружающей среды и экономической эффективности.

Заслуживают рассмотрения два убедительных механизма.

- *Демократия позволяет придать значимость рассредоточенным интересам.* Политика, как правило, склоняется в пользу сконцентрированных интересов и придает меньшее значение столь же важным интересам, разбросанным среди большого числа людей. Выгоды, которые обеспечиваются экологическими ресурсами, например качеством речной воды, часто рассматриваются как общественные блага и, следовательно, рассредоточены среди многих индивидов, тогда как издержки по очистке могут быть сконцентрированы.
- *Свобода выражения мнения и объединения помогает обществу улавливать сигналы и приспосабливаться к изменениям.* По мере того как увеличивается плотность населения, расширяются знания, растут доходы или меняются предпочтения, меняется и воздействие на окружающую среду. Проблема конского навоза на улицах Лондона ушла в прошлое, но возникли новые проблемы, такие как смог или загрязненность свинцом городского воздуха или разливы нефти в Северном море, и они требуют новых институтов управления и технических решений. Ответственности политиков перед гражданами и разделению властей наилучшим образом

соответствуют условия демократии; эти институциональные условия являются также ключевыми факторами при пересмотре приоритетов, установлении нового баланса соперничающих интересов и принятии мер.

Установление масштабов экологических обязательств представляет сложную задачу. Тем не менее демократические государства располагают большими возможностями осуществить следующие меры:

- поставить под защиту свои земельные пространства;
- подписать и ратифицировать многосторонние соглашения по охране окружающей среды;
- участвовать в межправительственных экологических организациях;
- соблюдать требования Конвенции о международной торговле исчезающими видами фауны и флоры;
- создать национальный совет по проблемам устойчивого развития;
- осуществлять информационную политику по вопросам охраны окружающей среды.

Исследование показало, что демократии более склонны к принятию экологических обязательств, независимо от их уровня доходов.

Источник: Neumayer, Gleditch, and Gates, специальные исследования к Докладу о мировом развитии 2003 г.

общество в обеспечении более широкой корпоративной социальной ответственности (см. гл. 8).

Исполнение решений

Природоохранное ведомство исполняет решения путем применения налогов, норм регулирования и правовых норм и воздействует тем самым на граждан и фирмы, которые меняют свое поведение в отношении выбросов загрязняющих веществ. Ведомство проводит мониторинг выбросов и принимает соответствующие меры, корректируя плату или налагая штрафы за несоблюдение нормативов. Примером может служить действующая в Коста-Рике схема платежей по программе экологического обслуживания (см. вставку 8.5), которая перекладывает бремя затрат на природоохранные мероприятия, обеспечивает их осуществление и помогает сбалансировать интересы. Есть и многие другие примеры, в которых природоохранные меры объединены с проектами развития, такими как Глобальный экологический фонд (ГЭФ) (Global Environmental Facility, GEF) и Экспериментальный углеродный фонд Всемирного банка (Prototype Carbon Fund) (гл. 8). Во вставке 3.5 показано, как решения, принимаемые с помощью переговоров на местном уровне, позволили снизить уровень загрязнения водной среды в Колумбии.

Реализация решений является продолжением процесса согласования. Если речь идет о координации между поставщиками и потребителями на рыночном пространстве, функции согласования и реализации могут составлять единый процесс (см. вставку 3.1). Сбалансированные решения, принимаемые советами директоров корпораций или законодательными органами стран, немногочисленны, если они не проводятся в жизнь или если дистан-

ция между политическим решением и его реализацией слишком велика. Во многих странах законодательные и судебные механизмы защиты малоэффективны, так как они осуществляются неэффективной или коррумпированной судебной системой, они действительны лишь тогда, когда у заинтересованного лица есть связи или деньги. В некоторых странах обсуждение бюджетов также немногочисленно, потому что эти бюджеты не соблюдаются.

Для общества или банка развития недостаточно принять политическое решение. Например, общество решает, что лесные массивы не должны вырубаться, если выгоды от их охраны превышают выгоды от передачи земель под ними на сельскохозяйственные нужды. Реализация этого решения может быть блокирована людьми, которые осуществляют переустройство земель под лесом, полагая, что выгоды от охраны лесов незначительны. Они рассчитывают отделаться штрафами, даже значительными, если знают, что у общества нет стимулов, возможности или обязательств наказывать или исправлять нарушения.

Как в таком случае обеспечить реализацию политики? Помочь исполнению принятых на высшем уровне решений могут эффективные процедуры и широкое участие. Помочь могут процедуры, обеспечивающие предварительные оценки, участие и общественный контроль. Постоянная практика оценки социальных и экологических последствий, подкрепленная качественной информацией и участием общественности, может высветить последствия *до того*, как явления станут необратимыми. Если предлагаемые направления не соответствуют основным социальным приоритетам, общественность, политические лидеры, суды, общество в целом могут получить об этом четкое представление. Информация — а также вспо-

Вставка 3.5

Использование переговоров на местном уровне для согласования интересов и обеспечения заинтересованности сторон в очистке рек Колумбии

В Колумбии, как и во многих других странах, большая часть стоков сбрасывается в реки без очистки. Из-за слабости средств воздействия ограничения на выброс загрязнителей долгое время игнорировались. В 1997 г. Министерство охраны окружающей среды ввело новую, эффективную по затратам и осуществимую систему платы за загрязнение водной среды. Система реализуется местными природоохранными органами, чему способствует децентрализованная структура управления в Колумбии. Согласно принятой процедуре, муниципальные власти, промышленные предприятия, являющиеся источниками загрязнения, и подверженные его влиянию местные сообщества ведут переговоры относительно локальных целевых показателей снижения уровня загрязнения и взимаемой платы. Устанавливается плата за единицу сточных вод, и стороны договариваются о сроках ее повышения при несоблюдении нормативов.

Национальное министерство предоставило средства для создания соответствующих мощностей, и система дает впечатляющие результаты: в 135 речных бассейнах страны потребность в биохимическом кислороде* уже снизилась на 31,5%, а содержание взвешенных твердых частиц — на 34,2%. В масштабе страны программа принесла доход в 9,7 млн долл., используемых для финансирования проектов борьбы с загрязнением и региональных природоохранных ведомств.

Отсюда вытекают следующие рекомендации.

- *Используйте национальную заинтересованность в решении проблем для достижения решений в переговорах на местном уровне.* Участие регулируемых секторов экономики обеспечивается указаниями со стороны властей о намерении осуществить программу. На каждом регионе предоставляется возможность устанавливать цели и сроки, отража-

ющие местные условия и потребности. Предприятия могут планировать снижение выбросов и применяемые с этой целью методы с учетом установленной платы за их единицу.

- *Разрабатывайте инновационные подходы к управлению программами.* Например, надежный частный банк инкассирует поступающую плату и управляет фондами, получая процент с доходов, беря, таким образом, на себя заботу о денежных сборах, но оставляя аудит правительственным ведомствам.
- *Расширяйте выгоды местных сообществ, получаемые за счет применения рыночных механизмов регулирования.* Местные лидеры бизнеса сначала скептически отнеслись к программе, воспринимая ее как новый вид налогового бремени. Когда было достигнуто соглашение о том, что доходы пойдут на финансирование выгодных и контролируемых мероприятий, например, на улучшение местной экологической ситуации, это оказалось привлекательным и для бизнеса, и для местных сообществ, и способствовало достижению заинтересованности в реализации программы.

Будущий прогресс потребует большей уступчивости со стороны упорствующих отраслей, таких как муниципальные предприятия водоснабжения, которые используют различные предлоги для отказа от оплаты и инвестирования. Если те, кто не желает участвовать, выгадывают на этом, общая приверженность делу будет поставлена под угрозу, а именно общая ответственность доказала свою силу в применении подхода, основанного на переговорах.

Источник: World Bank 2000d; Andean Center, 2001.

* Биохимическая потребность в кислороде (БПК) является показателем степени загрязнения воды органическими соединениями. Чем выше уровень загрязнения, тем большее количество кислорода требуется для окисления загрязняющих веществ микроорганизмами в аэробных условиях. — Прим. ред.

могательные институты — функционируют в качестве механизма обеспечения обязательств.

В Узбекистане в рамках Проекта по развитию водоснабжения, канализации и здравоохранения процесс социальной оценки был предпринят на этапе подготовки проекта. Правительство первоначально хотело добиться уровня солености питьевой воды в 1 г/л, хотя международные стандарты допускали более высокий уровень. Дальнейшее снижение было бы дорогостоящим, а кроме того, его положительное влияние на здоровье не подкреплялось имеющимися данными. Поэтому с помощью местных социологов было проведено обследование допустимых величин этого показателя, которое показало, что социально приемлемым является уровень, достигающий 2 г/л. Выводы предварительной оценки были приняты правительством Узбекистана, а внесенные в проект изменения дали экономию в 15 млн долл., частично использованные для географического расширения сферы действия проекта и для подготовки дополнительных пилотных проектов²⁷.

Во многих странах наблюдается разрыв между принятием политического решения о государственном финансировании школьного образования и его реализацией, который объясняется желанием убедиться в том, что такое образование будет эффективным. Исследования, проведенные в Аргентине, Сальвадоре и Никарагуа, показали, что расширение прав родителей

(например, путем участия в школьных советах) может повысить качество образовательных услуг²⁸.

Обратная связь — с помощью институтов и для них

Три рассмотренные выше функции — восприятия сигналов, согласования интересов и реализации решений — не всегда могут быть четко отделены друг от друга. В случае частных товаров, обращающихся на рынке, рынок сам вырабатывает сигналы о дефицитности (будущей и текущей, вероятной и предполагаемой) и одновременно балансирует запросы и реализует операции. Однако операции между агентами на рынке могут оказывать влияние на других (как в случае с загрязнением), и тогда дополняющие институты (такие, как природоохранное ведомство) могут осуществлять эти функции и представлять интересы тех, кто испытывает это влияние (см. вставку 3.6).

Преодоление барьеров координации

Институты помогают координации, но стимулирование возникновения эффективных институтов само по себе является проблемой координации. Важность представляют три проблемы, препятствующие созданию и поддержке институтов.

- Организация рассредоточенных интересов — людям сложнее собраться вместе и построить школу, чем построить индивидуальные дома.

Вставка 3.6**Подотчетность политиков и ответственное нормотворчество**

Рассмотрим агентство по охране воздушной среды, призванное согласовывать необходимость в выбросе загрязняющих веществ с необходимостью повышения качества воздуха (см. рис. а). Оно получает сигналы об уровнях загрязнения, объемах выбросов, понесенном ущербе и предпочтениях, согласовывает различные интересы и осуществляет политику, используя логику, нормы регулирования, мониторинг, меры воздействия и гласность.

Ответственное нормотворчество

Чтобы решать новые и меняющиеся проблемы, институциональная среда должна быть адаптивной, при этом институты должны быть стабильными и долгосрочными. Потребности в координации будут меняться, также должны меняться и институты. Когда озоновый слой оказался под угрозой, для его защиты страны скоординировали свои действия с помощью создания нового института — Монреальского протокола (см. гл. 8). Сегодня в большинстве стран действуют нормы, направленные на прекращение использования свинца в моторном топливе (этилированный бензин), так как масса научных данных свидетельствует о его вредном влиянии на окружающую среду (см. гл. 7).

Если управление охраной воздушной среды неэффективно, институциональный анализ с большой долей вероятности обнаружит слабость института, призванного вырабатывать и применять соответствующую политику. Например, интересы, направленные на улучшение качества воздуха, могут не находить подкрепления информацией и гласностью, которые необходимы, чтобы противостоять концентрированным интересам в продолжении загрязнения. В таких случаях мониторинг и прозрачность могут помочь изменить фактический баланс интересов в пользу качества воздуха. Но может случиться и так, что охранительный институт отсутствует, либо недостаточно оснащен, либо блокирован.

Это ведет к углублению институционального анализа, его переходу на уровень ответственного нормотворчества. На этом уровне меняются нормы и возникают новые институты, при том условии, что общая институциональная среда воспринимает сигналы, согласовывает интересы и осуществляет политику. С точки зрения нормотворчества, в условиях представительной демократии выборы служат мощным каналом передачи сигналов законодательным органам, что и определяет процесс нормотворчества (см. рис. б, средняя спираль). Когда же законодательный орган выполнит свою балансирующую функцию, он реализует решения путем создания нового (или укрепления действующего) охранительного института. Например, он может

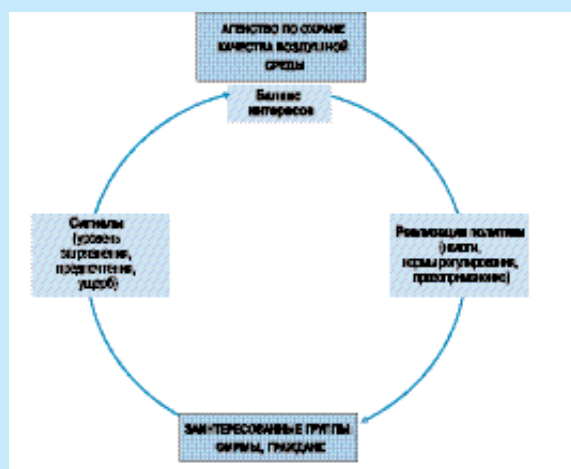
уполномочить ведомство на вмешательство с целью охраны здоровья или решения более общих проблем благосостояния. Он также может предоставить гражданам доступ к информации и право подавать в суд на виновников загрязнения (или само агентство) либо предоставить агентству более мощные налоговые рычаги. Все эти меры будут способствовать изменению права собственности на воздух в пользу тех, кто получит выгоду от повышения качества воздушной среды.

Полномочия нормотворчества

Законодательный орган является постоянно действующим институтом нормотворчества, но он также включает группу людей, находящихся в нем временно (меняющихся по итогам выборов). Законодательный процесс и отдельные законодатели приобретают свои полномочия и власть от внешнего окружения, придающего им эти полномочия, которое включает ценности, религии и конституции (см. рис. б, внешняя спираль). В сильном полномочном окружении, придающем силу нормам, правила нормотворчества достаточно стабильны.

Ключевым элементом сильного полномочного окружения может быть конституция, которая уважается и, скорее всего, не слишком пространна и содержит только основные принципы. В этом случае конституция, проходя испытание в деятельности законодательной, исполнительной и судебной власти, как правило, остается неизменной и не должна вызывать возражения. Но еще важнее, чем конституция, совокупность широко разделяемых ценностей, в условиях которых поддержка внезапных радикальных изменений маловероятна. Несмотря на то, что мир меняется, и завтрашние нормы граничат с неопределенностью, глубоко укоренившиеся ценностные установки и общепринятые принципы могут обеспечить нормотворчеству стабильность и придать силу. Страны, характеризующиеся низким уровнем приверженности к полномочному окружению, оказываются более подверженными конфликтам по поводу распределения, что отражается в макроэкономической нестабильности, недостатке доверия и уверенности. Таким образом, великое наказание за низкое качество институтов растягивается на долгосрочную перспективу, что подтверждается эмпирическими исследованиями.

Источники: См. впечатляющий иерархический институциональный анализ в Williamson (2000). Родрик (Rodrik, 1996) подчеркивает роль институтов в преодолении распределительных конфликтов и в переговорах о реформах. См. также Acemoglu and others (2002).

а) Подотчетность политиков

Источник: Сотрудники Всемирного банка.

б) Ответственное нормотворчество

- Формирование надежных обязательств — нести обязательства по взаимной помощи в будущем сложнее, чем помогать друг другу сегодня.
- Обеспечение более широкой инклюзивности (включенности) — координировать усилия для достижения общего блага сложнее, когда возможности доступа к ресурсам и гласности отличаются исключительностью (эксклюзивностью), неравенством и недемократичностью.

Организация разрозненных интересов

Игра политических сил часто склоняется в сторону, противоположную разрозненным интересам. Так, режим внешней торговли может быть протекционистским, даже если многим это невыгодно, так как интересы тех, кто выигрывает, более сконцентрированы и поэтому лучше организованы. Политика может более благоприятствовать городам, так как сельское население не имеет голоса и испытывает больше трудностей в самоорганизации. Или на государственной службе может быть занято слишком большое количество чиновников, а их оплата чрезмерно завышена, так как государственные служащие имеют сильное влияние на политический процесс.

Перед институтами встают задачи по организации рассредоточенных интересов даже в том случае, если противоположные интересы не сконцентрированы. Вспомним город Мехико: 20 млн человек нуждаются в улучшении качества воздуха, но в нем есть и миллионы источников загрязнения (автомобили, домашние хозяйства, предприятия). Коллективные действия по созданию институтов для улучшения качества воздушной среды могут встретить огромные трудности, несмотря на то, что интересы загрязнителей также рассредоточены.

Охрана воздушной среды требует более масштабной координации, чем может обеспечить рынок без дополнительной поддержки. Как достигается эта координация? Во многих случаях правительство осуществляет вмешательство с помощью налогов и норм регулирования. Но во многих других случаях координация достигается без государственного вмешательства. Общественные пастбищные земли и ирригационные системы управляются, и иногда неплохо, сложившимися нормами и деревенскими советами²⁹. Каков же процесс, позволяющий осуществить координацию?

Свобода самовыражения и объединения, доверие, политическая ответственность — вот элементы институционального механизма координации рассредоточенных интересов, действующие в области как восприятия сигналов, так и приведения их в сбалансированное состояние. Демократические институты и всеобщие выборы, несмотря на многие их недостатки, облегчают координацию рассредоточенных интересов (см. вставки 3.4 и 3.8).

Формирование надежных обязательств

Общество может быть заинтересовано в предотвращении загрязнения воды и может даже ввести запрет на увеличение сбросов, но, если вода уже подверглась загрязнению, пострадавшие стороны могут посчитать

трудным или невозможным, по политическим или иным причинам, наказывать виновников³⁰. Подобный отказ от выполнения обязательств поощряет правонарушения со стороны тех, кто имеет прочные позиции, и губителен для накопления и охраны ресурсов.

Аналогичным образом правительство может намереваться сохранить какой-либо район от заселения, но ему будет трудно это сделать, если многие поселенцы уже прибыли и укоренились до того, как правительство приняло меры. Превентивные действия (назначение и оплата соответствующей охраны района) могут служить инструментом выполнения обязательств. Например, в США в целях охраны Йеллоустонского национального парка до того, как была организована соответствующая служба парка, использовались армейские посты³¹.

Когда существует возможность деградации или разрушения ресурсов без риска наказания, они подвергаются большей опасности истощения, притом часто расточительного. В прошлом земледелец, поселявшийся за пределами освоенных земель, не спрашивал на то разрешения. В условиях, когда деятельность человека оказывает незначительное воздействие на окружающую среду, любой может пользоваться тем, что еще не используется другими, и такая система имеет смысл. Она позволяет институтам распространяться географически по мере заселения территории (или с небольшим опозданием), и это реалистично и экономически оправданно³².

Однако могут наступить времена, когда требуется идти впереди осваиваемых территорий, ибо остается уже мало свободных лесов, земель или водных пространств, либо возникает необходимость защиты некоторых из них (см. гл. 5). Во многих развивающихся странах в последующие 30–50 лет площадь обрабатываемых земель перестанет расширяться или даже будет сокращаться, поэтому выборочное сохранение земельных ресурсов может принести долговременные выгоды при незначительных затратах. Рост доходов приближает то время, когда леса будут иметь ценность не только для потенциального фермера (или для тех, кто зависит от леса как от экосистемы, дающей средства к жизни), но также и для живущих в отдалении горожан. Если эти интересы смогут найти достаточные средства для выражения, тогда система «первым пришел — первым был обслужен» может постепенно исчезнуть со сцены.

Однако часто бывает затруднительно побороть тенденцию вознаграждения первых пришельцев. Когда вводится система квот на отлов рыбы, погоня за квотами может превратиться в гонку по направлению к судоверфи или к правительственным кабинетам, которая может быть столь же расточительна, как и гонка за исчезающими рыбными запасами (см. гл. 7). Предотвращение расточительства в отношении окружающей среды и природных ресурсов требует борьбы с теми, кто встал на путь истощения природных ресурсов, несмотря на все социальные последствия таких действий, с помощью неформальных механизмов, налогов или норм регулирования. Кроме того, нужно заставить лесозаготовителей и рыбаков действовать так, как если бы они столкнулись с

последствиями действий других лиц, которые могут пользоваться лесными или рыбными запасами.

Если охранительные обязательства ненадежны, то очень прибыльно сразу начать манипулировать охраняемыми (по своему предназначению) институтами. Торгуемые гарантии по охране, подобные действующим в Бразилии (гл. 8), снижают затраты, связанные с соблю-

дением нормативов, и тем самым являются средством повышения надежности охранных обязательств. Как отмечалось выше, эффективным средством является также информация, например, в случаях, когда процедуры участия обеспечивают предварительную осведомленность о последствиях. Во вставке 3.7 проводится параллель между обязательствами институтов по охране природ-

Вставка 3.7

Когда охранительные институты терпят неудачу: крах корпорации «Энрон» и тресковых промыслов в Ньюфаундленде

Подобно вырубленному лесу, скрытому за красивым фасадом из деревьев и рекламных щитов, корпорация «Энрон» обвалилась и в 2001 г. объявила о банкротстве. Имея до своего краха рыночную стоимость в 60 млрд долл., этот любимец финансовых рынков стал одним из крупнейших банкротств в истории США. Постепенное исчезновение его активов прикрывалось искажением их статистики.

Даже в частной корпорации, подобной «Энрону», действия высокопоставленных лиц могут представлять потенциальную угрозу для рассредоточенных интересов тысяч владельцев. Так же как законтрактанный лесозаготовитель может вести дело устойчиво или расточительно, менеджеры и аудиторы могут с помощью легальных или нелегальных средств обслуживать собственные интересы, а не интересы рассредоточенных собственников. Рассредоточенные интересы охраняются нормами, культурой и, конечно, соответствующими институтами (законодательством о собственности, системами учета и аудита), но эта защита никогда не будет совершенной. Случай с «Энроном» подлежит дальнейшему исследованию, но уже ясно, что в список методов, использовавшихся его руководством, входят те методы, которые можно обнаружить в любой другой организации общественного или частного сектора, подверженной коррупции: сокрытие фактов, искажение отчетности, фиктивные операции, имеющие целью обогащение немногих.

Можно задать вопрос, почему, если высокопоставленные лица могут злоупотреблять активом, используя больше, чем он может принести, они делают это слишком усердно, убивая курицу, несущую золотые яйца? Конечно, можно и непреднамеренно потерять или перенапрягать ресурс. Однако динамика рыночной стоимости акций «Энрона» выглядит подозрительно похожей на путь к другому краху — упадку трескового промысла в Ньюфаундленде, указывающему на то, как слабость охранительных институтов ведет к погоне за расточительством.

Богатые уловы трески в Ньюфаундленде медленно, но стабильно росли в течение почти 100 лет, до тех пор, пока они резко не подскочили в 1960-х и 1970-х годах, а затем упали. По мере развития технологии и оснащения рыбных промыслов морские рыбные запасы стали сокращаться. А поскольку охранительные институты не смогли предотвратить хищническую добычу, среди рыбаков началась расточительная гонка. Рыбаки знают, что не выловленная ими сегодня рыба может стать чужой добычей завтра, но безумная

погоня за уловом может закончиться крахом. Однако полный крах наступает редко, более часты случаи, когда слабость институтов приводит к постоянным и устойчивым потерям как природных, так и произведенных ресурсов. Так, многие рыбные промыслы постоянно имеют нулевую прибыль, а многие менеджеры и работники фирм и государственных ведомств с раздутыми штатами производят за свою зарплату мало полезного.

Система охранительных институтов объясняет успех в мобилизации сбережений финансовыми учреждениями и фондовыми рынками, что, безусловно, является одним из больших достижений Соединенных Штатов. Такая система базируется на сдержках и противовесах и включает независимых участников, обладающих правом вето, многие из которых должны различными путями следить за возможными отклонениями. Но руководители «Энрона» располагали мощными контактами и влиянием. Несмотря на наличие многих наблюдательных и контролирующих инстанций, «Энрон» катился вниз без единого звука возмущения со стороны встревоженных аудиторов и под полные энтузиазма рекомендации «покупать акции», идущие от самых высокооплачиваемых в мире биржевых аналитиков.

Для США случай с «Энроном» поучительный, но не шокирующий, он не исключает надежности охранительных институтов. Охранительные институты необходимы для процветания ценных ресурсов, будь то деревья, рыба или сбережения людей. Когда эти институты эффективны, и деревья, и рыба, и качество воздуха, и сбережения будут процветать — к большой выгоде широко рассредоточенных интересов. Но когда растут активы, растет и давление на институты, испытывая их обязательства. Охранительные институты важны для людей, они открывают доступ к их сбережениям для банков и бизнеса. Реальные издержки институциональной слабости выражаются не в росте масштабов мошенничества и воровства, а в том, что в результате большинство людей не являются со своими сбережениями, потенциал остается нереализованным. Из-за узких рамок финансовой системы и слабой конкуренции, ведущих к плохому обслуживанию всего населения, собственность остается сконцентрированной, а возможности бизнеса ограниченными.

Источник: CRSP, University of Chicago, исходные данные Нью-Йоркской фондовой биржи; The Economist, February 14, 2002; Hannesson, специальные исследования к Докладу о мировом развитии 2003 г.



Рыночная стоимость корпорации «Энрон», 1985–2002 гг.



Улов трески в Ньюфаундленде (тонны), 1850–2000 гг.

ных ресурсов и институтов, призванных охранять сбережения людей на современном финансовом рынке.

Обеспечение инклюзивности

Третий из отмеченных выше барьеров координации заслуживает более подробного рассмотрения. Широко признается, что качество институтов влияет на управление ресурсами, но не столь четко осознается, что распределение ресурсов и возможности для выражения интересов влияют на эволюцию институтов в долгосрочном аспекте (см. рис. в разделе «Дорожная карта доклада»). Плохое распределение ресурсов может оказать негативное влияние на качество институтов и их способность решать проблемы. Эта взаимосвязь между институтами и распределением ресурсов чревата попаданием в порочный или в магический круг. Такие ситуации не носят характера предопределенности, но, чтобы выйти из порочного круга, понадобятся дополнительные усилия. Это легче сделать, когда обеспечивается более широкая доступность (инклюзивность) при пользовании ресурсами за счет расширения ресурсной базы, например увеличения инвестиций в начальное образование.

Значение гласности и участия

Местное сообщество, желающее улучшить качество воздушной среды или сохранить лес, либо находит способ выражения своих интересов, либо нет³³. Отдельные представители данного сообщества могут создать ассоциацию и вести переговоры с загрязнителями, или они могут опереться на правительство и

доверить ему это дело. Иначе говоря, важную роль играют выражение интересов и участие. Общество, в котором большинство не имеет возможности для выражения интересов, может многое потерять по двум причинам. Во-первых, оно проигрывает, поскольку игнорирует или недостаточно ценит потенциал творчества и производительности, заключенный в массе людей. Во-вторых, так как голос тех, кто пользуется общественными или природными ресурсами, не слышен, потенциал этих ресурсов также может быть растрачен. С правовыми институтами неизбежно связаны полномочия принуждения, поэтому одно из потенциальных преимуществ выражения широких интересов, инклюзивной демократии состоит в придании этим полномочиям обязательств по обслуживанию интересов всего общества. Во вставке 3.8 рассказано о выдающихся и многообещающих сдвигах в Южной Африке по пути к инклюзивному обществу.

Однако даже самые основные меры защитного характера, такие как охрана семей и сбережений от злоупотреблений и воровства, часто не реализуются. Бедные люди вынуждены прибегать к весьма дорогостоящим способам применения своих сбережений, например, когда они покупают золото, страдают от инфляции или должны платить за хранение³⁴. Полиция и судебная система, ответственные за правоприменение, часто не способны помочь или адекватно защитить бедных или ущемленных в правах людей. Многие инициативы в области институционального развития направлены именно на то, чтобы сделать полицию и судей более внимательными к нуждам этих групп³⁵.

Вставка 3.8

Стимулирование инклюзивности: новая демократия в Южной Африке

Переход Южной Африки от власти белого меньшинства к плюралистической демократии, основанной на принципах соблюдения прав человека и общественного согласия, является одним из наиболее выдающихся примеров институциональной трансформации в направлении инклюзивного общества. Во время национальных выборов 1994 г. черные южноафриканцы, составлявшие три четверти населения страны, могли впервые участвовать в голосовании. Кроме того, они смогли пользоваться долгое время отказываемым им правом свободного передвижения и выбора места жительства и работы. Эта трансформация потребовала ликвидации укоренившихся институциональных основ апартеида и создания совокупности новых, в большей мере инклюзивных институтов — от конституции 1996 г. до подвергшихся реформе органов безопасности, правительств провинций, министерств здравоохранения и образования. Как Южная Африка достигла такой трансформации?

От насилия к переговорам

В условиях апартеида легальная дискриминация, поддерживаемая насилием, пронизывала все общество, негритянское население было лишено основных свобод и прав человека. В 1961 г. Нельсон Мандела и Африканский национальный конгресс (АНК) отказались от стратегии ненасильственного протеста и вернулись к вооруженной борьбе. Массовые демон-

страции и беспорядки продолжались в течение 1980-х и в начале 1990-х годов. Переход на новый путь начался в середине 1980-х годов с серии переговоров, инициированных Нельсоном Манделой из тюремной камеры; в них участвовали АНК и лидеры Национальной партии. В это же время забастовки и бунты в перенаселенных городских районах трущоб вызвали жертвы в стране и ускорили взрыв среди квалифицированных рабочих. Западные страны, долгое время поддерживавшие режим апартеида, подали голос критики и в конечном счете усилили экономические санкции. Вслед за падением Советского Союза логика холодной войны, требовавшая поддержки стойкого антикоммунистического режима, также ушла в прошлое.

Лидерство и приверженность национальному согласию

Все эти события сами по себе не могли обеспечить успешный переход от апартеида к новым институциональным нормам. Процесс зависел от видения и качеств политических лидеров. Мандела прошел долгий путь, убеждая своих сторонников в том, что он не будет действовать без согласия всего АНК. Этим он завоевал доверие и уважение последователей, которых он привлекал, когда пришло время трудных компромиссов с Национальной партией. Лидерство было также продемонстрировано президентом де Клерком, чье решение, принятое в 1990 г., об освобождении

(Продолжение вставки на следующей странице.)

Вставка 3.8 (продолжение)

Манделы и отмене запрета основных негритянских политических организаций было сопряжено с большим риском.

Мандела и другие лидеры АНК были сторонниками сочетания жестких переговоров с приверженностью общества к национальному согласию. Это успокоило худшие опасения лидеров Национальной партии и способствовало достижению компромисса. Механизмы согласия включали переговоры с широким участием о разработке новой конституции и о создании правительства национального единства, которое дало бывшим соперникам опыт совместного управления. Созданная в 1995 г. Комиссия правды и согласия (Truth and Reconciliation Commission) под руководством архиепископа Десмонда Туту обеспечила многосторонний механизм достижения доверия для разрешения вопросов, связанных с прошлыми проявлениями насилия, а также для смягчения страхов и требований наказания. Новая конституция передала значительные полномочия провинциям, что еще более смягчило тревогу белых по поводу власти большинства на национальном уровне.

Переход к демократическому правлению

Эти и другие меры способствовали переходу к демократическому правлению и одновременно предотвратили утечку капиталов и сохранили ценные социальные активы в виде квалификации и опыта в основном белых государственных служащих. Обязательства по отношению к правам человека и национальному согласию обеспечили формулу успеха в переходный период, несмотря на попытки остановить этот процесс.

Трансформация Южной Африки в инклюзивное общество служит примером для всего мира, но не потому, что она была своевременной, гладкой и бескровной, поскольку она и не была такой. Но Южная Африка подверглась наиболее трудной институциональной трансформации в наиболее тяжелых условиях и прошла через нее, воспитывая политическую культуру, основанную на правах человека и согласии. Многие задачи управления и развития остались нерешенными, но сохранилось и позитивное стремление к дальнейшим изменениям, которое в то же время ставит новые задачи перед институтами и лидерами.

Источник: Sparks (1996); личные контакты сотрудников Всемирного банка.

Защита людей и возникновение охранительных институтов для ресурсов

Приобретение правовыми и другими подобными институтами и поддерживающими их организациями большей инклюзивности означает, что большее число людей получают защиту, поддержку и возможность выразить свои интересы. И чем более инклюзивны институты, т.е. прислушиваются к голосу большего числа людей и оказывают им поддержку, тем более широкий спектр ресурсов сможет процветать (см. вставки 3.4, 3.8, 3.9 и 3.10, в которых раскрываются различные аспекты этого положения). Причина заключается в том, что ресурсам необходимы защитники и представители. Если люди, пользующиеся ресурсами, не получают должного обслуживания со стороны институтов или должным образом не представлены в них, то и ресурсы не будут соответственно обслуживаться. В отношении частных ресурсов более инклюзивные институты способствуют их развитию и накоплению, когда большее число людей чувствуют себя дома в безопасности и могут найти надежные формы применения своим сбережениям. В отношении общественных и природных ресурсов (дороги, водные, рыбные, лесные ресурсы) более инклюзивные институты способствуют лучшей обеспеченности этими ресурсами, росту их количества и качества. В Кубатане, Бразилия, результатом инклюзивности, развившейся в форме демократизации и отмены цензуры средств массовой информации, стали сдвиги баланса интересов в пользу гражданского общества и повышения качества окружающей среды (см. вставку 6.8). Во многих странах общественные движения за демократизацию и охрану окружающей среды усиливали друг друга (см. вставку 3.9).

Как формируются охранительные институты, предоставляющие эффективные средства выражения рассредоточенных интересов? Во многих случаях общество доверяет надзор за чем-либо, имеющим ценность, соответствующим надзорным или охранительным механизмам. Примером является подход к осуществлению проектов, предусматривающий участие широких масс, когда люди приглашаются к высказыванию свое-

Вставка 3.9**Взаимное усиление: экологические движения и демократия**

Во многих местах экологические движения возникли в 1980-е годы как часть широких общественных демократических движений. Демократизация и борьба за сохранность окружающей среды развивались вместе, но это развитие шло различными путями. В Республике Корея в 1980-х годах общественные движения — демократическое, рабочее и экологическое — объединились в противостоянии авторитарной власти. На Тайване (Китай) экологическое и демократическое движения превратились в самые мощные общественные объединения. Согласно оценкам, в 1983–1988 гг. было организовано 582 выступления с экологическими протестами, что составило пятую часть всех общественных выступлений за этот период. В Бразилии экологические организации, имевшие в период военного режима слабые позиции, оживили свою деятельность и объединились для участия в разработке экологического раздела новой национальной конституции в 1985–1988 гг. В СССР гражданские экологические организации процветали в первые годы, были уничтожены при Сталине, вновь появились в ограниченной форме в период политической либерализации 1950-х годов и бурно развились как важнейший элемент массовых движений за демократизацию в конце 1980-х годов.

Источник: Mirovitskaya (1998); Anbarasan and Yul (2001); Lee and others (1999); Hochstetler (1997).

го мнения. Основанием для такого придания значимости общественному мнению служит не только соображение о том, что люди получают право говорить от собственного имени. Дело еще и в том, что городским жителям, например, полезно знать мнение жителей отдаленных районов о том, что происходит в лесу, о последствиях вырубki деревьев или строительства речных плотин.

Люди, призванные выполнять охранительные функции, должны быть хорошо обеспечены и уверены в собственной защищенности. Иллюстрацией может служить следующий пример. Все общества доверяют защиту и воспитание детей родителям. Но случается так, что эта защита не действует, когда, например, дети продаются в рабство или для занятий проституцией. Это происходит не потому, что родители не являются их защитниками, а из-за бедности семьи и безысходности.

Необходимость обеспеченности защиты ставит широкомасштабное развитие и сокращение бедности в центр проблемы экологических и прочих общественных ресурсов. Более инклюзивный доступ к ресурсам (человеческому капиталу, земельному наделу или участку земли для строительства дома) может изменить положение людей, придать им видение перспективы, вовлечь в местные сообщества. Когда люди обладают ресурсами, а следовательно, заинтересованностью в будущем и в своем сообществе, это формирует условия и облегчает создание институтов и общественных благ, таких как законность, управление водными бассейнами, школьное образование.

Какую роль играет инклюзивность в доступе к ресурсам в устойчивом развитии?

Важно то обстоятельство, что высокий уровень неравенства и бедности губителен для эффективности и роста. Наличие или отсутствие признаков инклюзивности в характеристике институтов и доступа к ресурсам имеет *долгосрочные последствия* (см. вставку 3.10).

Экономические факторы, определяющие различия в доходах и богатстве, выполняют позитивную функцию, создавая стимулы к эффективному распределению ресурсов. Но бедность и неравенство могут оказывать вредное влияние с помощью других важных механизмов. Так, на макроуровне это влияние может осуществляться через политический процесс. Институты и политика правительства, действуя через правовые нормы и макроэкономическую стабильность, играют важную роль в процветании ресурсов. Справедливое распределение создает условия для появления институтов, необходимых для переговоров об изменениях, и, таким образом, способствует принятию и реализации эффективных направлений политики, прежде всего для решения проблем, связанных с внешними эффектами и общественными благами. На микроуровне резкие различия в доходах и богатстве также чреваты издержками. Несовершенство рынков, в том числе рынков капитала, при бедности индивидов могут вызвать растрату индивиду-

ального потенциала. Примеры: талантливый ребенок не может получить образование (гл. 7); работник не может сменить место работы или применить более прибыльные активы потому лишь, что у него нет средств на миграцию или поиск занятости (гл. 4)³⁶; потенциал сельскохозяйственного производства не используется из-за деформации или высокой концентрации земельной собственности и проблем с заключением контрактов³⁷.

Исследования показали, что неравенство в отношении земельных ресурсов отрицательно влияет на рост³⁸. Хорошие институты благоприятствуют долгосрочному росту, а социальное равенство благоприятствует лучшим институтам. Более того, хорошие институты оказывают свое влияние как непосредственно, так и через образование и открытость общества³⁹.

Роль инклюзивности и институтов была исследована с помощью масштабного количественного анализа, основанного на базе данных за 500-летний период⁴⁰. В бывших колониях (не только в Америке) важнейший сдвиг во властных структурах и институтах произошел в колониальный период. Те колонии, которые в 1500 г. (т.е. до колонизации) были более богатыми и густонаселенными, сейчас стали беднее. Этот поворот судьбы объясняется тем, что в более богатых и густонаселенных регионах колонизаторы смогли принудить большое число людей к труду на рудниках и плантациях. В таких институциональных условиях существовала более высокая концентрация политической власти. Низкое качество подобных институтов с точки зрения роста проявилось после 1700 г., когда приобрело значение создание ресурсов. В результате преимущество оказалось на стороне стран, имевших институты, более приспособленные для сбережений и инвестиций.

Долговременные вредные последствия институтов, связанных с концентрацией собственности, показаны также в недавнем исследовании по Индии⁴¹. Британская колонизация Индии длилась в течение 200 лет. Там, где применялась система помещичье-арендаторского хозяйства (и, следовательно, имела место концентрация прав собственности), урожайность была выше, чем в районах, где существовали права собственности земледельцев. После обретения Индией независимости крупное землевладение было ликвидировано, и остались лишь исторические следы его институтов. Урожайность же выросла значительно быстрее в тех районах, где исторически сложилась собственность самих земледельцев. Различия стали особенно заметными после 1960-х годов, когда районы исторической мелкой крестьянской собственности наиболее выиграли от Зеленой революции — более интенсивного применения удобрений, высокоурожайных сортов и ирригации. Эти районы отличались также более высоким уровнем инвестиций в человеческий капитал.

Положение о значимости характера собственности нашло также подтверждение и в других исследованиях. До 1977 г. в Западной Бенгалии, Индия, работали примерно 2 млн арендаторов-издольщиков на кон-

Вставка 3.10**Неравенство: долгие последствия на Американском континенте**

Многие бывшие колонии европейских стран, имевшие хорошие экономические перспективы в ранний период колонизации (за счет богатых природных ресурсов), сегодня находятся среди беднейших стран мира. Начало их отставания совпадает с началом Промышленной революции. В 1700 г. Мексика и колонии, впоследствии вошедшие в состав Соединенных Штатов, имели весьма сходный уровень среднедушевого дохода, а острова Барбадос и Куба, производящие сахар, были значительно богаче. До 19 века Североамериканский материк считался регионом с менее благоприятными экономическими перспективами, чем страны Карибского бассейна и Латинская Америка. Вся территория Канады, которую Вольтер однажды назвал «несколькими акрами снега», рассматривалась колониальными державами как сравнимая по своей ценности с небольшим сахаропроизводящим островом Гаделупа.

Быстрый рост среднедушевого национального дохода в США и Канаде после 1800 г.

Страна	ВВП на душу населения по отношению к США (%)			
	1700	1800	1900	2000
Аргентина	—	102	52	36
Барбадос	150	—	—	44
Бразилия	—	50	10	22
Чили	—	46	38	28
Куба	167	112	—	—
Мексика	89	50	35	26
Перу	—	41	20	14
Канада	—	—	67	82

США

(ВВП на душу населения

в долл. 1985 г.)

— Нет данных.

Источник: World Bank (2001); Engerman, Haber, and Sokoloff (2000).

С началом индустриализации в Северной Америке в 19 веке экономики США и Канады резко оторвались от остальных стран полушария. Почему регионы, ранее считавшиеся фаворитами, отстали? Развитие зависит не

только от производственных возможностей, оно зависит от создания нескончаемого потока новых возможностей. Одним из ключевых факторов ранней индустриализации была способность широких масс населения инвестировать, аккумулировать человеческий капитал и участвовать в коммерческой деятельности. На всем Американском континенте только в США и Канаде сложились законодательство, институты и государственная политика, сделавшие такие инвестиции и участие возможными.

Основные природные ресурсы колоний Испанской Америки — высококачественные руды и сельскохозяйственные земли — благоприятствовали крупномасштабным производствам. Это способствовало высокому уровню неравенства в доходах, в богатстве и человеческом капитале, сложившемуся в начале колонизации. Это неравенство оказало глубокое влияние на эволюцию институтов. Прежде всего, институты, появившиеся в этих колониях, фактически заблокировали всякие возможности экономического и социального развития для широких слоев населения. Такое положение сохранялось длительное время после окончания колониального периода и отмены рабства. Сложившиеся институты задержали накопление человеческого капитала, развитие предпринимательства и создание массовых рынков, т.е. препятствовали важным факторам промышленного развития.

Почему бывшее сотни лет назад неравенство имеет значение для сегодняшнего развития? Как уже отмечалось, общества, отличавшиеся большой степенью неравенства во владении ресурсами, с самого начала создали институты, наложившие ограничения на индивидуальные возможности будущего экономического развития, и именно это обстоятельство, вероятно, поставило их экономику на путь, связанный с низкими темпами роста.

Примечание. Klenow and Rodrigues-Clare (1997) связывают лишь 3% межстрановой вариации роста (ВВП) на одного рабочего с вариациями роста капиталовооруженности труда и 91% — с вариациями в техническом прогрессе. Выводы других исследований неоднозначны, что объясняется отчасти единой динамикой технического прогресса и накопления капитала. Но лишь немногие исследования подчеркивают положительную роль первоначального богатства ресурсами. В гл. 7 «проклятие природных ресурсов» — идея о том, что определенные природные ресурсы могут вредить росту, — рассматривается более детально.

Источники: Engerman and Sokoloff (1997, 2001); Hoff, специальные исследования к Докладу о мировом развитии 2003 г.

трактных условиях, согласно которым им, как правило, принадлежало 50% продукции. В 1977 г. новая администрация уделила большое внимание законодательству, направленному на защиту имущественных прав арендаторов. Реформа повысила долю продукции большинства арендаторов с 50% до 75%. В течение десятилетия после реформы Западная Бенгалия совершила прорыв: годовые темпы роста производства продовольственного зерна увеличились с 0,4% до 5,1%, тогда как в целом по Индии этот показатель возрос с 1,9% лишь до 3,1%. Доля влияния реформы арендных отношений оценивается примерно в 30% дополнительного прироста⁴². В Бразилии реформа аренды, проведенная в городских трущобах, по всей видимости, также высвободила потенциал роста и улучшения городской среды (см. вставку 6.6).

На ранних этапах развития собственники земли могут в большей мере, чем другие, выиграть за счет быстрого подъема (поэтому обеспечение широкой собственности на землю и сельскохозяйственного производства мелких владельцев, очевидно, более эффективно с точки зрения сокращения бедности, см. гл. 5)⁴³. Аналогичным образом, собственники могут располагать лучшими возможностями при хороших показателях всего сообщества, например при хорошем состоянии школ и дорог. По этой причине узкая собственническая база и наличие многих граждан, не имеющих земли или надежных прав аренды, могут служить помехой перспективному подходу и конструктивным коллективным действиям как в области охраны окружающей среды, так и в других сферах⁴⁴.

Отмеченные выше исследования показывают, как более высокая степень инклюзивности в отношении доступа к ресурсам — или меньшая степень неравенства — может способствовать достижению большей устойчивости развития. Один из таких механизмов является прямым и действует на микроуровне: собственность и доступ к ресурсам могут помочь бедной семье реализовать свой потенциал. Другой механизм политический: лицо, владеющее землей или домом, скорее окажет поддержку институтам, охраняющим ресурсы (например, законности и надежным правам собственности), чем лицо, не имеющее имущества и надежды на его получение. Таким образом, необеспеченность правами собственности, а значит и расточительные повороты политики с экспроприацией различными группами друг у друга, менее вероятны при более широком и инклюзивном доступе к ресурсам.

На рис. 3.3 показано, что охранительные институты, такие как правовые нормы, как правило, сильнее в странах с высоким уровнем доходов. Были также отмечены причинно-следственные связи в обоих направлениях: не только охранительные институты могут создавать условия для процветания ресурсов и роста доходов, но и общество укрепляет свой институциональный потенциал при росте доходов. Аналогичные двусторонние связи существуют между неравенством и эффективными институтами. Страны, характеризующиеся большим неравенством, характеризуются также и более низким уровнем законности (и доходов). Ключевая идея данного раздела состоит в том, что высокая степень неравенства в доступе к ресурсам может быть губительной для создания и сохранения ресурсов и повышения благосостояния, если институты не прочны как скала. Группы, не обладающие ресурсами, чувствуют себя лишенными прав собственности и поэтому менее способны оказывать правам собственности политическую поддержку. Это подрывает эволюцию институтов, способствующих росту и устойчивому развитию.

Узкая элита часто опасается рисков инклюзивного расширения политических прав. Один из таких рисков состоит в возможности экспроприации. Аналогично тому, как неравный доступ к ресурсам может служить препятствием для возникновения эффективных институтов, плохо спланированное и несбалансированное *перераспределение* существующих ресурсов также может воспрепятствовать их появлению. Если лицо, не обладающее ресурсами, скорее поддержит их экспроприацию, то и группа, лишенная ресурсов в результате экспроприации, также не будет уважать закон и собственность. Должно быть ясно, что повысить инклюзивность легче за счет доступа к новым видам ресурсов (например, когда сельскохозяйственное использование земли замещает важность природных ресурсов — минеральных, лесных, рыбных — или когда образование замещает мускульную силу и т.п.) и за счет их расширения, достигаемого в процессе роста. Перераспределительные меры должны быть спланированы и сбалансированы таким образом, чтобы не причинить ущерба формированию

эффективных институтов, способствующих процветанию людей и ресурсов.

Отмеченные в данной главе исследования представляют, но не исчерпывающим образом, пока еще молодую литературу, посвященную фундаментальным институциональным предпосылкам экономического роста. Важными вопросами являются определение границ институциональной среды, степени самостоятельности и масштабов влияния политики, определяемой в том числе и институтами, и, наконец, роли неравенства как самостоятельного фактора, препятствующего созданию эффективных институтов. На уровне практики по многим вопросам нет расхождения во мнениях: ключевыми элементами экономического успеха стран Восточной Азии послужили такие факторы, как политика широкого участия в результатах роста, доступа к школьному образованию, и их положительное влияние на политическую стабильность и инвестиционный климат (см. вставку 7.10, Малайзия). Важные элементы рационального политического курса в странах Западной Европы и Северной Америки в 20 веке состояли в следовании принципу «дать каждому место в обществе», а также в политике укрепления систем социального обеспечения, субсидировании общего образования, расширении возможностей в сфере жилищной собственности. Наконец, часто проводимая политика расточительного протекционизма, неустойчивая макроэкономическая политика, раздутый государственный сектор наиболее правильно рассматриваются как краткосрочная игра в перераспределение, дорогостоящая в долгосрочном аспекте. Наибольшие издержки такие игры несут странам со слабыми институтами, не позволяя им вести переговоры и нести обязательства, ведущие к взаимовыгодным изменениям⁴⁵.

Катализаторы изменений

Институциональная реформа успешна лишь тогда, когда ее участники получают возможность пользоваться преимуществами изменений и располагают необходимыми для их осуществления инструментами. Задачей институтов, выступающих в качестве связующего звена при социальном взаимодействии, является не только поддержание стабильности, но и стимулирование изменений. Характеристика стабильности и предсказуемости норм, регулирующих общественные отношения, необходима людям для надежности и уверенности в процессе совместной работы, в выполнении совместных задач в сфере улучшения жизни местных сообществ и инвестировании в свое будущее. Энергия гражданского общества и такие институты, как демократические законодательные органы, обеспечивают динамизм, в том числе в сфере нормотворчества. В обществе, основанном на широком консенсусе и определенных этических принципах, эти институты одновременно располагают возможностями и служат факторами предсказуемости и надежности.

Кажущийся парадокс состоит в том, что демократии, несмотря на свойственные им частые смены лидеров, более приспособлены к тому, чтобы посвятить себя долгосрочным задачам и идти в нужном направлении. Страны, обладающие чертами стабильной демократии, пользуются преимуществами предсказуемых перемен, подобно тому, как если бы сами демократические институты взяли на себя роль собственника, смотрящего вперед на длительную перспективу⁴⁶. Исследования, однако, показывают, что молодые демократические государства сталкиваются с проблемами, сходными с проблемами автократических государств, в области защиты прав собственности и стимулирования процветания ресурсов, по крайней мере до тех пор, пока демократические институты не укоренятся. Для неопытных демократий в этом состоит их вызов.

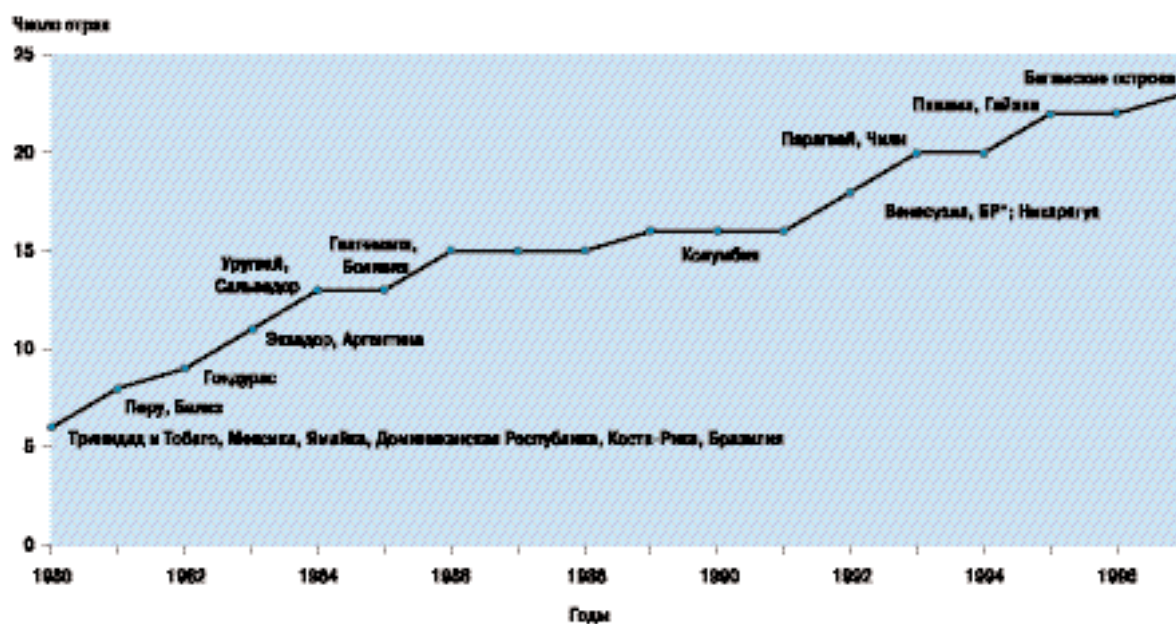
Многие страны Восточной Азии за последние 30 лет добились больших успехов с точки зрения стабильности и развития ресурсов, но этот процесс не всегда происходил на основе демократических институтов. Однако общим для них было проведение широкой земельной реформы (которой иногда предшествовали серьезные исторические потрясения), а также элементы, связанные с распределением результатов роста, например, путем масштабного сельского развития и финансирования здравоохранения и образования.

Некоторые институты, например конституции, имеют свойства, особенно затрудняющие изменения⁴⁷. Изменение конституции, как правило, требует значительно более широкого одобрения избирателя-

ми, чем менее масштабные законодательные реформы. В двухпалатном законодательном органе принятие изменений требует создания различных коалиций. Другими институциональными средствами обеспечения стабильности и соблюдения принятых обязательств являются так называемые системы сдержек и противовесов, т.е. независимые силы, обладающие правом вето. Верховные суды, формируемые из пожизненных членов, система разделения полномочий между ветвями власти обеспечивают изменение норм осмотрительно и без спешки. Институты могут также обладать способностью к стимулированию изменений в одном направлении и возведению барьеров в другом. Во многих странах Латинской Америки национальный парк может быть создан простым президентским декретом, но для ликвидации парка необходимо решение и президента, и законодательного органа. Некоторые страны закрепили свои обязательства по отношению к охране окружающей среды в конституции, связав их с правами своих граждан. В других странах, в том числе в Индии и Пакистане, той же цели служат решения, принятые верховными судами⁴⁸. Стабильность, обеспечиваемая всеми этими институциональными механизмами, зависит от того, в какой мере эти механизмы базируются на общих ценностях и, следовательно, соблюдаются заинтересованными сторонами. Как правило, процедуры многократных проверок и системы сдержек и противовесов эффективны лишь тогда, когда отсутствует чрезмерная концентрация политической и экономической власти.

Рисунок 3.5

Растущее число мэров городов в Латинской Америке избирается на местном уровне гражданами или выборными городскими советами



*БР — Боливарианская Республика

Источник: IADB (1997).

Благоприятные возможности

Процесс улучшения социальных условий и определяющих их институтов часто кажется невыносимо медленным. Однако значительные, а иногда и стремительные институциональные реформы также случаются, примерами чему служат демократизация в Южной Африке, успешная кампания по борьбе с коррупцией в Гонконге (Китай) и децентрализация в Латинской Америке (рис. 3.5).

Благоприятные возможности для реформы часто возникают вследствие экономического или политического кризиса, заставляющего общество или политические элиты требовать изменений существующего положения (статус-кво) и искать новые решения застарелых проблем. В Латинской Америке явные кризисы легитимности правительственных институтов побудили к проведению важных демократических реформ, придавших больше возможностей для выражения интересов и большую власть местным сообществам (гл. 7). На более регулярной основе возможности для проведения реформы открываются в результате выборов, смены руководства органов управления или волевых решений национальных лидеров. Возможности для реформы появляются также при изменении общественных предпочтений, а также изменений в области образования, урбанизации, в результате технологического прогресса и роста доходов. Например, новые поколения людей, выросшие в условиях материального благополучия и стабильности, придают большее значение свободе самовыражения и качеству жизни⁴⁹.

Задачи, которые общества ставят перед своими институтами, также меняются в результате наблюдения за другими обществами. В последние годы международное общественное движение за права коренного населения, распространение движений за независимость в странах Восточной Европы, кампания за прозрачность корпоративного управления, охватившая многие страны, — все эти факторы показали, что новые общественные запросы могут быстро распространяться через границы.

Информация и форумы как катализаторы изменений

Катализаторами институциональных изменений могут служить также средства, обеспечивающие предоставление информации, расширение гласности и возможности выражения мнения различных заинтересованных групп, форумы, созываемые для решения коллективных проблем. Властные структуры, не несущие ответственности, чувствительны к фактам раскрытия информации, а значит и потенциально поддаются воздействию, поэтому реформаторы, предприниматели и гражданское общество могут использовать расширение доступности информации в качестве катализатора изменений. Многочисленные исследования показывают силу воздействия информации на состояние окружающей среды как в развитых, так и в развивающихся странах (гл. 7)⁵⁰. Растущее число фирм и неправительственных организаций

обеспечивают инвесторов и рынки информацией о социальных и экологических показателях деятельности компаний (гл. 8). Эта информация облегчает принятие решений инвесторами и потребителями, вызывает изменения в поведении фирм. В сфере корпоративного управления, направленного на повышение прибыльности в интересах большого числа акционеров, совершенствование финансового учета также рассматривается как средство улучшения поведения фирм. Кроме того, опубликование данных о недостатках и слабостях управления оказывает давление в пользу как соблюдения правил, так и их совершенствования (см. вставку 3.7).

Усиление гласности к выгоде заинтересованных групп может значительно изменить баланс сил в пользу институциональных реформ. Трансляторы культуры (см. гл. 4) способны привнести новые идеи и способы совместного труда, которые повышают уверенность в себе и усиливают голос групп, ранее не допускавшихся к участию в одобрении или проведении в жизнь институциональных изменений. В Кубатане, Бразилия, государственное агентство по охране окружающей среды смогло снизить уровень загрязнения, объединив усилия с активным гражданским движением в период перехода Бразилии к демократии (см. вставку 6.3). Форумы с участием заинтересованных групп могут способствовать разрешению конфликтов и распространению идей, а также заключению международных природоохранных соглашений, что, как показал опыт, содействовало неуклонному прогрессу в решении различных проблем — от охраны болот до предотвращения нефтяного загрязнения морей (гл. 8).

Пространственный подход

Некоторые институциональные изменения проходят легко, а некоторые только вместе с другими структурными изменениями — в технологии, материальной обеспеченности, ценностях. Изменения условий рынка труда в сочетании с действиями общества и правительства внесли вклад в постепенную ликвидацию зависимости и улучшение общественного положения женщин. А женщины, в большей мере обладающие возможностями для выражения интересов, влиянием и знаниями, добились снижения рождаемости и лучшего образования для детей. Экономический рост, улучшение транспортного сообщения, успешный рост городов предоставили бедным людям лучшие возможности для выбора места работы и проживания и лучших поставщиков услуг. Сегодня, вероятно, самым значительным структурным изменением является информационная революция с ее потенциалом не только в области расширения и использования знаний, но и в области повышения ответственности.

Динамичное развитие является устойчивым, когда оно устремлено в будущее и ответственно. Поэтому его следует оценивать не только по таким показателям, как уровень бедности, природные ресурсы, площадь лесных угодий и температура океана, но также и по каче-

ству институциональной среды, которая содействует появлению этой информации, придает ей значимость и обеспечивает необходимые действия. В данной главе представлен контрольный перечень функций институциональной среды: восприятие сигналов, согласование альтернатив и интересов и исполнение решений. В ней также рассмотрены препятствия институциональному развитию: проблемы разрозненности интересов и принятия обязательств, преодолению которых способствует стимулирование инклюзивности.

Основные идеи данного доклада состоят в том, что устойчивое развитие требует процветания широкого портфеля ресурсов в целях процветания людей и что эффективное управление этим широким портфелем нуждается в более эффективных институтах⁵¹. В данной главе показано, что качество самих институтов воздействует на распределение ресурсов, а распределение ресурсов, в свою очередь, воздействует на качество институтов. В результате более инклюзивный доступ к ресурсам и более инклюзивные уполномочивающие институты позволяют исполнительным институтам лучше защищать людей и ресурсы и стимулировать рост благосостояния. Короче говоря, чем больше людей и различных интересов имеют возможности для выраже-

ния интересов и их требования бывают услышаны, тем меньше ресурсов растрачивается.

Инклюзивность может быть усилена различными путями. Люди становятся более состоятельными гражданами, когда они лучше обеспечены образованием, землей для обработки, имущественными правами. Им есть что терять и что приобретать, они могут лучше смотреть в будущее, доверять и более высоко ценить создание и поддержку эффективных институтов. В этих условиях они способны лучшим образом накапливать, управлять и сохранять разнообразные активы, в том числе экологические и социальные ресурсы. Становясь заинтересованными лицами, они могут лучше сотрудничать, применять творческие способности и принимать риски. Все это необходимо для преобразований, описываемых в последующих разделах данного доклада.

В ряде следующих глав (гл. 4, 5 и 6) эти идеи рассматриваются в пространственном разрезе на местном уровне, применительно к малоплодородным сельским регионам, районам товарного сельскохозяйственного производства и городским территориям, на которых люди живут и трудятся, а затем — на национальном и глобальном уровнях.

Улучшение условий жизни на уязвимых землях

Доказательство нашего прогресса заключается не в приумножении богатства тех, кто и без того богат; оно в том, даем ли мы достаточно тем, кто слишком беден.

Франклин Делано Рузвельт

Расширение участия, инновации и миграция

Четвертая часть населения развивающихся стран — в общей сложности 1,3 млрд человек — проживает на уязвимых землях, т.е. в районах, где существуют значительные ограничения для интенсивного сельскохозяйственного производства и где связи народа с землей имеют жизненно важное значение для устойчивого развития общин, пастбищ, лесов и других природных ресурсов¹. Они составляют большинство населения, живущего в условиях крайней бедности — менее чем на один доллар в день. Численность этой категории населения свидетельствует о том, что наши предположения относительно масштабов и скорости миграции с этих земель были ошибочными. Наименее продуктивные районы люди должны были бы покинуть в первую очередь в поисках лучших возможностей. Хотя какая-то часть населения и выехала, многие остались, а некоторые, наоборот, переселились на эти земли (по оценкам, численность населения уязвимых земель с 1950 г. удвоилась — см. гл. 1, рис. 1.5). Улучшение условий их жизни является необходимым для решения многих «Целей развития», провозглашенных на Саммите тысячелетия ООН на предстоящие десятилетия.

Условия жизни населения уязвимых земель довольно нестабильные, однако в их распоряжении имеется скромный капитал, который может помочь им преодолеть бедность, — земля (хотя и малопродуктивная), традиционный социальный капитал, человеческий капитал и знания и опыт коренного населения. Тем не менее даже эти потенциальные возможности не получили всестороннего развития со стороны местных или национальных институтов. Проживая в разбросанных поселениях и работая в рамках неформального или натурального хозяйства, эти люди сельской периферии почти невидимы для лиц, принимающих решения. Поскольку предполагалось, что на-

селение покинет такие районы, лишь немногие правительства взяли на себя инициативу по сбору информации относительно их деятельности. В результате институты не получают информации с периферии о социальном и экологическом неблагополучии и не могут сбалансировать интересы (особенно разрозненные интересы) при определении своих планов развития. В течение последних 50 лет главное внимание правительства и частного сектора и ассигнования на сельское хозяйство были сосредоточены на развитии земель, обладающих товарным потенциалом, даже несмотря на то, что большая часть сельского населения оставалась на малопродуктивных землях.

Сейчас внимание начинает переключаться на другое. Доходность более продуктивных земель сокращается². И подъем сельского хозяйства в уязвимых районах становится все более насущным и реалистичным. Однако для удовлетворения потребностей людей, живущих на малопродуктивных землях, необходимы более широкие исследования, касающиеся соответствующих технологий и услуг, а также больше информации об их условиях. Во главе многих домашних хозяйств стоят женщины, вынужденные исполнять эту роль в условиях плохих возможностей для получения образования, незначительного доступа к информации и отсутствия прав собственности на землю. Чрезмерная эксплуатация земель населением, отсутствие знаний и просто боязнь перемен приводят к разрушительным системам управления ресурсами. Главные задачи состоят в понимании проблем и нахождении путей оказания помощи этим людям, с тем чтобы выйти из заколдованного круга деградации имеющихся ресурсов, потери средств существования и невозможности справиться с бедностью.

Более вероятно, что люди смогут разорвать заколдованный круг в случае, если изменения будут происходить постепенно, но неуклонно на протяжении длительного времени. А изменения более вероятны тогда, когда борьба с факторами риска ведется открыто и таким образом, что расходы становятся менее обременительными для тех, кто вынужден больше те-

рять. Элементом комплексного решения смягчения рисков должны стать долгосрочное консультирование и денежные субсидии для апробирования передовых институциональных решений. Внедрение высокотехнологичных методов добычи полезных ископаемых в отдаленных районах разрывает общинные связи и может нанести вред окружающей среде. Создание школ на общинной основе является важным отходом от централизованной системы и зачастую воспринимается министерскими чиновниками как угроза. Однако страны могут получать выгоды от долгосрочного партнерства с имеющими опыт институтами, которые помогают этим странам оценить весь процесс. Успешные стратегии сочетают в себе миграцию нескольких членов семьи, организацию ассоциаций общин и национальные программы более совершенного использования скромных портфелей активов, находящихся в распоряжении общины.

В данной главе рассматривается вопрос о том, что могут сделать правительства, общины и частный сектор в деле содействия росту и улучшения благосостояния населения, проживающего на уязвимых землях. Упор здесь делается на засушливые (аридные) зоны (поскольку в них проживает большая часть населения) и на горные склоны (поскольку они связаны с водными, лесными и минеральными ресурсами). Как могут государственные и частные (национальные и местные) институты содействовать на месте повышению уровня жизни и/или отъезду с этих земель? Вот некоторые мнения, рассмотренные в данной главе.

- Предоставление возможностей для выражения интересов и включение этих групп в процесс принятия решений. Только в этом случае институты могут получать информацию о происходящем на периферии, с тем чтобы выработать надлежащие решения.
- Поддержка всех активов, имеющихся в распоряжении бедных общин, — таких, как обмен знаниями и опытом, улучшение положения женщин, применение исследований по специальным сельскохозяйственным культурам, распределение доходов от добычи полезных ископаемых и другого капитала, являющегося национальным достоянием.
- Создание условий, при которых у предпринимателей появляется мотивация к выдвиганию и осуществлению идей для решения реальных проблем широких масс.
- Установление долгосрочных партнерских отношений между государством, частным сектором и неправительственными организациями, содействующих прозрачности, подотчетности, передаче знаний и опыта и принятию решений, отвечающих интересам всех сторон.

Управление уязвимыми землями в целях улучшения условий существования

Полмиллиарда людей в развивающихся странах проживают в засушливых регионах, не имея доступа к системам ирригации. Еще 400 млн живут на территориях, почва которых непригодна для сельского хозяйства,

Таблица 4.1
Экологическая уязвимость в развивающихся странах

Характеристики	Численность населения (млн)	Доля населения проживающего на уязвимых землях (%)	Доля подверженной влиянию поверхности Земли (%)
Засушливость	518	40	35
Засушливые земли, только	350		
Засушливые земли, уклон	36		
Засушливые, малоплодородные земли	107		
Засушливые малоплодородные земли, уклон, леса	25		
Уклон	216	17	7
Уклон, только	149		
Уклон, малоплодородные земли	26		
Уклон, леса	41		
Малоплодородные земли^a	430	33	22
Малоплодородные земли, только	386		
Малоплодородные земли, леса	44		
Леса, только^b	130	10	7
Всего	1294	100	73

Примечания. ^a Данные ФАО, касающиеся земель, непригодных для ведения сельского хозяйства без орошения.
^b Общая оцениваемая численность населения, проживающего в лесных районах, составляет 237 млн человек, в т.ч. 130 млн человек проживают в лесных районах, в которых отсутствуют другие геофизические ограничения. Эти леса составляют часть уязвимых экосистем, главным образом в отдаленных тропических районах (бассейн реки Амазонки, Центральная Африка), и северные арктические леса Азии. При передаче земель под лесами для частного коммерческого использования необходимо учитывать частную ценность лесов и их ценность как общественного блага.
 Источник: Усредненные данные — CIESIN и LandScan (см. прим. 1 к гл. 4, в конце книги). Ограничения классифицировались в соответствии с преобладающим; прежде всего засушливость, затем уклон, неплодородные почвы и леса. Сюда не входит хрупкость экосистем, обусловленная погодными факторами.

200 млн — в районах с гористой местностью и более 130 млн — в районах с уязвимыми лесными экосистемами³. Эти районы (табл. 4.1), занимающие, по оценкам, 73% суши на Земле, сталкиваются с серьезными проблемами в плане инвестиций в сельское хозяйство и с ограничениями в жизнеобеспечении растущего населения. Они чувствительны к способам использования земель и особо подвержены деградации, эрозии, наводнениям и оползням.

Быстрые темпы роста населения, «уязвимые» земли и конфликты

Восточная и Южная Азия являются регионами, в которых большинство населения проживает на уязвимых землях, а в странах Африки к югу от Сахары, на Ближнем Востоке и в Северной Африке население уязвимых земель составляет наибольшие доли — примерно 40% в каждом регионе. Во всех регионах есть несколько стран, в которых население, проживающее на уязвимых землях, составляет половину от общей численности. За период 1950–2000 гг. численность населения ряда стран, где большая его часть проживает на уязвимых землях, возросла в 3 или 4 раза. Зна-

Таблица 4.2

Распределение населения уязвимых земель по регионам

Регион	Численность населения в 2000 г. (млн)	Численность населения уязвимых земель, по регионам	
		Численность (млн)	Доля от всего населения (%)
Латинская Америка и Карибский бассейн	515,3	68	13,1
Восточная Европа и Центральная Азия	474,7	58	12,1
Ближний Восток и Северная Африка	293,0	110	37,6
Африка к югу от Сахары	658,4	258	39,3
Южная Азия	1354,5	330	24,4
Восточная Азия и Тихоокеанский регион	1856,5	469	25,3
Группа стран-членов ОЭСР ^а	850,4	94	11,1
Прочие	27,3	2	6,9
Всего	6030	1389	24,7
Всего, за исключением стран-членов ОЭСР	5179,7	1295	16,9

^а Страны ОЭСР: Австралия, Австрия, Бельгия, Великобритания, Дания, Германия, Греция, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Канада, Люксембург, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Португалия, Соединенные Штаты Америки, Финляндия, Франция, Швейцария, Швеция, Япония (23 первоначальных члена).

Источник: Усредненные методы оценки — CIESIN и LandScan (см. примечание 1 к главе 4, в конце книги).

чительная часть населения в более чем 75% из 42 стран, в которых в 1990-х годах отмечались гражданские конфликты, проживает на уязвимых землях (табл. 4.2 и 4.3).

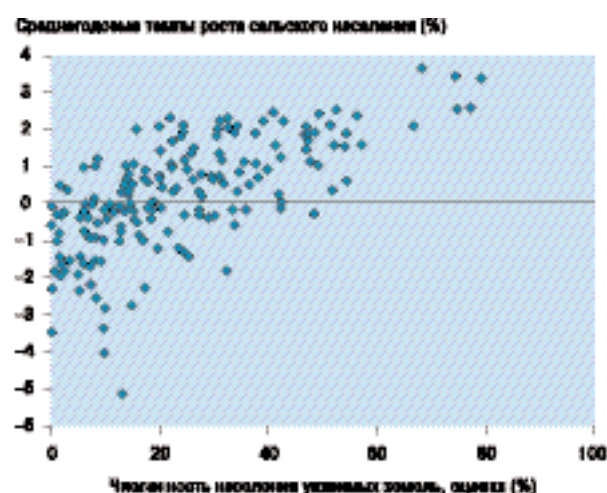
За прошедшие 50 лет масштабы и темпы роста населения в развивающихся странах были беспрецедентными — более быстрыми по сравнению со странами ОЭСР в любой момент их истории. За два поколения население трудоспособного возраста в странах Северной Африки и странах Африки к югу от Сахары, в Латинской Америке и Карибском бассейне увеличилось в 3,5 раза и почти в 3 раза — в Центральной и Южной Азии. Темпы роста населения в сельских районах сегодня остаются выше в тех странах, где свыше 30% населения проживают на уязвимых землях (см. рис. 4.1). Большая часть населения живет на малоплодородных (маргинальных) землях из-за того, что там высокие уровни рождаемости, и из-за перенаселенности на лучших землях. Кроме того, туда вынуждены были отправляться беженцы и перемещенные лица, поскольку они потеряли свои дома в результате наводнений, пожаров, ураганов, конфликтов, гражданских войн или высоких уровней безработицы в городах⁴. Среди населения маргинальных районов насчитывается 250 млн коренного населения со своими собственными языками, культурой и привязанностью к земле⁵.

Засушливые равнины: жизнь на краю

Экосистемы засушливых земель характеризуются чрезвычайным непостоянством выпадения осадков, периодическими, но непредсказуемыми засухами, высокими температурами воздуха, низким плодородием почвы, высокой засоленностью, чрезмерным давлением на пастбища и пожарами. Они отражают и поглощают солнечную радиацию, сохраняют баланс в атмосфере и поддерживают биомассу и биоразнообразие. Хотя биоразнообразие засушливых земель является небольшим в сравнении с лесами или болотами, функции, выпол-

Рисунок 4.1

Темпы роста сельского населения по отношению к общей доле населения уязвимых земель



Источник: Оценки численности населения уязвимых земель Всемирного банка; средние годовые темпы роста сельского населения за период 1995–2000 гг., Секретариат ООН.

няемые экосистемой, значительны. Несмотря на свою уязвимость, плато Серенгети в Восточной Африке в настоящее время поддерживает жизнь самой многочисленной фауны диких животных, собранной в одном месте, подобно таким же уязвимым Великим равнинам в Северной Америке в прошлом. Биологические виды, обитающие на засушливых землях, и экосистемы вырабатывают целый спектр защитных механизмов, обеспечивающих приспособляемость и способности к восстановлению в случае пожара, засухи и давления со стороны дикой природы. Эти механизмы имеют важное значение, учитывая изменение климата, которое, как

Таблица 4.3

Доля населения уязвимых земель в странах конфликтов и прирост сельского населения

Страны Африки к югу от Сахары	Южная Азия	Ближний Восток и Северная Африка	Латинская Америка и Карибский бассейн	Европа и Центральная Азия	Восточная Азия и Тихоокеанский регион
>70 %					
<i>Эритрея^a (2,77)^b</i> Нигер (3,62) Кабо-Верде (1,19)	<i>Бутан (2,7)</i>	<i>Йемен, Респ. (3,4)</i>			
70–50 %					
<i>Сомали (3,22)</i> Буркина-Фасо (2,47) Намибия (2,62) <i>Судан (2,31)</i> <i>Мали (2,47)</i> Свазиленд (2,62) <i>Зимбабве (3,33)</i> <i>Конго, Дем. Респ. (2,0)</i>	<i>Афганистан (2,21)</i>	Египет, Арабская Респ. (2,5)			Папуа — Новая Гвинея (2,48)
50-30% Уганда (3,96) <i>Сьерра-Леоне (1,54)</i> <i>Гвинея (2,27)</i> Лесото (2,02) Коморские О-ва (2,83) <i>Чад (2,35)</i> Сенегал (2,85) Экваториальная Гвинея (1,25) <i>Руанда (3,43)</i> Ботсвана (1,97) <i>Ангола (2,26)</i> <i>Кения (3,47)</i> <i>Южная Африка (2,76)</i> <i>Эфиопия (2,95)</i> Мавритания (1,40) Камерун (1,89) Нигерия (2,38) Танзания (3,11) <i>Центральноафриканская Республика (1,98)</i> Гамбия (3,35) Бенин (1,86)	Пакистан (2,70) Непал (2,44)	Марокко (1,99) Сирийская Арабская Респ. (3,04) <i>Алжир (1,77)</i> Иран, Исламская Респ. (2,19) Тунис (1,34)	Гайана (1,54) Коста-Рика (3,66) <i>Гватемала (3,28)</i> Сент-Винсент и Гренадины (0,9) <i>Гаити (1,83)</i> Гренада (1,07) Белиз (3,5)	Киргизская Респ. (2,7) Туркменистан (3,93) <i>Таджикистан (4,08)</i> Узбекистан (3,62)	Лаосская НДР (2,48) Вануату (3,49) Соломоновы О-ва (4,38)
30-20% Того (2,45) Кот-д'Ивуар (3,56) <i>Либерия (2,24)</i> <i>Бурунди (Н. п.)</i> Гана (2,84) Мадагаскар (2,88) Гвинея-Бисау (2,01) <i>Мозамбик (1,81)</i> <i>Конго, Респ. (Н. п.)</i> Замбия (2,83)	<i>Шри-Ланка (2,26)</i> <i>Индия (2,44)</i>	Иордания (4,11)	Боливия (1,85) Ямайка (1,10) Гондурас (2,67) <i>Перу (1,42)</i> Панама (2,26) Эквадор (1,81) Доминиканская Респ. (1,63) <i>Сальвадор (2,71)</i> Тринидад и Тобаго (1,46) Мексика (1,59)	Казахстан (1,72) <i>Азербайджан (2,21)</i> Албания (1,89) Армения (1,47) <i>Босния и Герцеговина (0,99)</i>	Китай (1,78) Вьетнам (2,6) Индонезия (1,81) <i>Камбоджа (2,82)</i> Малайзия (1,95) Корея, Респ. (0,53) <i>Мьянма (2,31)</i> Монголия (1,5)
Примечания Н. п. — неприменимо. ^a Страны, выделенные полужирным курсивом, по сообщениям, находились в состоянии гражданского конфликта в 1990-е годы. Гражданский конфликт определяется как «война, в течение которой в боях убито более тысячи военных и которая нарушила суверенитет признанного на международном уровне государства; война, которая происходит в рамках признанных границ страны и вовлекает государство в качестве главного участника конфликта, вынужденного бороться с вооруженной оппозицией, что приводит к значительным военным потерям». Статья «Страны в состоянии гражданских конфликтов в 1990-е годы» («Countries in Civil Conflict in the 1990s», в книге Sambanis, 2000). ^b Данные в скобках показывают отношение численности сельского населения в 2000 г. к численности в 1950 г. Секретариат ООН, сайт: www.un.org/esa/population/demobase . Источник: Оценки численности населения, проживающего на уязвимых землях, по странам. Усредненные данные — CIESIN и LandScan (см. прим. 1 к гл. 4 в конце книги).					

ожидается, приведет к усилению засухи и к вариабельности в уровнях выпадаемых осадков в Африке⁶.

Из 500 млн сельских жителей засушливых, сухих и полузасушливых земель⁷ большинство проживают в Азии и Африке, однако есть большие районы и в Мексике, и в Северо-Восточной Бразилии (рис. 4.2). Низкое количество осадков и чрезвычайное непостоянство в их выпадении ограничивают возможности ведения на этой земле устойчивого земледелия и пастбищного животноводства. Многие методы расширения сельскохозяйственного производства — перенос возделывания сельскохозяйственных культур из других районов, сокращение сроков нахождения земли под паром, изменение методов ведения фермерского хозяйства, перевыпас на пастбищах, вырубка деревьев на древесное топливо — приводят к все большей деградации окружающей среды.

Как государственные, так и рыночные сельскохозяйственные инвестиции не поступают на нужды сельского хозяйства на засушливых землях с их более низкой отдачей и повышенным риском, они сосредотачиваются в более продуктивных районах. Финансирование научно-исследовательских и конструкторских работ (НИОКР), выделяемое на нужды сельского хозяйства в районах с умеренным климатом, составляет 70% от общего государственного и частного финансирования НИОКР в этой отрасли. Финансирование НИОКР в области сельского хозяйства в условиях тропического климата составляет 28% от общего объема финансирования (в основном исследования касаются риса). А исследования и разработки с упором на проблемы, которые стоят перед населением уязвимых земель, составляют лишь 7–8% от общего объема финансирования НИОКР⁸. Лишенные возможности пе-

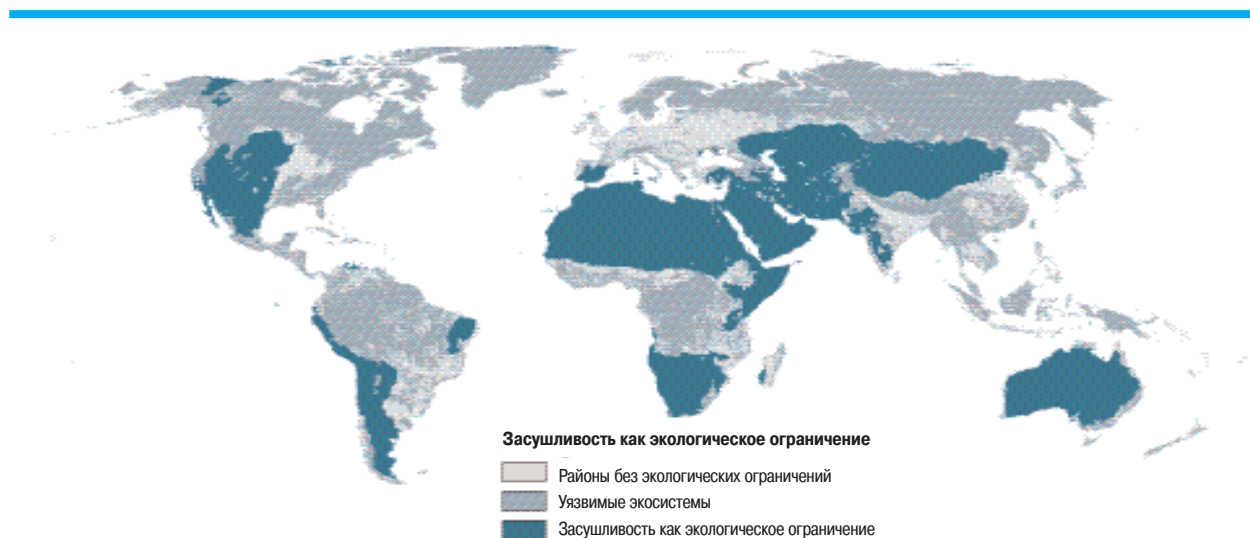
реселения и основной финансовой и технической поддержки бедные сельские жители в засушливых районах имеют небольшие перспективы удовлетворить свои потребности в питании⁹.

Южные равнины в Северной Америке, район Сахеля в Африке и расположенные внутри материка лугопастбищные угодья в Азии характеризуются аналогичными климатическими и почвенными особенностями, однако иными политическими, финансовыми и институциональными ограничениями. Пример Южных равнин говорит об уничтожении знаний коренного народа, за которым последовало их признание, о почти полном вымирании бизонов и последующих усилиях по их сохранению, о недостаточном понимании неустойчивости климата, которое заставило впоследствии разрабатывать технологии по нейтрализации многих воздействий изменения климата, о бедности, обусловившей массовое переселение, и мерах по укреплению устойчивости экосистемы, с тем чтобы противостоять засухе и производить богатства (см. вставку 4.1).

Кроме того, это пример субсидируемой в значительном размере, энергоемкой модели, которая вряд ли может быть устойчивой в Соединенных Штатах и не получит распространения в других пастбищных регионах. Немногие страны по своим размерам являются континентом, что облегчает возможности переселения в более благоприятные районы. Экономика немногих стран столь сильна или диверсифицирована для того, чтобы осуществлять широкое перекрестное субсидирование из других секторов для оплаты технических решений проблем уязвимых земель. И мало какие страны имеют политические и финансовые обязательства, которые способны сохранять такой высокий уровень поддержки на протяжении длитель-

Рисунок 4.2

Районы с засушливыми землями в мире



Источник: ФАО, Карта глобальных агроэкологических зон: засушливые районы (FAO Global-AEZ Aridity Map); охватывает сверхзасушливые, засушливые и сухие полузасушливые земли (см. прим. 1).

Вставка 4.1**От деградации почвы до ухудшения качества воды — управление природными ресурсами на Южных равнинах**

Коренное население Южных равнин Северной Америки и других частей мира признавало и понимало основные ограничения, которые существовали на засушливых землях, поэтому они вынуждены были придерживаться экологически безопасного поведения. Кроме того, они разработали нормы, препятствующие деструктивной практике. Комплексные и вновь появляющиеся институты — традиции, правила, законы, привычки и этика сохранения природы — ориентировали культуры коренных народов на путь сохранения скудных природных ресурсов и выживания во враждебной окружающей среде путем правильного использования стимулов. Колониальные поселенцы Южных равнин рассматривали традиционное использование продуктивных земель скотоводами как неэффективное. Они превратили превосходные пастбища в поля интенсивного земледелия (выращивание монокультур, в основном пшеницы). Такая система плохо подходила к более легким почвам Южных равнин. Глубокая вспашка привела к изменению механического состава почвы, а выращивание монокультур — к выведению питательных веществ из почвы.

Деградация, бедность и миграция

Широкомасштабное земледелие в 1920-х годах подтолкнуло к расширению площадей для возделывания пшеницы за счет исконных пастбищных земель, принадлежащих коренному населению. К следующему десятилетию чрезмерное стравливание и распахивание пастбищ и выращивание монокультур усугубились невиданной засухой в истории США. В 1930-е годы площадь около 50 млн га ежегодно подвергалась неблагоприятному воздействию пыльных бурь, которые получили название «Пыльная чаша» («Dust Bowl»). Правительство мобилизовало группу экспертов для поиска решений — ученых, агрономов, гражданских инженеров, историков в области политических и социальных наук, местных фермеров, бизнесменов и политиков. Решение ученых заключалось в возвращении к исконным методам выращивания нескольких видов культур, в восстановлении растительного покрова на преобразованных ранее почвах и в ограничении стравливания. Деловые круги выступили против отказа от рентабельности и сокращения выращивания монокультур пшеницы в крупных хозяйствах. Тогда как сотни тысяч обездоленных людей покидали район засухи, в рамках программы «Новый курс в области охраны природы» (New Deal Conservation) по смягчению последствий засухи в 1930-х годах было израсходовано примерно 500 млн долл. (6 млрд долл. — в долларах 2000 г.) и были введены следующие меры.

- Федеральная администрация по оказанию чрезвычайной помощи (Federal Emergency Relief), устанавливая зональные законы для наиболее подверженных воздействию районов, перекупает субмаргинальные частные земли (предполагалось, что легче купить проблемные участки и переселить живущих там людей на лучшие земли, чем регулировать и восстанавливать земли, находящиеся в частном владении), выплачивает наличные суммы за то, чтобы земля оставалась под паром, и предоставляет займы, предназначенные для стимулирования использования утвержденной практики землепользования.

- Гражданский корпус охраны природных ресурсов (The Civilian Conservation Corps) занимался высадкой 220 млн деревьев в качестве лесозащитных полос, внедрением почво- и влагозащитных технологий, таких как контурная вспашка, возведением небольших дамб и прудов, выращиванием смешанных культур, восстановлением растительного покрова и охраной на уровне штата и государства оставшихся открытых лугопастбищных угодий под руководством Бюро по управлению государственными землями (Bureau of Land Management).

Начиная с 1940 г., возобновился нормальный режим выпадения осадков, а миграция из этих районов привела к сокращению сельского населения и увеличению размеров фермерских хозяйств (за период 1930–1970 гг. район покинули около 1 млн человек). Однако в 1950-х годах грянула пыльная буря «Пыльная чаша-II» (Dust Bowl II), а в 1970-х годах — «Пыльная чаша-III» (Dust Bowl III). Опыт по охране природных ресурсов оказался полезным, однако для достижения устойчивого уровня производства для промышленности по переработке сельскохозяйственной продукции Соединенным Штатам нужно было добиться, чтобы сельскохозяйственное производство на равнинах не зависело от климатических условий. Для этого потребовалось качать воду из глубоких подземных водоносных слоев.

Финансовые трансферты, технология и «подземные дожди»

Для решения проблемы влияния деградации на человека и окружающую среду правительство взяло на себя беспрецедентные и долговременные политические и финансовые обязательства на национальном и местном уровне. Принятая стратегия отражала убежденность в том, что новаторство и технологии должны помочь в решении загадок природы, с которыми наши предки научились уживаться как с неизбежными силами. Одной из поразительных черт явилась опора на ископаемое топливо при ведении интенсивного сельскохозяйственного производства и выкачивание воды из глубоких подземных водоносных горизонтов (глубиной до 600 футов — 182,88 м) — и основной упор на химические удобрения и механизацию. Объем воды в водоносном слое истощается быстрее, чем успевает пополняться; чистая скорость истощения составляет 3,62 млн акрофут (4,5 млрд кубометров) в год. Чистые государственные расходы на душу населения Южных равнин выше, чем где бы то ни было в США: по оценкам, государственные субсидии на сельское хозяйство за период 1960–2000 гг. составил в сумме 350 млрд долл. США*.

* «Экономист» от 15 декабря 2001 г. (The Economist, 2001, December 15th).
Источник: Worster, 1979.

ного времени. Решение проблемы предупреждения и смягчения последствий пыльных бурь (в засушливом Районе пыльных бурь (Dust Bowl) на Западе США) потребовало массовых трансфертов за счет других секторов общества. Каждый отдельно взятый пораженный бедствием штат не мог бы решить эти проблемы, полагаясь только на свои собственные ресурсы.

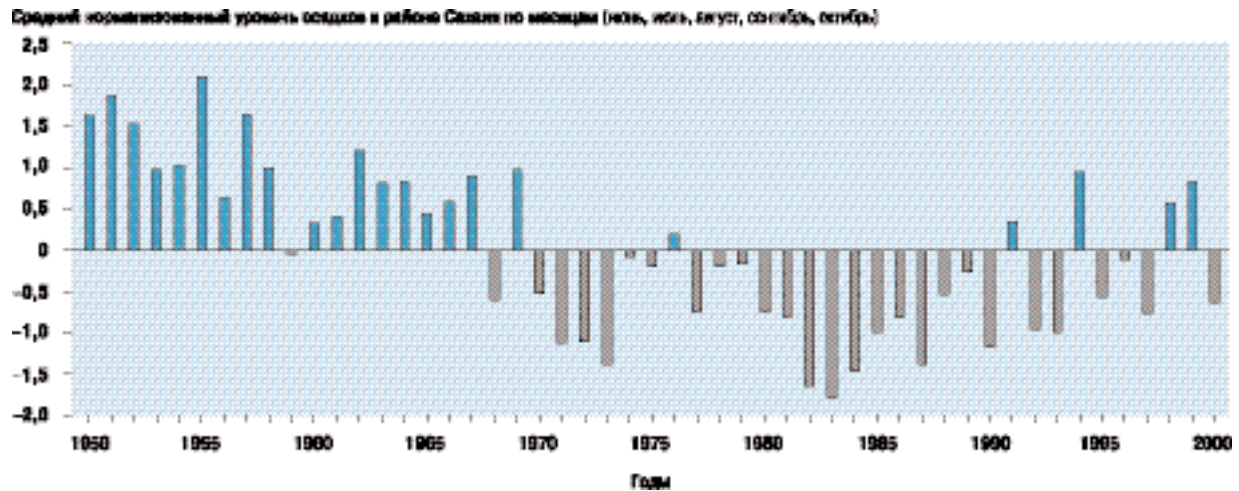
Дождь, наводнения или засуха? Африка — север и юг Сахары

Почти на всей территории Африки практика вспашки и выращивания монокультур на уязвимых почвах, принятая в колониальные времена, продолжалась и после получения независимости¹⁰. Национальные правительства рассматривали притязания на земли, находящиеся в общественном пользовании, как препятствия для расширения доступа к сельскохозяйственным землям для растущего населения. Однако, когда традици-

онно общинные леса и земли, управляемые деревенскими старейшинами, были раздроблены, не было создано альтернативных схем землеустройства, и государство не смогло осуществить охрану этих земель. Ни отдельные лица, ни общины не владели землями или лесами, поэтому отсутствовали четко определенные или прямые последствия неправильного землепользования¹¹. В результате земли использовались нерационально.

Изменения в землепользовании могут привести к быстрому ухудшению качества почвы, а интенсивная обработка — истощить запасы питательных веществ. Обезлесение может вызвать эрозию, которая приводит к смыву слоев почвы, наиболее пригодных для сельского хозяйства. Для Африки (и для всего мира) характерны две следующие схемы развития.

- Растущее население превращает качественные пастбища в земли для выращивания товарных куль-

Рисунок 4.3**Осадки в районе Сахеля, 1950–2000 гг.**

Источник: Национальный центр атмосферных исследований (National Center for Atmospheric Research), Мировая климатологическая станция по исследованиям поверхности Земли, ежемесячный обзор (World Monthly Surface Station Climatology). Адрес сайта в Интернете: http://tao.atmos.washington.edu/data_set/sahel.

тур. Скотоводы теряют лучшие пастбища, которые являются их защитой от засухи. Они меньше кочуют, пастбища худшего качества более интенсивно стравливаются, а перевыпас приводит к деградации почвы.

- Бедные фермеры, живущие натуральным хозяйством, вынуждены сокращать сроки выдерживания почвы под паром из-за необходимости кормить все более многочисленные семьи. Сокращение периодов нахождения земель под паром повышает их уязвимость перед засухами, а без достаточного внесения удобрений происходит истощение питательных веществ почвы. Усугубляются деградация и эрозия почвы.

Большая часть населения и животных сосредоточена на полупустынных и засушливых землях, на которых возможно земледелие или более интенсивное пастбищное хозяйство только в периоды значительного выпадения осадков, превышающего норму. В районе Сахеля в период между 1950-ми и серединой 1960-х годов обильное выпадение осадков вызвало приток большого числа жителей. После 1970 г. количество осадков вернулось к обычным низким уровням (рис. 4.3), и к 1974 г. примерно 250 тыс. человек, а также почти весь их крупный рогатый скот, овцы и козы погибли. Около 7 млн человек вынуждены были рассчитывать на чрезвычайную продовольственную помощь. Опустошение привело к созыву Организацией Объединенных Наций в 1977 г. в Найроби (Кения) специальной конференции по проблемам опустынивания.

Вероятность того, что в районе Сахеля может наступить еще один благоприятный период дождей, чревата риском повторения той же трагедии, если бедные люди вновь станут возвращаться на эту землю. Ученые не располагают достаточной информацией относительно

но влияния климатических нарушений на устойчивость и продолжительную жизнеспособность экосистем на засушливых землях; неизвестно им и о воздействиях человека и природных катастроф, с которыми эти экосистемы могут справляться¹². Одна из трудностей в проведении различий между человеческими и природными факторами заключается в отсутствии данных о размерах пастбищных земель до преобразования их человеком и о последующих потерях.

Межправительственный комитет по изменению климата (МКИК) сообщает, что Африка крайне уязвима к изменению климата¹³. Хотя климат экваториального региона и прибрежных районов влажный (гумидный), остальная часть континента характеризуется сухим субгумидным до засушливого климатом. Глобальное потепление приведет к снижению влажности почвы в субгумидных районах и уменьшению поверхностных стоков. В некоторых озерах и на крупных плотинах запасы воды уже сократились до критических уровней, что неблагоприятно сказывается на промышленной деятельности и ирригации. Учитывая разнообразные воздействия, перед Африкой стоят пугающие проблемы адаптации к последствиям изменения климата (гл. 8).

Другим сдерживающим экологическим фактором является плохое качество почв. Недостаток фосфора, низкое содержание органических веществ и низкая инфильтрация воды и водоудерживающая способность, которые характерны для большинства почв в Африке, — все это ограничивает возможности для ведения сельского хозяйства. В отличие от изменения климата, эту проблему можно решить: качество почвы можно изменить в результате рационального управления и внесения удобрений. Более сложная для решения проблема — это периодические засухи (см. вставку 4.2).

Вставка 4.2**Традиционные знания и выражение интересов: поддержание жизнеобеспечения на пастбищных землях Сахеля**

Традиционная наука выживания в Нигерии, усилия населения Буркина-Фасо в области управления и высокоэффективное управление пастбищными землями в Мали иллюстрируют важные стратегии жизнеобеспечения в районе Сахеля.

Сезонная миграция и методы страхования от неблагоприятных факторов в Нигерии

В Нигерии, как и в Сахеле, традиционные социальные и институциональные механизмы дают возможность скотоводам адаптироваться к колебаниям в выпадении осадков и другим природным изменениям*. Живущие на засушливых землях люди мигрируют в случае нехватки продовольствия и изменений в окружающей среде. Для некоторых миграция носит сезонный характер и осуществляется, например, между засушливыми и влажными районами Нигерии. После короткого дождливого сезона скотоводы Фулани уходят на юг для выпаса скота и чтобы спастись от муки цеце, которая является переносчиком лихорадки. Возвращаясь, они привозят с собой корнеплоды, выращенные на юге. Другие фермеры и скотоводы засушливых земель признают важное значение своих разнообразных технологий страхования от изменений в окружающей среде и нехватки воды. Они сажают разнообразные культуры, адаптированные к различным стрессовым факторам, и откармливают на пастбищах разных животных. Эти стратегии помогают людям управлять рисками, понимая важное значение устойчивости, которую придает экосистемам засушливых земель биоразнообразие.

Включение широких масс в жизнь общества и в процесс развития в Буркина-Фасо

Район Сахеля населяют бедные общины, и неустойчивый характер погоды заставляет их все больше приспосабливаться, чтобы избежать лишений. Обеспечение базовых услуг здравоохранения, образования и продовольственной безопасности в таких непрочных условиях по-прежнему остается крайне сложной задачей. Организации по управлению активами являются комитеты по развитию, созданные с целью управления местной инфраструктурой, а также ассоциации коренного населения, которые совместно управляют такими ресурсами, как земля, леса, вода, домашний скот, дикие животные, а также некоторыми видами деревенского производства**. Они расширяют внутреннюю организацию деревень и провинций, осуществляя гармоничную в культурном плане стратегию на основе равноправия; такая стратегия способствует повышению производительности с использованием механизмов включения насе-

ления в жизнь общества, расширения прав и компенсаций. Например, комитеты по водным ресурсам принимают решения, обеспечивающие, чтобы максимальное число рабочих скважин или прудов находилось на близком расстоянии от общины во время засушливого сезона и были снабжены надлежащими резервными устройствами (см. также вставку 5.5).

Можно надеяться, что созданные на местной основе сельские организации сумеют разграничить решение проблем климата и предоставления услуг. Местные институты в Буркина-Фасо начинают с утверждения равноправия и солидарности и ставят своей целью достижение роста и развития. Они сокращают масштабы бедности, почти не прибегая к помощи извне.

Высокоэффективные традиционные системы скотоводства в Мали

Ранее проведенные исследования характеризовали системы скотоводства в засушливых тропических районах как неэффективные. Однако в более поздних работах подчеркивается эффективность этих систем в использовании собственных ресурсов***. В проведенном в Мали экспериментальном исследовании отмечалось, что при кочевой системе выпаса скота в мясе и молоке вырабатывается в 1,5–8 раз больше белка на 1 га пастбищных земель (причем практически без затрат ископаемого топлива), чем при использовании систем выращивания мясного скота в аналогичных климатических условиях в Соединенных Штатах и Австралии. Более постоянные, оседлые системы в Мали были менее эффективными. Проведенные позднее исследования в Ботсване и других странах подтвердили эти показатели более высокой биологической эффективности.

Эти последние выводы изменили мнение относительно управления пастбищными землями при чрезвычайно изменчивых погодных условиях засушливых тропических регионов. В условиях таких «неравновесных» систем животноводы должны суметь найти имеющийся корм или новые пастбища для скота, что обычно требует доступа к обширным районам, охватывающим разнообразные ландшафтные ниши. Это вызывает необходимость в мобильности и гибкости, что позволяет быстро увести стадо с пастбища во времена засухи и вновь выпастить его на пастбище в период дождей.

Источники: * См. Niamir-Fuller (1998).

** См. Donnelly-Roark, Quedraogo, and Ye (2001).

*** См. Breman and Wit (1983); Behnke, Scoones, and Kerven (1993).

Засушливые земли Азии: регулирование конкурирующих видов землепользования

Активная эксплуатация населением орошаемых земель в Азии неуклонно растет. Чрезвычайная деградация затрагивает примерно 35% продуктивных земель. В результате население начало чрезмерно эксплуатировать материковые азиатские засушливые земли. Наибольшему воздействию подвергаются Афганистан, Китай, Индия и Пакистан¹⁴, а также азиатские высокогорные степи — самые обширные из оставшихся в мире пастбищных земель, которые простираются по Монголии, Северо-Западному Китаю и части Сибири. В течение тысяч лет эти пастбища использовались скотоводами — пастухами лошадей, верблюдов, коз, овец и крупного рогатого скота, которые практиковали продуманные системы сезонной пастбищной ротации на широких полосах земли в соответствии с сезонными изменениями погоды. Ротация стад помогла поддерживать восстановление растительного покрова и устойчивость пастбищных экосистем и улучшать здоровье скота¹⁵.

За последнее десятилетие чрезмерная эксплуатация населением этих уязвимых земель и конкурирующие виды их использования вызвали трудности в нахождении правильного баланса между традиционным регулированием землепользования и потребностью в повышении продуктивности сельскохозяйственного производства. Правительственная политика, препятствующая кочевому образу жизни, перемещению стад и временному использованию травяного покрова пастбищ, привела к зависимости жизнеобеспечения от земледелия и оседлых стад, что вызвало еще большее давление на местные экосистемы и деградацию неустойчивых пастбищных земель. Контрастные примеры опыта Монголии и Северо-Западного Китая иллюстрируют некоторые проблемы и их возможные решения.

*Кочевое скотоводство — Монголия*¹⁶. Монголия сохранила многие традиционные методы скотоводства и систему общественного землевладения, основанную на обычае, с управлением землей как общественным благом. Скотоводы опираются на местные породы — более сильные и выносливые, выпас которых осуществляется

круглый год на природных пастбищах. Такая основанная на обычаях практика эффективно поддерживалась коллективными хозяйствами в 1950–1980-х годах. Политические условия позволяли людям и стадам кочевать по большим территориям и обеспечивали возможность устойчивого управления лугопастбищными угодьями в условиях контролируемого доступа. До 1989 г. государство помогало кочевать семьям в различных пастбищных районах и предоставляло субсидии на содержание школ и больниц. Кроме того, правительство создало несколько государственных предприятий, обеспечивших возможности занятости, что сокращало численность скотоводов и поддерживало относительную стабильность поголовья. Начавшийся в 1990 г. переход к рыночной экономике не способствовал устойчивому ведению хозяйства. Значительно сократилось кочевье скота. Закрылись многие государственные предприятия. Не имея больших альтернатив, население начало — зачастую впервые — заниматься выпасом скота. Численность пастухов более чем удвоилась: с 400 тыс. в 1989 г. (17% населения Монголии) до 800 тыс. в середине 1990-х годов (35%). Кроме того, к 1995 г. до 36% вырос уровень бедности по сравнению с очень низким уровнем 1980-х годов. Поголовье скота выросло с традиционных 25 до почти 30 млн голов. Прекратилось предоставление государственных субсидий на здравоохранение, образование и услуги по переселению, что затруднило миграцию и приток людских ресурсов. По оценкам, в настоящее время 10% пастбищных земель считаются деградировавшими, и это вызвало значительное увеличение частоты и интенсивности песчаных бурь.

Как считают, в Монголии данная проблема может быть решена, поскольку воздействие, оказываемое населением на окружающую среду, не слишком велико. В 1959–2000 гг. сельское население возросло примерно на 50% (по сравнению с увеличением на 700% в соседнем Северо-Западном Китае). Правительство решает проблемы, связанные с последствиями неумелого хозяйствования в последние 10 лет, на основе содействия устойчивому жизнеобеспечению в секторе традиционного пастбищного животноводства посредством диверсификации активов, регулирования рисков, микрофинансирования и оказания помощи в улучшении миграции населения. Государство создает фонд для финансирования предоставления услуг в отдаленных районах и пытается ускорить темпы роста и повысить занятость в других секторах экономики, сокращая число скотоводов. Снижение числа кочевников-скотоводов должно сократить чрезмерную эксплуатацию пастбищ, поощрять устойчивое ведение пастбищного хозяйства и обеспечить приемлемые средства существования.

*Комплексные хозяйства и расширение животноводческого производства — Северо-Западный Китай*¹⁷. Подобно Монголии, пастбищные земли в Китае принадлежат государству. Однако по сравнению с Монголией в Северо-Западном Китае большее распространение получили оседлое скотоводство и превращение пастбищных земель в пахотные угодья; это началось в 1950-х годах, когда государственные пастбища были отданы в

распоряжение «народных коммун». Концентрация населения в деревнях означала сокращение пастбищной ротации и расширение земледелия. Политика была направлена на поощрение превращения первоклассных пастбищных земель в пахотные земли для выращивания сельскохозяйственных культур, что в некоторых районах привело к засолению почвы и ветровой эрозии. Она и та же политика применялась в совершенно разных обстоятельствах, что в отдельных местах приводило к обратным результатам и к более высокой деградации почв. Субсидии поощряли комплексные системы хозяйствования, которые оказывали более сильное неблагоприятное воздействие на «уязвимые» земли, чем традиционное кочевое скотоводство.

Когда стали проводиться экономические реформы в начале 1990-х годов, домашним хозяйствам выделялись незначительные доли в коллективном земельном фонде. Долевые участки были огорожены, и это затрудняло передвижение скота. Субсидируемые вводимые ресурсы, перераспределение доходов и выкачивание воды из водоносных слоев содействовали быстрому расширению фермерского хозяйства. Если в 1950-е годы на территории Внутренней Монголии в Северо-Западном Китае насчитывалось 3 млн коренных скотоводов, то сегодня число фермеров и животноводов составляет 20 млн, а численность поголовья удвоилась с 17 млн голов в 1957 г. до 32 млн в настоящее время.

План развития Западной части Китая включает две характерные особенности политики, проводимой на Южных равнинах Соединенных Штатов: расширение сельскохозяйственного производства и внедрение «всесезонного» сельского хозяйства на пастбищных землях посредством ирригации из подземных водоносных слоев. Цель заключается в том, чтобы сделать этот район и земледельческим, и животноводческим для обеспечения растущей потребности страны в более качественных местных продуктах. Однако в отличие от Южных равнин, откуда в период между 1930-ми и 1970-ми годами мигрировало около 1 млн фермеров, что позволило вновь объединить землевладения и превратить обширные пастбищные земли в охраняемые территории, в Китае пастбища продолжают все больше подвергаться чрезмерной эксплуатации населением. Уровни бедности в этих пришедших в упадок и экологически уязвимых районах намного превышают средние по стране (25% в некоторых провинциях, тогда как средний уровень составляет 6,3%). Эмпирические научные исследования по оценке того, что происходит с землей и водоносными слоями, крайне незначительны. Песчаные бури становятся все более частыми и сильными. По оценкам, деградация пастбищных земель составляет 50–75%, тогда как в Монголии — 10–15%.

Борьба с опустыниванием и путь решения проблем засушливых земель

В наступившем столетии экологические проблемы почти наверняка усугубятся ввиду ухудшения существующих проблем, не получающих должного внимания. Некоторые ученые ставят проблемы опустынивания и

обезлесения на третье место среди проблем окружающей среды, требующих внимания, — после проблем изменения климата и водных ресурсов¹⁸. Многие подчеркивают, что важное значение, по-видимому, имеет связь между изменением климата и другими экологическими проблемами (вода, экосистемы). И, как неоднократно отмечалось, отраслевая политика, проводимая изолированно, может решить одну проблему, усугубляя в то же время другие, особенно в долгосрочном плане. Возможно, теперь мы знаем больше об этих связях, однако нам по-прежнему не совсем понятно, каким образом взаимодействуют эти проблемы или каковы наиболее эффективные пути их решения¹⁹. Необходимы более широкие прикладные исследования и организованное распространение приобретенного опыта и методов.

В соответствии с процессом, начатым после Саммита в Рио-де-Жанейро в 1992 г., и под эгидой Организации Объединенных Наций была разработана и в 1996 г. вступила в силу Конвенция по борьбе с опустыниванием²⁰. Конвенция, которую подписали 178 стран, в том числе 115 стран, территория которых подвержена опустыниванию, отражает глобальное обязательство бороться с данной проблемой. Это одна из немногих конвенций, включающая цели устойчивого социального и экологического развития. Признавая отсутствие связи между богатым местным опытом в ведении хозяйства на засушливых землях и самой передовой наукой, устанавливающей взаимосвязь между глобальными экологическими изменениями и обществами, Конвенция разработала институциональные механизмы, увязывающие национальные цели с глобальным важным значением управления земельными и водными ресурсами.

Кроме того, в Конвенции признается необходимость разделения рисков и управления решениями в отношении более широкой группы стран (пример Южных равнин США иллюстрирует ограниченные возможности в условиях незначительных полномочий при отсутствии более широкого распределения рисков и ответственности). Это содействует партнерскому участию национальных и международных групп и сотрудничеству общин коренного населения с научным сообществом в целях разработки решений проблемы опустынивания на основе интеграции партнеров, финансовых ресурсов и сил, обеспокоенных проблемами деградации земель, в рамках осуществляемых программ.

Исследования в области сельского хозяйства в Китае и Индии свидетельствуют о снижении отдачи инвестиций во многих районах, обладающих высоким потенциалом. Однако инвестиции в засушливые земли, даже при скромных урожаях, могут принести большую отдачу в плане сокращения масштабов бедности²¹. Правительства, исследователи и организации доноров начинают обращать внимание на исследования и разработки в области селекции разных зерновых культур для живущего на маргинальных землях населения, однако государственный сектор должен сделать гораздо больше для замены вышедших из употребления видов зерновых культур (см. прим. 7 и 8 к данной главе, в конце книги). Совместно с

южноафриканскими институтами Международный центр селекции пшеницы и кукурузы при Консультативной группе по международным сельскохозяйственным исследованиям (КГМСИ) вывел два сорта кукурузы для небольших фермерских хозяйств с целью выращивания на южноафриканских подверженных засухе кислых и истощенных почвах. Оба сорта устойчивы к засухе, и один из них созревает рано, когда продовольствия крайне не хватает. Испытания в полевых условиях от Эфиопии до Южной Африки продемонстрировали урожайность на 34–50% выше, чем у выращиваемых в настоящее время сортов²². Существуют возможности достижения устойчивого жизнеобеспечения в довольно большом числе районов. Однако разработчики должны признать, что засушливые земли неоднородны и не могут быть настолько устойчивыми, как другие земли. Поскольку в течение по меньшей мере еще нескольких поколений большая часть населения, вероятно, останется на засушливых пастбищных землях, необходим целый ряд стратегий для определения факторов, которые будут способствовать жизнеобеспечению населения²³.

- Новые технологии для выращивания засухоустойчивых культур.
- Улучшение сбора поверхностного стока.
- Интенсификация производства, включая применение удобрений.
- Консультирование по вопросам улучшения практики ведения фермерского и пастбищного хозяйства.
- Передовые системы страхования (подобно разработанным в Монголии, Кении и Эфиопии).
- Системы раннего предупреждения на уровне общин (подобно существующим в Кении).
- Местные знания и новые инициативы.

Некоторые засушливые районы используют возможности солнечной энергии; в других странах существует, возможно, живописный ландшафт, что может способствовать развитию экотуризма. Мозамбикская Программа охраны природы на трансграничной территории и создание заповедника живой природы в Буркина-Фасо являют собой две попытки в направлении развития экотуризма, объединяющие местные и международные усилия. Исследования и внедрение новых методов для соответствующего предоставления услуг, наряду с политикой, увязывающей деятельность человека (земледелие, скотоводство и населенные пункты) с природными процессами (распределение растительности, сезонные циклы выращивания и водоразделы), помогают поддерживать уязвимые экосистемы и способствуют при этом повышению производительности для удовлетворения потребностей растущего населения.

Жизнь над пропастью — горы

Для большинства населения мира горы являются источником пресной воды и значительной части лесных и минеральных ресурсов²⁴. Горы дают пристанище для более чем половины мирового биоразнообразия и

Рисунок 4.4
Горные районы мира



Примечание. Уклон = 8% . См. прим. 1.

Источник: Карта уклонов местности, Геологическая служба США (USGS Slope Map).

взрачивают различные культуры в самых разных широтах — от полярных районов до умеренных, субтропических и тропических зон (рис. 4.4). Однако их уклон, высота, рельеф, температура, изолированность и осадки делают их одними из самых разнообразных и дифференцированных экосистем. Разбросанность людей по многим небольшим общинам в труднопроходимых районах неблагоприятно сказывается на их существовании и на устойчивости систем производства продукции в горах. Возможности ведения сельского хозяйства в горах ограничены небольшими участками пахотной земли, климатической неустойчивостью и более сложными условиями выращивания, в том числе непродолжительными вегетационными периодами; все это влечет за собой более высокие уровни бедности. Живущее в этих уязвимых районах население выживает, благодаря искусному ведению хозяйства на имеющихся в их распоряжении мозаичных землях²⁵.

Преобразование гор

Горная окружающая среда помогает уравнивать уровень рек в период между дождливым и сухим сезонами. Однако деятельность человека, например освоение лесов, может привести к нарушению нормальных потоков и увеличению заиления, что приводит к издержкам для пользователей, живущих ниже по течению. Горные разработки и применение удобрений могут вызвать загрязнение горных рек уже в верхнем течении. Поэтому в некоторых местах пользователи, живущие ниже по течению, начали компенсировать издержки пользователям воды в верхнем течении для смягчения неблагоприятных последствий (например, в Коста-Рике)²⁶. Коммерческая деятельность в горах в

основном содействует получению дохода и росту. Однако живущие в горах люди не всегда получают надлежащие преимущества от производимых в горных районах товаров и услуг. Здесь задача заключается не в отказе от осуществления изменений в горах; она состоит в управлении ресурсами таким образом, чтобы обеспечить устойчивое существование для горных жителей и производить товары и услуги, имеющие спрос в низинных районах.

Обезлесение в горных районах приводит к длительному снижению в продуктивности земель. Большие массивы европейских горных лесов были вырублены и не выросли вновь из-за изменений в землепользовании и потери почв. Некоторые горные районы в Африке лишены растительности в результате перевыпаса и не могут больше служить источником устойчивого жизнеобеспечения. Преобразование земель (обезлесение) и вытеснение видов зачастую могут происходить в течение временного периода, превышающего обычную продолжительность жизни человека, поэтому последствия не всегда сказываются немедленно. Необходимо совершенствовать институты в целях своевременного обнаружения этих изменений. Для некоторых гор характерны изменения в течение даже более длительного времени в результате постепенной эрозии или давления, вызванного тектоническими процессами. Глобальное потепление уже вызвало отступление ледников, и в течение следующих 50–100 лет почти все горные ледники могут растаять, что повлияет на горные реки. Некоторые экологические меры, например восстановление ледников или посадка лесов на больших высотах, где деревья растут медленно, могут оказаться невозможными в течение жизни одного человеческого поколения.

Горные ресурсы: леса, полезные ископаемые, биоразнообразие и устойчивое жизнеобеспечение

Лесозаготовки обеспечивают занятость и доход, а также ресурсы для производства. Но они могут нанести ущерб местным культурам и сложившимся способам производства. До тех пор пока жители гор не будут контролировать свои ресурсы и получать доход от их использования, лесозаготовки не смогут повысить доход горцев, а могут, напротив, привести к их обнищанию в среднесрочной перспективе (как это произошло в Индии и Индонезии) даже в странах с высоким уровнем доходов (штат Западная Виргиния, США)²⁷. Они могут обеспечить низкий доход для лесозаготовителей в течение короткого времени, однако после вырубки лесов компании по лесозаготовкам покидают этот район, оставляя местное население без традиционных источников существования в этих истощенных лесных районах. Это зачастую приводит к хищнической вырубке оставшихся лесов для других нужд, а такая практика не является устойчивой.

Подобно лесам, полезные ископаемые распределяются в горных районах неравномерно и зачастую добываются предприятиями (иностранными или национальными), которые расположены за пределами регионов. В отличие от лесозаготовок, последствия добычи полезных ископаемых ощущаются в основном на местном уровне, но носят более напряженный характер из-за возможности социальных потрясений и экологических проблем. За последнее время отмечаются положительные результаты в решении проблемы устойчивой разработки недр.

Биоразнообразие и преимущества ландшафта стоят в ряду наиболее распространенных достоинств гор, но они же намного усложняют определение рыночной цены. Хотя отдельные виды и привлекают внимание, в основном биоразнообразие и преимущества ландшафта обусловлены осуществлением интегрированных функций горных экосистем. Эти экосистемы обеспечивают важные источники средств существования для жителей гор. Постоянные средства существования можно зарабатывать при устойчивом использовании горных лесов, например, развивая туризм и зоны отдыха или на основе сочетания сохранения биоразнообразия и товарного земледелия (см. вставку 4.3.).

Комплексные горные системы представляют глобальную ценность с точки зрения эстетических и экономических преимуществ. Они сокращают опасность обвалов и защищают биоразнообразие, что сохраняет геномы, служащие источником генов для продовольственных культур и для разработки новых медикаментов. Горные лесные массивы имеют также важное значение для сокращения содержания двуокиси углерода. Трудно перевести эти выгоды и ценности в рыночные цены и операции, однако проводится работа в области торговли квотами на выбросы двуокиси углерода (один из примеров — программа секвестирования в Коста-Рике, см. вставку 8.5).

Вставка 4.3

Установление баланса между общественными и частными товарами: биоразнообразие и производство кофе в Чьяпасе

Биосферный заповедник Эль-Триунфо (The El Triunfo Biosphere Reserve) имеет исключительное значение с точки зрения сохранения биоразнообразия, поскольку он обладает относительно обширными массивами, все еще нетронутых влажных тропических лесов и большим разнообразием диких видов животных и растений, в том числе таких, которые встречаются только в Сьерра-Мадре в Чьяпасе и в Гватемале*. На территории заповедника, занимающего 120 тыс. га первозданного леса, проживают беднейшие в Мексике люди. Уровень бедности составляет 40%; число людей, живущих в условиях крайней бедности в Чьяпасе, более чем в два раза превышает национальный уровень (17%) и более чем в 6 раз — уровень в северных штатах страны (6%). Около 14 тыс. человек, живущих на частных землях в буферной зоне внутри заповедника, в последние 20 лет занимались вырубкой леса для горных кофейных плантаций, уничтожив за это время около 17 тыс. га леса. Производители кофе не знали о том, что лесные кроны защищают кофейные деревья и улучшают качество этого продукта.

В июле 1999 г. Глобальный экологический фонд (ГЭФ) предоставил безвозмездную ссуду (750 тыс. долл. США) на Проект улучшения местобитаний (Habitat Enhancement Project). На местную НПО была возложена ответственность за обучение общинных кооперативов и руководства в 20 деревнях, а также за помощь местным руководителям в разработке планов охраны природных ресурсов и развития. Впервые эта НПО объединила представителей местных органов власти, общин и других НПО для координации деятельности, распространения знаний о выращивании кофе в защищенных от солнца условиях и в целях улучшения доступа к кредитам и технической помощи.

Фермеры Эль-Триунфо были в числе первых, кто апробировал формирующийся рынок кофе, выращенного в экологически дружественной среде. Натуральный кофе, выращенный в затененных условиях, и мастерство организации-производителя в реализации превосходного кофе позволяют фермерам зарабатывать на разнице цен на сырье и готовый продукт от 40 до 100% по сравнению с выращиванием кофе в обычных горных условиях (и по сравнению с их прежними заработками). Инвестирование в получение знаний, подготовку местного руководства и в сотрудничество широких масс стимулирует фермеров-бедняков защищать свою базу природных ресурсов как один из их лучших активов.

Источник: Pagiola and Ruthenberg (2002).

Многие экологические процессы связаны с горами: управление водными ресурсами, биоразнообразие, влияние погодных условий, а также культурные, рекреационные и ландшафтные достоинства. Вмешательство человека может привести к изменению этих взаимосвязей, что может нанести ущерб (или принести выгоды) различным группам населения. Точно так же, как на засушливых пастбищах, когда их эксплуатация человеком и последствия экономической деятельности умеренные, а ресурсы богатые, использование общественного блага обычно не вызывает проблемы устойчивости. По мере увеличения давления возникают чрезмерное использование и злоупотребления, что, как правило, требует создания какого-то механизма для управления дефицитными ресурсами. Угроза мо-

жет возникнуть по причине деградации, обусловленной открытым доступом к эксплуатации ресурсов, недостаточной защиты ценных ресурсов и несовершенного ценообразования производимых товаров. Регулирование горных экосистем зачастую требует более тщательного — по сравнению с низинами — рассмотрения систематических побочных эффектов.

Зачастую отмечается конкурентный спрос на горные ресурсы, и встает вопрос — расширять ли их добычу или сохранять нетронутыми и оказывать услуги живущим в низинах. Как и засушливые земли, горы неоднородны. Каждый район требует иной стратегии, основанной на присутствии у него потенциала, комбинации ценностей природных ресурсов и коммерческой ценности его отдельных возобновляемых и невозобновляемых видов продукции. Все стратегии должны включать в себя такие факторы, как потенциал земли, учет мнений, возможностей и чаяний живущих там людей.

Освоение ресурсов на основе информации и предоставлении общинам возможностей действовать

Помимо геофизических ограничений, другие социально-экономические ограничения оставляют большинству населения сельской местности мало шансов защитить себя от ударов. Бедное здравоохранение, ограниченный доступ к образованию, информации и технической помощи, наряду с высоким уровнем безработицы в городах сокращают возможности миграции и уменьшают денежные переводы в деревенские общины. Многие развивающиеся страны плохо подготовлены к оказанию помощи сельской периферии в решении их проблем и интеграции в большую экономику.

Не имея доступа к информации, образованию и профессиональной подготовке, общины, ведущие натуральное хозяйство, испытывают трудности в улучшении здоровья и диверсификации своей несельскохозяйственной деятельности. Средства на решение проблемы недостаточного питания можно найти, однако, по оценкам, в 85 странах серьезной проблемой остается недостаточность рациона по микроэлементам, что приводит к торможению умственного развития и снижению способностей к учебе. Крайне плохо проведена оценка недостатков школьного образования, поскольку в большинстве систем главное внимание уделяется уровню зачисления в школу, а не уровню завершения образования или содержанию школьных программ. Низкий доступ к услугам здравоохранения и образования ведет к увеличению числа умственно отсталых и к низкой производительности, и это сдерживает возможности прогресса для маргинальных общин.

В данном разделе рассматривается вопрос о том, каким образом общины могут использовать свои ресурсы и найти пути для ликвидации бедности посредством сочетания политики государственного сектора или инициированной центром и политики «сверху вниз» (как в Тунисе), и инициированных на местном уровне изменений «снизу вверх», пролагающих путь к

центрам власти (Марокко). Например, горнодобывающий сектор в Перу изучает недавнюю попытку перехода к совместному освоению с участием общин, компаний и правительства. Путь, посредством которого маргинальные сельские группы в некоторых европейских странах выбрались из бедности 100 лет назад, также является важным опытом, показывающим, насколько сложнее эта задача для развивающихся стран сегодня (вставка 4.4).

Институтам промышленных развитых стран никогда не приходилось иметь дело с проблемами, стоящими перед развивающимися странами сегодня. Унаследованные развивающимися странами институты не стремились к решению проблем больших разрозненных групп, живущих в отдаленных уязвимых районах. Сегодня зачастую значительная часть государственных ассигнований на социальные услуги выделяется для более обеспеченных людей городских районов, даже когда большая доля населения живет в сельских районах, на маргинальных землях и городских окраинах (гл. 6). Во многих странах системы образования и здравоохранения носят крайне централизованный и стандартизированный характер; такие системы попросту не подходят для потребностей отдаленных районов и дорогостоящи с точки зрения их осуществления. Инвестиции в сельское хозяйство и услуги сконцентрированы в районах с более плодородными землями, несмотря на то, что большинство фермеров живут на уязвимых землях. Изменение этих подходов в странах происходит медленно²⁸.

Развитие потенциала женщин

В исследованиях, проведенных в большом числе стран, делается вывод о том, что женщины являются важным двигателем роста и развития²⁹. Их умение экономить и вкладывать средства в свои семьи находит документальное подтверждение. Заботясь о питании семьи, женщины борются с голодом и недостаточным питанием. Своим выживанием многие традиционные общины маргинальных земель, ведущие натуральное хозяйство, обязаны женщинам, чья роль в сельском хозяйстве практически не учитывается. Тем не менее, во многих странах традиции, ограниченная мобильность и отсутствие возможностей для выражения интересов или доступа к информации превращают женщин в наиболее маргинальную группу. Если мужчины ищут работу в других местах, то женщины тяготеют к земле и воспитывают детей, ухаживают за пожилыми людьми и домашними животными. В традиционных общинах женщины и девочки собирают древесное топливо и воду, готовят пищу. Вкладывают ли национальные и местные институты средства в этот двигатель роста или сдерживают его?

Примерно 80% экономически активных женщин в странах Африки к югу от Сахары и Южной Азии заняты в сельском хозяйстве — это в основном сельские работники, ведущие натуральное хозяйство в семьях, возглавляемых женщинами, или поденные работники на более крупных товарных фермах. Эти экономические факто-

Вставка 4.4

То, что было возможно раньше (Европа, 1900 г.), гораздо сложнее сделать сейчас (развивающиеся страны, 2000 г.)

В начале прошлого века большинство бедных крестьян в Европе занимали маргинальные (малопродуктивные) земли. Им удалось справиться с бедностью, благодаря изобретательности, всесторонним и гибким институтам и благоприятным обстоятельствам, которые отсутствуют в сельской местности сегодня. Технический прогресс привлек неквалифицированных работников и содействовал миграции крестьян из Европы на заводы Северной Америки. Энергичное гражданское общество обеспечило постоянный и более значительный рост доходов.

Миграция тогда... но не сейчас

Институты никогда не ставили целью своей политики решение проблем населения, оставшегося на уязвимых землях, поскольку большая его часть покинула эти районы. Открытая миграция из Европы в период 1870–1910 гг. ослабила чрезмерное воздействие на европейские сельские районы и привела к расширению производства в Новом свете. За те 40 лет примерно 13% трудовых ресурсов Европы мигрировали в Новый свет. Миграция рабочей силы из Италии и Ирландии составила 45%, из Скандинавии — около 25%. Примерно 80% мигрантов составляли крестьяне или неквалифицированные рабочие, имеющие лишь начальное образование, однако они нашли работу на фабриках и рудниках. Миграция происходила на фоне небольших правовых ограничений, и правительство содействовало ассимиляции посредством государственного образования и здравоохранения.

Сегодня в развивающихся странах миграция происходит из сельских районов в расположенные на побережье городские центры и пригородные трущобные районы, а не в Северную Америку, Западную Европу или другие развитые страны. Совокупная миграция в Соединенные Штаты в период 1970–2000 гг. составила менее 2% рабочей силы из стран Африки к югу от Сахары и менее 5% из Латинской Америки и Карибского бассейна (регион с самым высоким уровнем миграции). Если 100 лет назад крестьяне составляли 80% мигрантов, то в настоящее время более половины мигрантов в Соединенные Штаты составляют профессиональные работники, квалифицированные рабочие и люди с университетским образованием. Наименее квалифицированные работники мигрировали из Мексики, наиболее квалифицированные — из Азии и Африки*.

Технология, заработная плата и рабочие места в то время

Фабрики в начале 1900-х годов нанимали неквалифицированных рабочих с небольшим школьным образованием, которые получали зарплату, едва поддерживавшую их существование (документально подтвержденные условия работы напоминали диккенсовские времена). Генри Форд принял беспрецедентное решение по улучшению условий труда, преследуя свои собственные интересы в контексте интересов более широкой группы. Расширение доступа трудящихся к активам явилось распределительной инициативой, которая привела к повышению эффективности, признанной даже реалистичными бизнесменами.

В 1908 г., после разработки надежного и доступного по цене автомобиля, Генри Форд хотел снизить себестоимость единицы продукции для расширения продаж на массовом рынке. В 1913 г. Форд и его инженеры внедрили сборочный конвейер, сократив время сборки автомобиля с 12 до 2 часов при той же численности рабочих. Производительность резко возросла, а рабочим требовалась лишь небольшая профессиональная подготовка (половину рабочих Форда составляли бедные эмигранты с маргинальных земель Италии и стран Восточной Европы). После года небывалых прибылей Форд увеличил более чем в два раза зарплату неквалифицированных рабочих и сократил продолжительность рабочего дня с 10 до 8 часов, даже несмотря на существовавшую очередь жаждущих получить работу за более низкую плату.

Для малообразованных рабочих решение Форда означало возможность накапливать капитал и сбережения, что позволяло неквалифицированным рабочим и их семьям преодолеть бедность. Он сократил текучесть рабочей силы с 300 до 23% и увеличил производительность труда еще на 50%. Чем он руководствовался? Он хотел расширить продажу автомобилей (заработная плата в то время была настолько низкой, что лишь немногие и очень богатые могли позволить себе купить автомобиль) и не хотел допустить образования профсоюза.

В последующие 50 лет заинтересованные группы в Соединенных Штатах и других странах ОЭСР усиленно продвигали идею долевого участия в росте, создавая институты для более широкого включения людей в орбиту процветания. Меры «сверху вниз» (всеобщее государственное образование и здравоохранение) и «снизу вверх» обусловили более широкое участие в росте доходов. Профсоюзы добивались более высокой заработной платы, опираясь на такие факторы, как заключение коллективных договоров, увеличение производительности и некоторое ужесточение рынка труда. Организации за права женщин добились для них права участия в голосовании, а позднее — возможности стать активными участниками рынка рабочей силы. Системы социального обеспечения оказывали помощь престарелым и безработным. Эти и другие направления политики содействовали привлечению все большего числа людей к участию в управлении, распределении и получении выгод от растущего богатства стран. Политика поддерживала широкое участие масс и оказывала помощь в создании новых институтов.

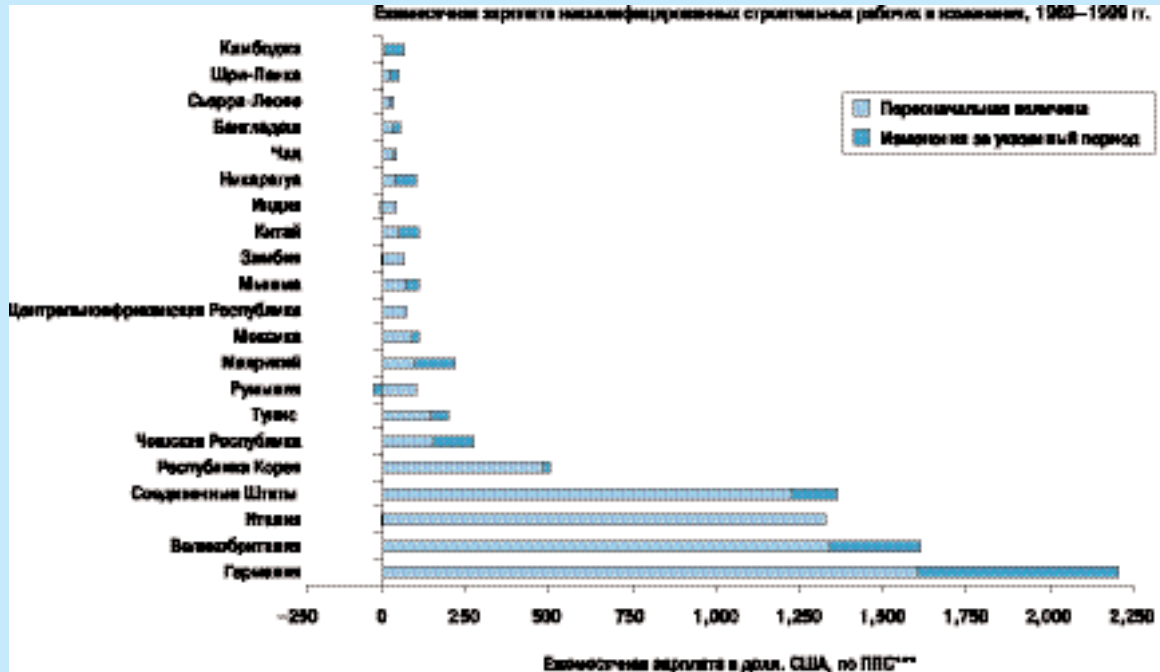
Технология, заработная плата и рабочие места сегодня

К концу 1970-х годов прошлого века методы производства во всех странах начали меняться: потребность в неквалифицированной рабочей силе сокращалась, а в квалифицированной — возрастала. В настоящее время неквалифицированные рабочие в развивающихся странах сталкиваются с правовыми миграционными ограничениями и с более высокими профессиональными требованиями. Ограниченное число рабочих мест, где зарплата выше прожиточного минимума, вызывает трудности с повышением доходов большой массы необразованной, неквалифицированной рабочей силы во всех странах. С 1990 г. во многих развивающихся странах высокое предложение неквалифицированной рабочей силы на рынке труда свидетельствует о глобальном застое и установлении заработной платы на уровне прожиточного минимума. Поэтому мигрантам из сельских районов (как периферийных, так и перенаселенных промышленных сельских районов) трудно найти приносящую доход работу в городских или близлежащих районах.

Несмотря на то, что наибольшая занятость среди работоспособного населения приходится на неформальный сектор, это не находит отражения в производимой экономистами выборке. Систематический сбор данных относительно неформального сектора не производится. Уровни заработной платы сельскохозяйственных работников и неквалифицированных строительных рабочих, о которых сообщалось в 1990-х годах (два наиболее вероятных вида занятости для мигрантов из сельской периферии), остались низкими и неизменными во многих странах (см. рисунок вставки).

Только в Республике Корея (заработная плата 500 долл. США в месяц) и в Чешской Республике, на Маврикии и в Тунисе ежемесячная заработная плата неквалифицированных рабочих приближается к 250 долл. США. Средние зарплаты в расчете по паритету покупательной способности (ППС) для неквалифицированных рабочих в большинстве других стран остались крайне низкими и в последнее десятилетие не превышали 100 долл. в месяц. Доходы в сельском хозяйстве показывают аналогичную тенденцию. В странах ОЭСР за аналогичную работу средние зарплаты в расчете по ППС в 16 раз выше для сельскохозяйственных работников и в 22 раза — для неквалифицированных строительных рабочих¹. Такая разница в зарплате

Вставка 4.4 (продолжение)



Источник: Freeman and Oostendorp (2000).

для сельских работников частично объясняется правовыми миграционными ограничениями и барьерами в торговле продукцией сельского хозяйства в странах ОЭСР. Еще больше разница в заработной плате между работниками квалифицированного и неквалифицированного труда; тем самым подчеркивается значение образования и профессиональной подготовки, что совершенно отсутствует в сельских районах большинства стран. Этим объясняется, почему неравенство в доходах стало вопросом глобального значения в 21 веке и почему так много людей в сельской местности остались на обочине жизни и в бедности. Многие семьи выживают благодаря денеж-

ным переводам от членов семей, покинувших страну, а также работе в секторе услуг в местной экономике, не связанной с сельским хозяйством, — на ее долю сегодня приходится более одной трети дохода в сельской местности во многих странах.

* Департамент коммерции США. Краткая перепись США (U.S. Department of Commerce, U.S. Census Brief, 2002), рис. 4 и 5.

† См. Freeman and Oostendorp (2000).

Источник: O'Rourke and Williamson (1995); Williamson (1997); Hatton and Williamson (1998); Lacey (1986); World Bank Rural Development Strategy (2002).

ры начинают придавать женщинам большее влияние. Дальновидные институты пересматривают свои подходы и проблему предоставления услуг. «Граммин банк» в Бангладеш и Марокканский фонд «Закура» предоставляют микрокредиты женщинам и на организацию школ для девочек; женщины участвуют в разработке проектов водоснабжения, здравоохранения и образования в Западной Африке, Центральной Америке и Белуджистане. Признавая большое значение повышения статуса женщин, ведомства и общины работают совместно с НПО, местными антропологами, социологами и экономистами — в целях оказания непосредственной помощи женщинам в деле получения информации, образования и доступа к кредитам³⁰.

Адаптируя сферу предоставления услуг к местным условиям и расширяя права отдаленных сельских общин, некоторые страны находят приемлемые способы улучшения услуг и оказания помощи населению по ликвидации бедности. Этот процесс начинается с над-

лежащего понимания ценностей и возможностей общин. Для этого нужны люди, которые могут увязать осознание достоинств прогресса и понимание местных традиций (т. е. «проводники» культуры).

На примере Туниса можно видеть сочетание национального руководства, долгосрочных обязательств и понимания культуры в целях достижения всестороннего улучшения в качестве жизни всех граждан. Вскоре после завоевания независимости в 1950-х годах президент Туниса Бургиба начал введение правовых реформ, направленных на улучшение положения женщин. Он регулярно посещал деревни, объясняя те изменения, которые он хотел внести. Министерство образования предоставляло транспорт для школьников — мальчиков и девочек, живущих в отдаленных районах, а министерство здравоохранения направляло акушеров в деревни для обсуждения проблем профилактики здоровья и планирования семьи, а также для объяснения женщинам их прав.

Вставка 4.5**Уменьшение рисков, изменение институтов и привлечение семей, живущих натуральным хозяйством, в Тунисе**

Семьи, живущие в полусухих горных районах Северо-Западного Туниса, — бедные; их среднегодовой доход на душу населения составляет 220 долл. США. В середине 1990-х годов Немецкое агентство по оказанию технической помощи (GTZ) предложило правительству Туниса безвозмездную ссуду в 1 млн долл. США на финансирование проекта, предусматривающего участие женщин на деревенском уровне. Директор ODESYPANO видел некоторые проблемы и риски, связанные с участием женщин-консультантов в сельском хозяйстве. Таких женщин было очень мало — насчитывалось всего несколько женщин-специалистов сельского хозяйства, получивших профессиональную подготовку. Семьи не хотели, чтобы молодые женщины отправлялись вместе с мужчинами в деревни, находящиеся в отдаленных, труднопроходимых районах. И у деревенских жителей возникли бы трудности в приеме женщин-консультантов. Представители GTZ утверждали, что этот подход дал хорошие результаты в других странах и что женщины тунисских деревень выполняют важные хозяйственные обязанности. После года дискуссий относительно путей сведения рисков до минимума в 1995 г. директор пригласил на работу семь женщин в штат из 40 работников-консультантов.

Одна из выбранных женщин, 25-летняя Лейла, была безработной выпускницей университета по курсу арабской литературы. Агентство провело для нее и других женщин шестинедельный курс подготовки и включило ее в группу вместе с Али, получившим специальность животновода и уже работавшим в деревнях. Когда Лейла впервые посетила деревню, Али попросил мужчин разрешить ей разговаривать с их женами. Они отказались. Она спокойно сидела, прислушиваясь к разговору, и продолжала сопровождать Али

в его встречах с деревенскими мужчинами раз в две недели; она никогда не говорила, только слушала мужчин, обсуждавших деревенские проблемы.

После третьей встречи мужчины привели с собой своих жен и сказали Лейле, что они доверяют ей. Барьер был преодолен. Лейла учила женщин гигиене животных, лучшим методам доения, показывала, как делать сыр, сажать каперсы, выращивать шафран, сажать и плести чеснок, — все эти продукты они начинают продавать на местном рынке и в курортных отелях, расположенных на побережье. Занятия по некоторым видам хозяйства носили групповой характер — для мужчин и их жен, к таким видам относятся: кролиководство, улучшение содержания домашней птицы и более совершенные методы сохранения воды из поверхностного стока. Женщины, получая такую же информацию, как и их мужья, укрепляли знания и навыки в применении новых идей, что значительно улучшало результаты.

Динамика развития заключается в изменении традиций, увеличении доходов семьи (до 7% ежегодно в период 1996–2000 гг.) и содействии социальной сплоченности. Кроме того, это ведет к укреплению партнерства между мужьями и женами и между семьями, которые начинают объединять ресурсы для более широкой коммерческой деятельности. Число женщин, работающих в сельском хозяйстве, почти удвоилось — с 7 человек в 1997 г. до 13 человек в 2001 г.

Источник: поездки на места сотрудников Банка, интервью с персоналом ODESYPANO и Всемирный банк (2001d).

Десятилетия спустя Немецкое агентство по оказанию технической помощи (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, GTZ) признало, что одно из государственных учреждений Туниса может стать хорошим партнером для совместного проекта развития. Управление по развитию лесного и пастбищного хозяйства (The Sylvo-Pastoral Development Authority, ODESYPANO) с переменным успехом руководило посадкой деревьев на заброшенной холмистой местности на Северо-Западе Туниса для уменьшения эрозии, вызвавшей заиление дамб в нижнем течении рек. GTZ хотело финансировать проект, в осуществлении которого участвовали бы женщины. Идея увеличения охвата женщин-консультантов вместе с мужчинами вначале не рассматривалась. Директор ODESYPANO поддерживал идею, однако видел многие риски, которые государственный служащий не хотел бы брать на себя. Опыт показал, что настойчивость, безвозмездное финансирование и партнерство могут преодолеть глубоко укоренившееся нежелание агентства брать на себя риск (см. вставку 4.5).

Преобразование институтов и изменение мышления человека: роль руководства

Политическое руководство Туниса, десятилетиями настойчиво проводя политику утверждения общественного мнения, изменений в законодательстве и осуществляя конкретные меры, улучшило положение женщин. Такая политика продолжается и последовательно осуществляется, несмотря на смену правительства в конце 1980-х годов. Включение женщин-кон-

сультантов в ODESYPANO соответствовало этим усилиям, хотя было связано с рисками, с которыми нужно разбираться открыто. Директор подчеркнул, что произошло изменение местных традиций на основе укрепления положения женщин в контексте улучшения положения всей семьи.

Тунис добился значительного прогресса в изменении отношений между мужем и женой — от ситуации «хозяин — служанка» до равноправных отношений, — даже в бедных отдаленных районах. Благодаря постоянным усилиям тунисского руководства на протяжении долгого времени, женщины по закону пользуются равными правами почти во всех сферах, за исключением вопросов наследства. Когда женщин в тунисской горной деревне просили подумать, какое изменение сыграло наиболее важную роль в их жизни за прошедшие 20–30 лет, они говорили: «Самое главное состоит в том, что изменилось отношение мужчин к нам, — оно стало менее требовательным и более уважительным. Теперь они зовут нас по имени, и мы имеем право отказывать им в их притязаниях».

В рамках экономического анализа сложно охватить все преимущества вовлечения отдаленных общин в основное русло жизни. Издержки могут быть высокими и легко поддаются расчетам, однако сложнее оценить преимущества. Можно иметь какое-то представление об издержках, вызванных отказом направлять инвестиции на вовлечение групп меньшинств и групп, живущих в отдаленных районах, в процесс развития. Наркокартели в Колумбии, повстанческое движение

«Светлый путь» в Перу, восстание в Минданао на Филиппинах и в Чьяпасе (Мексика) — причиной всех этих событий в какой-то степени является недовольство и бедность бесправных общин в отдаленных районах. До тех пор пока эти группы не будут целенаправленно включены в основное русло развития, они будут сеять семена будущих конфликтов.

Строительство с опорой на традиционный социальный капитал

Предоставление услуг в разбросанных населенных пунктах, расположенных далеко от городских центров, является дорогостоящим и трудно осуществимым делом. Государственные служащие, особенно учителя, набираются из городских центров и неохотно едут в деревню. Посещаемость в школах низкая, а деревенские жители зачастую не доверяют пришельцам. Специалисты сельского хозяйства, направляемые в маргинальные сельские районы, иногда считают местных жителей слишком бедными или недостаточно образованными, чтобы заниматься саморазвитием. Результатом является либо снисходительное игнорирование, либо дорогостоящие (и лишь частично удачные) вмешательства. Опираясь на укоренившиеся традиции, одна из бедных деревень нашла способ для улучшения качества своей жизни.

Решение проблем коллективных действий в общине

Сочетая традиционное доверие и используя современные активы — образованных мужчин и женщин, — деревенские жители имеют возможность не просто существовать на грани выживания, а перейти к развитию. Местное руководство соединило тонкое понимание деревенской культуры с техническими, управленческими навыками и умением привлечь активы, которые составляют образование и опыт, приобретенные в других местах. Технический план проекта соответствовал финансовым возможностям и вызвал прочное чувство права собственности общины (см. вставку 4.6). Важно было, чтобы каждый вносил свой вклад, поддерживал осуществление проекта и получал выгоды. Жители деревни Эйт Иктель должны были иметь возможность осуществлять проект и нести последующие эксплуатационные расходы. Как пояснил Али Амахан: «Жизненно важное значение имела безвозмездная ссуда японского посольства на строительство электрогенератора. Без этого мы не смогли бы осуществить проект, однако для получения этой ссуды жители должны были много работать». Если бы проект разрабатывался, осуществлялся и полностью оплачивался какой-либо внешней организацией, община имела бы мало прав на собственность.

Достижение единства — сложная задача, однако в этой деревне важно было поддерживать динамичность и направлять традиционный общественный капитал в сторону развития. При отсутствии единого мнения (как в примере со школами для девочек) лучше двигаться вперед, осуществляя те виды деятельности, с ко-

торыми согласны все (подъездные дороги и электричество). Для проявления чувства доброй воли требуется время, чтобы к следующему проекту достижение консенсуса стало менее затруднительным. На основе разъяснительной работы, понимания, рассмотрения возражений каждой семьи по поводу школы жители пришли к консенсусу, и ассоциация разработала весьма удачный проект с учетом существующих местных особенностей, не нашедших отражения в государственной системе образования³¹.

Распространение осуществляемого общиной развития на большое число деревень требует безусловного обязательства со стороны общин. Оно не должно навязываться. Мохамед Амахан сейчас работает в сфере общинного развития в 14 деревнях, однако он консультирует и другие деревни, но только если есть желание с их стороны. Он помогает им выявлять «проводников культуры», а также инициировать проекты, управление которыми возможно с точки зрения средств и потенциала деревни. Неуклонно расширяются национальные усилия по поддержке такой деятельности и повышению роли местных общин³².

Поддержка сверху

Официальные государственные институты могли бы заблокировать процесс развития общин, однако ныне покойный король Хасан II в середине 1990-х годов разрешил несколько ослабить политическое давление, что обусловило появление пропагандистских местных неправительственных организаций (НПО). Без этого Эйт Иктель не смогла бы создать ассоциацию или найти безвозмездное внешнее финансирование. Очередной подъем наступил в 1997 г., когда министр начального образования ввел экспериментальную программу создания школ на базе общин. Бюджет программы составляет менее 0,01% бюджета министерства, однако это позволило местным НПО открыть школы, давшие преимущества многим девочкам, для которых государственная система была нежизнеспособной альтернативой. Это также дало возможность общинам адаптировать законы к местным условиям, найти учителей и содействовать более активному участию общин в получении образования. Стоимость содержания этих школ составляет 25–50% стоимости государственных школ, а результаты впечатляющие. Эта программа остается небольшим экспериментом. Министерству, осторожно относящемуся к данной инициативе, требуется время для рассмотрения многих изменений, внесенных программой.

Для того чтобы сделать охват населения отдаленных районов экономически эффективным, национальные институты должны проявлять гибкость — быть открытыми для новых идей и возможности учиться посредством восприятия информации³³. Учитывая, что правительственные учреждения стремятся избегать рисков, чрезвычайно сложно изменить мышление и образ действий. Видные лидеры и международные учреждения могут играть роль катализатора в расширении понимания и содействии многообещающим инициативам.

Вставка 4.6**«Проводники культуры» как катализаторы улучшения жизненных условий в Эйт Иктеле (Марокко)**

Деревня Эйт Иктель расположена в высоких Атласских горах, примерно в 100 км от Марракеша*. Доход на душу населения низкий, 2500 драхм (250 долл. США) в год; в основном доход составляют денежные переводы мигрантов. В середине 1990-х годов в деревне не было электричества, а в засушливые годы воду приходилось носить за 3 км. Коэффициент охвата начальным образованием составлял 5% для девочек и 20% для мальчиков, которые учились в государственной школе, расположенной в 5 км от деревни.

Самым ценным ресурсом деревни был традиционный социальный капитал; его характерными чертами были старейшины деревни, управлявшие на основе всеобщего согласия, а также справедливое долевое распределение ограниченных ресурсов (кустарниковые леса, вода и общинная пастбищная земля). Социальный капитал в течение веков давал деревне возможность выживать и сохранять свои социальные, музыкальные и религиозные традиции. Совсем недавно община смогла выйти на динамичный путь развития, небывалый в истории региона.

В 1995 г., когда деревня переживала третий год засухи, жители объединили свои денежные средства, и двое из них (Али Амахан, в то время директор Национальных памятников Феза, древней столицы Марокко, и его двоюродный брат Мохамед Амахан — техник-механик компании по добыче фосфатов в Касабланке) организовали мужчин для строительства колодца. Взяв на себя крайне важную роль «проводников культуры» — людей, понимающих современные методы управления и в то же время приверженных местным традициям, — они заметили, как добровольно и эффективно женщины организовали распределение воды и уход за колодцем, и решили, что община созрела для большего. Успешный проект с водой положил начало динамичному развитию, которое продолжается и сегодня.

Жители деревни создали Ассоциацию для развития Эйт Иктель (Ait Iktel pour Développement), действующую под эгидой традиционного органа — деревенской ассамблеи. Деревенская ассамблея — традиционный патриархальный орган управления, который объединяет *всех глав семей*, управляет деревенскими делами, разрешает споры и принимает решения на основе единогласного одобрения. Ассоциация мобилизовала денежные переводы мигрантов для проектов развития общины и создала «деревенский рабочий банк». Каждая семья пять дней в году безвозмездно работает для осуществления проектов.

Построив колодец, Мохамед и Али обратились к ассамблее по вопросу о строительстве школы для девочек, однако предпочтение было отдано улучшению подъездной дороги и покупке машины «скорой помощи» для сокращения материнской смертности. После завершения этих двух проектов Али и Мохамед вновь подняли вопрос о возможности строительства школы для девочек. И вновь деревенская ассамблея нашла другой приоритет: электричество. Мохамед разработал проект, который соответствовал уровню доходов деревенских жителей: небольшой генератор для всех домов в центральной части деревни и солнечные панели для более удаленных от центра домов. Это имело решающее значение для создания социального капитала, когда каждый вносил вклад в проект и получал выгоду от него. В 1997 г., вечером, когда они все праздновали освещение деревни, ассамблея согласилась со строительством школы для девочек.

Жители деревни не возражали против того, чтобы девочки учились в школе, однако были разочарованы уровнем государственного обучения. Низкое качество преподавания не позволяло подготовить студентов для работы в деревне или городе, и учеба лишала детей навыков работы в

сельском хозяйстве или кустарном промысле, что могло бы давать им какие-то средства существования. Ассоциация выбрала учительницей безработную выпускницу университета из деревни. Жители переоборудовали заброшенный дом под классную комнату, используя свои собственные материалы, и установили такие школьные часы, чтобы дать девочкам время делать свою обычную работу. Кроме того, они хотели, чтобы обучение велось круглый год, а каникулы совпадали с главными деревенскими делами (посевные работы и сбор урожая).

Уроки велись на родном языке; программа включала арабский и французский языки, математику, а по пятницам — народные ремесла, которым их обучали деревенские женщины. Все это представляло важные изменения по сравнению с государственной системой. На второй год уровень охвата школьным образованием девочек и девушек в возрасте от 6 до 20 лет увеличился с 5 до 90%. Для создания условий в 1998 г. жители построили вторую школу. Через три года большинство девочек завершили начальное образование, однако не имели возможности перейти на следующий уровень обучения. В 2000 г. национальная НПО (Комитет по содействию образованию девочек в сельских районах)[†] учредил программу стипендий для девочек в целях продолжения образования.

В течение трех лет каждый проект содействовал неуклонному развитию, что вело к расширению скромной ресурсной базы деревни, и эта тенденция продолжается и в настоящее время. Доходы увеличились незначительно, однако разительно увеличился ресурс времени, так что жители могли уделять больше времени на свое развитие, а не на выживание. Наличие электричества дало возможность детям учиться по вечерам, женщинам — продолжать свою ручную работу, а жителям — использовать действующий от электричества насос для орошения. Всегда имеющиеся в распоряжении вода и электричество сократили время, которое тратили девочки на добычу воды и дров. В настоящее время консультации в области охраны здоровья проводятся по видеозаписям, имеющимся в общинном центре (65% семей начали использовать методы планирования семьи.). Благодаря системе орошения урожай зерновых в засушливый сезон увеличился в два раза; стала возможной диверсификация зерновых культур. Благодаря «скорой помощи» отсутствует материнская смертность во время родов.

Общие расходы на проект в сумме 300 тыс. долл. США (от 300 до 400 долл. на человека) покрывались за счет выделенной японским посольством безвозмездной ссуды (60%), сбережений из денежных переводов (25%) и работы жителей (15%). Расходы на техническое содержание покрываются самими жителями, а учителя получают зарплату от Ассоциации через переводы от министерства образования. Размер безвозмездной ссуды на повышение уровня услуг по всей стране составит приблизительно 1 млрд долл. США в год в течение пяти лет. Ежегодный бюджет министерства сельского хозяйства составляет примерно 2 млрд долл., и большая его часть выделяется на инвестиции фермерам, живущим на более продуктивных землях, несмотря на то, что большинство сельских семей живут на маргинальных землях.

Источник: *См. Amahan (1998); Memissi (1997); интервью, поездки на места с Ассоциацией для развития Эйт Иктель (Association Ait Iktel du Développement), 2000;

[†] <http://www.cssf.ma/>.

В 1998 г. хорошо известная марокканская писательница Фатима Мернисси опубликовала книгу о динамике развития в Эйт Иктеле. Ее книга была отмечена на Средиземноморском форуме по проблемам развития в Марракеше. В 1999 г. марокканский бизнесмен начал осуществление программы сельской школы, опираясь на опыт

Эйт Иктель. В 2000 г. король Мохамед VI удостоил Ассоциацию Эйт Иктель национальной награды и сослался на философию развития Эйт Иктеля, чтобы использовать эти принципы для деятельности Фонда солидарности Мохамеда V (национальный фонд предоставления грантов, учрежденный в 1998 г.). В 2001 г. Ассоциация

получила международную премию Фонда Ага Хана. Такое признание имеет важное значение, особенно когда власти подкрепляют эту деятельность конкретными действиями. Преобразование иерархических национальных правительственных учреждений в институты, которые умеют прислушиваться к мнению других, передавая частично право принятия решений общинам и эффективно реагируя на местном уровне, — это долгий и сложный процесс. Такие преобразования подталкиваются внутренним и внешним политическим и экономическим давлением со стороны местных НПО, а также облегченным доступом к спутниковой связи и информации, что позволяет людям понять свои возможности.

Расширение выдвигаемых общинами инициатив

В некоторых странах правительственные министерства и гражданское общество работают в сотрудничестве в целях укрепления и расширения выдвигаемых общинами инициатив. Комитет по сельскому развитию Бангладеш (The Bangladesh Rural Advancement Committee, BRAC) является самым значительным и одним из наиболее впечатляющих примеров расширения общинных школ. Другими перспективными проектами являются Программа по поддержке начального образования в общинах в Белуджистане и Программа школ, находящихся под управлением общин, в Сальвадоре (Community-Managed Schools Program, EDUCO). В Никарагуа, население которого неоднородно и живет в труднодоступных местах, министерство образования предоставило управленческую и финансовую автономию местным школьным советам; успех этой инициативы был умеренным. Частные компании также все больше участвуют в содействии образованию и в инициативах, связанных со школьным образованием.

Другими крайне необходимыми услугами в отдаленных районах являются расширение охвата здравоохранением, микросбережения и кредиты³⁴. Доноры и министерства здравоохранения совместно с НПО создают группы из обученных акушерок и патронажных сестер (это более экономически эффективно, чем дорогостоящие клиники с персоналом врачей и медсестер) для периодического выезда в деревни, для оказания медицинских консультаций, консультирования по вопросам планирования семьи и питания. Ниже приводятся другие примеры.

- В Ориссе (Индия) международная НПО «CARE» создает микропредприятия по производству москитных сеток, обработанных инсектицидами, для борьбы с малярией; эти предприятия дают возможность бедным деревням получать доход.
- В 1992 г. в Тигрее (Эфиопия) началось осуществление Программы в области здравоохранения и по борьбе с малярией на базе общины; в ней участвовали 714 добровольцев, обслуживающих 1,7 млн человек в 2000 деревнях.
- Частные банки в Ливане спонсируют НПО в накоплении микросбережений в отдаленных горных районах. В деревни направляются фургоны, собирая сбережен-

ные средства, осуществляя небольшие займы и внося сбережения в близлежащие отделения банков. Некоторые сочетают мобильное банковское дело с консультационными услугами в области здравоохранения.

Распространение осуществляемого общинами развития на большое число деревень имеет чрезвычайно важное значение для улучшения жизненного уровня на уязвимых землях. Отдельные министерства включают новые подходы, однако зачастую правительственным чиновникам не хватает воли, знаний и опыта, и это удерживает перспективные инициативы на невысоком уровне. Для расширения успеха выдвигаемых общинами инициатив главными предпосылками являются местная мотивация и возможности коллективных действий, однако к важным дополнительным факторам относятся также благоприятная национальная атмосфера и предоставление субсидий.

Исследования качества развития общин ведутся уже длительное время, однако всесторонние эконометрические оценки начали проводиться недавно. Результаты эконометрических исследований относительно эффективности инициатив в области развития общин все еще носят схематичный характер, однако выводы говорят о том, что общинные проекты предназначены для бедных слоев населения и могут способствовать улучшению предоставления услуг. Многое зависит от деревенского контингента (однородные группы имеют более высокие показатели успеха), от того, учтены ли в проекте особые местные реалии, участвует ли правительство в проектах и является ли применяемый подход постепенным, регулируемым и адаптируемым по мере необходимости³⁵.

Использование невозобновляемых местных ресурсов — согласование интересов всех сторон

Во всех странах маргинальные сельские группы, живущие рядом или в районе с потенциально богатыми природными ресурсами, зачастую обладают минимальным правом голоса в вопросах, касающихся их самих, принадлежащей им земли и других ресурсов. Однако способы управления ресурсами и превращения экологических и экономических издержек и выгод от добычи ресурсов в другие виды активов имеет решающее значение для поддержания жизнеобеспечения бедных общин в уязвимых горных районах. Разделяются ли доходы, получаемые от эксплуатации природных ресурсов, с местной общиной? Инвестируются ли доходы от местных и национальных ресурсов для превращения в новые виды человеческого, физического и финансового капитала? Для некоторых развивающихся стран доходы от эксплуатации ресурсов являются важной возможностью для ускорения развития (например, в Ботсване, Чили и Малайзии). Для других стран (Алжир, Ангола, Либерия и Перу) минеральные и нефтяные ресурсы не обусловили устойчивого широкого экономического роста. Различие заключается в институциональных нормах (гл. 7, рис. 7.3).

В конце 1990-х годов отношения, подходы и законы, касающиеся добывающих отраслей промышленности, привели к изменению правил игры, давая больше полномочий местным общинам. В таких разных странах, как Австралия, Канада, Нигерия, Перу, Турция и Соединенные Штаты, местные общины заставляют прислушиваться к их мнению, спланировав для получения устойчивых выгод от крупных добывающих отраслей. Социальные и экологические соображения включаются в процесс принятия решений, с тем чтобы не допустить нанесения ущерба общине или окружающей среде, когда после завершения операций по добыче остаются пустующие земли и нефункционирующие общины.

Бедные общины в отдаленных районах возлагают большие надежды на то, что горнодобывающие отрасли промышленности дадут им шанс справиться с бедностью посредством получения работы, создания инфраструктуры и налоговых поступлений. Когда эти ожидания не оправдываются, а к тому же добавляются социальные и экологические издержки, местные общины нередко выражают протест. В последние годы протесты общин привели к приостановлению операций или даже закрытию добывающих предприятий, что повлекло за собой высокие прямые экономические убытки для частного и государственного секторов и для других лиц (примерами могут служить медный рудник в Папуа — Новой Гвинее; золотой и медный рудники в индонезийской провинции Ириан-Джая; золотой рудник в Бергаме (Турция); нефтяные месторождения в дельте реки Нигер и газопровод в Малайзии и Таиланде).

При надлежащем ведении дела добывающая промышленность может содействовать преобразованию ресурсной базы, способствовать экономическому росту и служить интересам всех участников процесса. Местные общины стремятся ликвидировать бедность. Центральные правительства хотят, чтобы доходы в иностранной валюте и налоговые поступления соответствовали финансовым обязательствам. А компании стремятся получить максимальную прибыль от своих инвестиций. Однако во многих случаях правительства испытывают трудности в обеспечении интересов всех сторон: институциональные возможности невелики, чиновники недостаточно подготовлены, местные общины плохо организованы, и компании вынуждены управлять потенциально хаотичными ситуациями, выходящими за рамки их традиционных сфер компетенции. Международные и местные НПО оказывают давление на горнодобывающие компании и правительства, содействуя местным группам в выдвижении требований прозрачности информации, очистки окружающей среды и справедливого режима. В ответ на эти требования компании и правительства начали разработку стратегий (см. вставку 4.7)³⁶.

Согласование интересов правительств, компаний и общин

Отсутствие возможности для выражения интересов у общины на раннем этапе горных разработок в Янакоче означало, что сигналы не достигали цели, а недоверие и

проблемы накапливались. Становилось все труднее сохранять баланс различных интересов и решать проблемы. Инклюзивные институты, прозрачность, доступ к информации и внимательное отношение к процессу принятия решений признаются сегодня как ключевые элементы положительной практики и социальной корпоративной ответственности в добывающих отраслях промышленности. Перспективным является переход от двусторонних отношений к трехстороннему партнерству между компаниями, общинами и правительством. В середине 1990-х годов правительство Канады одобрило концепцию партнерства на основе «справедливого распределения чистых выгод, участия местных общин и сохранения окружающей среды»³⁷.

Правительства

Правительствам отводится трудная роль в деле регулирования, распределения доходов и национального и местного развития, что особенно проявляется в добывающих отраслях. Не так просто разработать надлежащую структуру финансовых условий для достижения всех этих целей, а решения должны приниматься с учетом местных обстоятельств³⁸. Центральные правительства должны резервировать налоговые поступления, предназначенные для регионов, создать «прозрачные» процедуры относительно методов использования доходов и оказывать помощь местному руководству в организации эффективного использования ими этих средств и отчетности. Даже для стран с хорошо разработанными институтами каждая из этих задач трудна. При определении финансовых условий правительства преследуют следующие цели.

- Защитить налоговые поступления от колебаний цен на товары.
- Обеспечить долю распределяемого богатства для соответствующих общин.
- Поддерживать инвестиционные решения, обеспечивающие более высокую отдачу.
- Не допустить коррупции и злоупотреблений в использовании средств.
- Резервировать какую-то часть налоговых поступлений либо на случай чрезвычайных ситуаций, либо для будущих поколений.

От центрального правительства могут на законной основе потребовать обеспечить правовую и регулируемую структуру для учета экологических и социальных воздействий, оказываемых добывающими отраслями, и для институтов, контролирующих и требующих соблюдения требований на местах. Даже если на месторождениях используются чистые современные процессы, они тем не менее могут создавать проблемы для окружающей среды и здоровья, которые технически трудно решить. Необходимы средства связи и чрезвычайные планы для реагирования на аварийные ситуации, а служащие и местные общины должны получить соответствующую подготовку в плане принятия мер.

Вставка 4.7**Два больших горнодобывающих предприятия в Андах: изучение сохранения баланса интересов**

Рудники Янакоча и Антамина расположены на высоте 4 тыс. м (13 120 футов) над уровнем моря в Андских горах Перу. На такой высоте сельское хозяйство нежизнеспособно, за исключением небольших пастбищных хозяйств. Более 90% преимущественно сельского населения в этих двух регионах живут за чертой бедности. Показатели недоедания, младенческой смертности и неграмотности высоки — в два–три раза выше средних по стране.

Разведка рудника Янакоча началась в 1989 г., а в 1992 г. — разработки, тогда как в Антамина разведка началась примерно в 1999 г., а разработки лишь в конце 2001 г. Опыт этих двух рудников свидетельствует о степени, в которой — на глобальном уровне — начинают меняться ожидания и промышленная практика ведения горного дела на основе принципа социальной, экологической и экономической устойчивости. Кроме того, они показывают, насколько институты (правительства, компании и общины) должны учиться менять свою практику, уметь предвидеть или не допускать конфликты и содействовать развитию на широкой основе.

Янакоча: от конфликта к сотрудничеству из-за золота в Кахамарке?

К началу 1990-х годов в районе Кахамарка были обнаружены залежи золота и других полезных ископаемых, и одна из ведущих частных добывающих компаний Перу — «Бузавентура» — объединилась с одной из крупнейших мировых добывающих компаний «Ньюпорт», находящейся в собственности США, и с Международной финансовой корпорацией (МФК), создав компанию «Минера Янакоча, SRL» (Minera Yanacocha, SRL).

Месторождение находится недалеко от города Кахамарка, имеющего важное символическое и историческое значение. Кахамарка, жителями которого являются потомки инков, в 1532 г. подвергся нападению испанского конкистадора Франсиско Писарро, который с отрядом около 100 человек напал и убил тысячи воинов-инков и захватил в плен их императора Атагуальпу. Писарро держал своего пленника в течение 8 месяцев, «пытаясь» взять крупнейший в истории выкуп в обмен на обещание его освободить. После получения выкупа в виде золота, которым можно было заполнить комнату с размерами 22 фута (6,7 м) в длину, 17 футов (5,18 м) в ширину и 8 футов (2,4 м) в высоту, Писарро не сдержал слова и казнил Атагуальпу*.

Золото вновь стало источником напряженности в регионе. Понятно, что община возлагала большие надежды справиться с бедностью благодаря его добыче. Однако с самого начала компания больше всего заботилась о своей безопасности, боясь действий партизан из организации «Светлый путь» (Sendero Luminoso). Компания считала, что у нее небольшой выбор, а именно: сохранять незначительный горный разрез, чтобы защитить работников и тех жителей общины, которые поддерживали ведение разработок. Поэтому компания воздерживалась от организации обширных консультативных встреч и держалась в стороне от городских районов, уделяя, вместо этого, основное внимание деятельности по развитию сельских районов, расположенных недалеко от рудника, и ограничиваясь консультациями с wybranymi представителями общины. Преодолеть чувство отчужденности между компанией и городом Кахамарка оказалось трудно даже после 1995 г., когда «Светлый путь» уже не представлял угрозы.

Разработки на руднике Ямакоча принесли значительный финансовый успех. Это наиболее прибыльный, самый низкочастотный рудник в мире — в основном благодаря огромным запасам золота. При полном цикле эксплуатации экспортные прибыли за последние несколько лет достигали 500 млн долл. в год, а подоходный корпоративный налог составляет от 45 до 55 млн долл. в год (30% от прибыли). Закон 1992 г. (Ley de Minería) требовал от центрального правительства вернуть 20% от суммы собранного ежегодного корпоративного налога (около 8 млн долл.) в местный регион, однако, как оказалось, Кахамарка получила лишь часть этих средств. Неясно, в какой форме были (и были ли вообще) получены эти деньги. «Прозрачность» счетов на разных институциональных уровнях по-прежнему остается проблематичной.

В июне 2000 г. случайный разлив ртути явился «тревожным звонком» как для компании, так и для общины и правительства, побуждая их пересмотреть последствия осуществления проекта для местной общины. Разлившаяся ртуть не проникла в систему водоснабжения, и компания приняла меры по исправлению положения. (Отмечались некоторые споры относительно причин и числа случаев загрязнения.) Община по-прежнему испытывала большую тревогу по поводу обязательства Янакочи обеспечить защиту окружающей среды и здоровья жителей общины.

Опасаясь, что расширение рудника может неблагоприятно повлиять на источник воды, снабжающий Кахамарку, к ноябрю 2000 г. община объединилась. Чтобы не допустить компанию к разработке крупных остающихся залежей рядом с существующим рудником, муниципалитет Кахамарки принял постановление, объявляющее, что часть бассейна предназначена для пополнения запасов подземных вод (компания «Минера Янакоча» подала апелляцию в Конституционный суд).

Сейчас компания понимает важность обширного «социального» (в дополнение к «правовому») лицензирования своих операций. Консультации превратились в широкий процесс, включающий утверждение общиной проектов местного развития, легализацию информации и систем обжалования и диалог всех участников. Компания осуществляет программу городского развития, включая инвестиции, которые будут дополнительно вложены в осуществляемые программы сельского развития. Поскольку эксплуатация рудника будет продолжаться по меньшей мере в течение последующих 20 лет, еще не поздно разработать проект развития, функционирующий на основе принципа социальной, экологической и экономической устойчивости.

Антамина: установление взаимосвязей с местными общинами в деле развития

Антамина — новое добывающее предприятие в центральной части Северных Анд, примерно в 300 км к югу от Янакочи. Находясь во владении консорциума трех канадских компаний (90% акций) и японской фирмы (10% акций), Антамина, как предполагается, может стать третьим крупнейшим мировым производителем цинка и седьмым крупнейшим производителем меди. В начале экспортные поступления прогнозировались на уровне 950 млн долл. в год, а корпоративные налоги — 83 млн долл. (при этом 20% возвращалось в регион).

Разработки Антаminy начались через 10 лет после Янакочи, однако для этих двух рудников характерны некоторые общие черты. Оба обладают высокой экономической эффективностью, современными операциями и вносят ценный вклад в экономику Перу. Оба рудника расположены в районах, где проживает бедное коренное население, имеющее незначительный опыт в горном деле или не имеют его вовсе. Однако общины в районе Антаminy имеют гораздо меньше контактов с современным внешним миром по сравнению с жителями района Кахамарки. В отношении обоих рудников центральное правительство имеет ограниченные возможности решать социальные, экологические и другие институциональные проблемы развития. Однако Антамина стремится избежать некоторых проблем, с которыми столкнулись на руднике Янакоча, и начинает свою деятельность в благоприятной мирной обстановке, когда более инклюзивные правила игры получают международное признание.

*См. Diamond (1997).

Источник: McMahon and Felix (2001); интервью с сотрудниками Всемирного банка и персоналом МФК.

Ведомство, ответственное за экологический контроль и правоприменение, должно быть независимым и обладать профессиональной репутацией. В Перу такая ответственность возложена на специализированное подразделение в рамках министерства горной промышленности. Это обеспечивает технические возможности, но в то же время возлагает на данное ведомство урегулирование конфликтов между различными интересами, поскольку в компетенцию министерства входят содействие разработке полезных ископаемых и регулирование процесса. Конфликт интересов можно ослабить при наличии более независимого — от какой-либо отрасли промышленности — подразделения по охране окружающей среды (подобно агентству по охране окружающей среды в Чили) и при участии общины. В исключительных случаях такую ответственность, возможно, необходимо возложить на независимое внешнее учреждение.

Компании

Крупные операции по добыче полезных ископаемых являются капиталоемкими, требующими квалифицированных технических кадров, которые чаще всего привлекаются со стороны. Имея небольшие возможности работы для местного населения, общины все больше ищут другие возможности компенсации нехватки рабочих мест. Одной из альтернатив для компании могут быть обеспечение усиленной профессиональной подготовки для местного населения и организация небольших предприятий на ранних этапах развития, чтобы дать им возможность продавать товары и услуги добывающей компании. Учитывая возможности привлечения внештатных работников из числа местных жителей, такое профессиональное обучение может оказывать важное влияние на местную экономику, содействуя развитию предпринимательства. Задача заключается в передаче опыта, с тем чтобы большее число местных жителей могли работать — прямо или косвенно — на компанию и создавать более широкую социальную сплоченность между компанией и местной общиной. Поскольку ресурсы рудников не бесконечны, необходимо разумно инвестировать доходы в целях создания альтернатив для общины после закрытия рудника.

Привлечение квалифицированных кадров со стороны и наличие более высоких денежных доходов зачастую противоречат местным обычаям. Компании могли бы извлечь преимущества от привлечения «проводников культуры», которые умеют увязать современный промышленный мир с местной культурой, языком и традициями. Если «проводники культуры» будут участвовать в процессе принятия решений наряду с инженерами и финансистами, они могут сыграть жизненно важную связующую роль в деле достижения взаимопонимания между общиной и компанией и решения проблем. Перспективным в Антаминне является консорциум местных мэров и неправительственных организаций и привлечение ими на раннем этапе трех международ-

ных НПО на штатной основе для решения проблем развития. В настоящее время в Янакоче укрепляются общинные отношения, профессиональная подготовка и программа привлечения внештатных работников. Кроме того, создается фонд содействия развитию приносящей доход деятельности, который поможет укрепить доверие и улучшить взаимодействие с местной общиной.

Для крупных разработок месторождений и других видов добывающей промышленности требуются большие земельные площади. От того, как приобретается земля (и имеют ли жители четко разграниченные правовые титулы на нее), зависят переговоры и доверие местной общины. Кроме того, трудно определить стоимость земли, необходимой для горных разработок. Фермеры, продающие землю заблаговременно по более низким ценам, даже согласованным, позднее чувствуют себя обманутыми, видя, что соседние земли продаются гораздо дороже. Очень часто фермеры быстро тратят свою выручку от продажи или переселения и вскоре оказываются разоренными. Возможно, компании должны предложить помощь фермерам и порекомендовать способы разумного использования их наличных средств. Там, где это возможно, соглашения о продаже земли или сдаче в аренду должны заключаться между компанией и организованными группами фермеров, а не на индивидуальной основе.

Общины

Усилия компаний и НПО по оказанию помощи общинам в распространении знаний и по развитию функционального потенциала начинают давать положительные результаты. Местные общины стали учиться сплоченности и выражать свое мнение — это главное изменение, которое явилось движущей силой за последнее десятилетие. Они хотят убедиться, что их мнения находят понимание и что их цели направлены на защиту и развитие своих общин. Подобно компаниям и правительству, им нужны заинтересованное руководство, открытый доступ к знаниям и стремление учиться. Во всем мире постепенно появляется действенный подход в сфере «устойчивых методов ведения горного дела», сочетающих деловую стратегию и нормы этики. В таком сложном случае, как Янакоча, дела идут в правильном направлении, однако многое еще предстоит сделать.

Более основательная институциональная под- держка

Правительства многих стран стремятся выполнить необходимую и сложную роль в этих трех аспектах партнерства. Когда правительство не может выполнить своих обязательств, а компании, местные чиновники и общины не могут договориться о сфере своей ответственности, трудно производить добычу полезных ископаемых на устойчивой основе. Если добыча полезных ископаемых все-таки продолжается, учитывая преобладающую заинтересованность большинства

сторон в движении вперед, то в этом случае оказание краткосрочной технической помощи в целях институционального укрепления, если это необходимо, может оказаться недостаточным. Необходимы более существенная помощь и реальное обучение через практику в соответствующих масштабах и в течение длительного времени. Эффективное управление трехсторонними соглашениями связано с длительным и дорогостоящим процессом обучения, однако потенциальная отдача для любой заинтересованной стороны является высокой.

Партнерство, ориентированное на изменения

Для интеграции местных общин в процесс принятия решений появилось несколько инициатив. Латиноамериканская организация по энергетике для стран-производителей нефти Субандского бассейна подчеркивает важное значение сотрудничества между правительствами, промышленными кругами и коренными общинами в методах использования и распределения арендной платы за разработку нефтяных месторождений. Кроме того, она укрепляет связанные с добычей нефти и газа социальные и экологические нормы в Латинской Америке. В проекте нефтепровода Чад — Камерун рассматривается вопрос использования поступлений от нефти наряду с процедурами учета мнений и регламентирующих норм общин о влиянии проекта на социальную сферу и окружающую среду (см. вставку 7.10). Инициатива разработок в бассейне реки Нил направлена на то, чтобы привлечь внимание всех сторон к потенциальным преимуществам сотрудничества, учитывая интересы не только своих стран, но и интересы соседних стран, имеющих общие ресурсы (см. вставку 8.4).

Доноры могут оказать большую помощь правительствам в создании надлежащих институтов, содействуя долгосрочному партнерству, однако это потребует более широкой поддержки, чем та, что выделяется в настоящее время для целей научного обмена или для Консультативной группы по международным сельскохозяйственным исследованиям (КГМСИ). Долгосрочные международные усилия необходимы на всех уровнях. Доноры могут значительно увеличить объем и повысить надежность финансирования таких направлений, как долгосрочное экспертное консультирование, своевременная техническая помощь, передача технологий, программы обмена управляющим персоналом и международные стипендии в области профессиональной подготовки (гл. 9).

Сочетание «ноу-хау», информации и понимания на уровне широких масс

Многие развивающиеся страны создали институты по образцу Запада, однако немногие адаптировали их к местным условиям, что привело к неблагоприятным экологическим, экономическим и социальным последствиям. Централизованные власти испытывали

трудности в адаптации общественных служб, рассчитанных на городскую среду, к весьма различным условиям в отдаленных сельских районах. Институты меняются, хотя и медленно, особенно в сравнении с быстрым ростом населения и быстро меняющимся миром. Им нужно адаптировать службы к местным условиям, прислушиваться к мнению народа и понимать тех, кому они пытаются оказать помощь, а также расширять возможности общин в плане опоры на собственные силы.

Государства должны поощрять открытое взаимодействие между правительством, университетами, деловыми кругами и гражданским обществом. Необходимы институты, занимающиеся решением проблем («мозговые и исполнительные центры»), которые были бы сосредоточены на конкретных проблемах общин. В настоящее время многие страны испытывают большой недостаток в объеме предоставляемых им услуг. «Мозговые и исполнительные центры» могут оказать помощь в осмыслении привносимых извне идей и адаптации их к условиям страны. Прислушиваясь к мнению широких масс и апробируя идеи в реальной обстановке, они могут содействовать развитию творческих способностей, разработке соответствующей политики и реалистичным решениям, которые помогут правительствам в плане лучшего управления страной (гл. 9, вставка 9.2).

Освоение капитала в общине...

Общины в сельской местности обладают капиталом, который необходимо осваивать. Сочетание местных «ноу-хау» с расширением исследований и техническим консультированием может содействовать повышению продуктивности земель и поддержанию жизненно важных экосистем. Такие общины обладают традиционными знаниями, которыми они руководствуются в целях сохранения скудных природных ресурсов и выживания во враждебной окружающей среде, правильно используя имеющиеся для этого позитивные факторы, а национальные институты должны изучать и извлекать опыт из этих интуитивных способностей и сочетать их с современными технологическими подходами. Кроме того, женщины в общинах являются потенциально сильными двигателями развития, однако их вклад слишком часто недооценивается. Общины обладают также социальным капиталом, и какая-то часть сбережений от переводов может быть мобилизована для придания динамики процессу развития. Деревенские жители, получившие опыт за пределами общины, могут помочь ей в использовании ее традиций для разработки проектов, соответствующих их средствам, поэтому правительствам необходимо найти пути содействия и поощрения такой деятельности.

...в стране...

Правительства, а также доноры могут финансировать учебные организации, распространение знаний и обмен на уровне деревень, что дает возможность руково-

дителям местных общин и соответствующим правительственным органам получать информацию о творческих решениях из первых рук: примерами могут служить группы по распоряжению активами в сфере услуг в Буркина-Фасо или Ассоциация «Эйт Иктель» в Марокко. Развивающиеся страны получают различные добровольные программы от стран-доноров и НПО, работающих в маргинальных сельских районах. Для обеспечения того, чтобы полученные знания использовались в стране, правительства могли бы учредить национальные добровольные организации для местных выпускников (в основном только что закончивших университеты и безработных) для совместной работы по проектам с иностранными добровольцами.

Работая совместно с НПО, государственные институты могут расширить охват и улучшить соответствие и экономическую эффективность предоставляемых ими услуг. Государственные органы зачастую не расположены брать на себя риск и, возможно, неохотно идут на сотрудничество с внешними ассоциациями. Иногда изменений в подходах легче добиться, если старшие должностные лица осуществляют экспериментальные инициативы с последующей четкой оценкой и стимулированием, ориентированным на результаты, которые содействуют обучению, изменению в подходах, работе с местными группами и расширению положительного опыта. Улучшение мониторинга соответствующих показателей поможет правительствам контролировать процесс, происходящий в сельской периферии. Например, какая доля государственных расходов фактически направляется в сельские маргинальные районы? Осуществляются ли консультативные услуги в области здравоохранения, сельского хозяйства и окружающей среды в сельских общинах? Какая доля населения страны занята на неквалифицированных, низкооплачиваемых работах и насколько изменился уровень заработной платы?

...и в мире

Возможности улучшения качества жизни местного населения обычно существуют; это зависит от понимания того, что улучшения требуют значительных изменений как «снизу вверх», так и «сверху вниз», а для осуществления обоих подходов требуется время. Многие жители уязвимых земель начали спланировать, чтобы выйти за рамки простого выживания и перейти к развитию всего народа. Они живут во время самого современного социального, экономического и экологического прогресса. Однако им требуются адаптационные и гибкие национальные институты и глобальные обязательства для долгосрочного финансирования, поддержки и партнерства. Долгосрочное партнерство институтов, заключающееся в том, что опытные специалисты помогают своим коллегам в других странах в осуществлении различных реформ, может стать более значительным элементом оказания поддержки процессу развития со стороны доноров. Продолжительный ха-

рактер этих взаимоотношений повышает актуальность консультирования и может включать субсидируемые донорами обмены между учреждениями, «мозговыми центрами», учеными и консультантами в области деловой практики. Более широкое безвозмездное финансирование наряду с консультированием может подтолкнуть национальные правительства взять на себя риск. Совместное участие в рисках и разделении бремени значительным числом более обеспеченных стран дает наилучшую возможность решения наиболее сложных проблем, приводящих общины к бедности.

Доноры способны многое сделать в плане изучения того, что может оказаться действенным в развитии общины и в распространении этой информации через непосредственные общинные обмены, а также путем оказания поддержки созданию институтов для практического решения проблем. Кроме того, они могут взять на себя руководство НИОКР и распространением технологий в таких областях, как возобновляемые источники энергии, выращивание приемлемых культур на уязвимых землях, методы управления землей, а также медицина. Они должны расширить научные и эмпирические исследования процессов, происходящих на уязвимых землях, и климата, предлагая экономически обоснованные научные и технические методы исправления ситуации в случае необходимости. Учитывая неоднородность уязвимых земель, улучшение жизненных условий не всегда является однотипным. Однако имеются значительные возможности адаптации нововведений в разных странах и регионах; такие нововведения включают: создание общинных школ, широкое консультирование, выведение засухоустойчивых культур и другие повышающие продуктивность технологии, разработанные в одном регионе и с хорошим потенциалом для применения в других регионах.

В данной главе рассматриваются возможности улучшения на месте благосостояния многих людей, живущих на уязвимых землях и в экосистемах. В настоящее время у них нет большого выбора, кроме как остаться на этих землях. Международная миграция гораздо более ограничена, чем 100 лет назад (см. также гл. 9). Даже международная миграция чревата неопределенностью, особенно в странах, где крайне велика численность сельских неквалифицированных работников или где экономический рост, инициируемый городами, остается низким. Для решения проблем населения уязвимых земель миграция должна поощряться как улучшенной подготовкой сельских жителей для работы, не связанной с сельским хозяйством, так и на основе повышения потенциала районов с товарным сельским хозяйством и городских районов в деле обеспечения этих людей более продуктивными возможностями (см. гл. 5 и 6). Для населения уязвимых земель, а также для тех, кто занят в товарном сельском хозяйстве или живет в городских районах, развитие их человеческого потенциала имеет жизненно важное значение с точки зрения расширения возможностей для улучшения существования.

Преобразование институтов на сельскохозяйственных землях

В предыдущей главе особое внимание уделялось людям, которые живут в отдаленных населенных пунктах с низкой плотностью населения, расположенных на уязвимых землях, а также рассказывалось, как с помощью институциональных нововведений они могут лучше управляться со своим портфелем ресурсов для улучшения продуктивности и укрепления устойчивости важнейших экосистем. В гл. 5 речь идет о людях, живущих в районах с определенным потенциалом ведения товарного сельского хозяйства, или на пограничных участках, где рыночно ориентированное сельское хозяйство только начинает появляться, или в местности, близкой к крупным рынкам и постоянно растущим городам. Такие районы могут способствовать тому, чтобы накормить постоянно растущее население городов в мире, где доходы также постоянно возрастают. В настоящей главе особое внимание уделяется управлению и взаимодействию таких активов, как земельные и водные ресурсы и окружающая среда; рассказывается, как помочь бедным получить доступ к земле и воде; показано значение распределения ресурсов для создания более совершенных институтов (как описано в гл. 3) — особенно в районах с близко расположенными рынками, где интенсификация может привести к достижению значительного экономического роста. Население, проживающее в сельской местности, насчитывает 3 млрд человек, а более половины из них живут в местах с потенциалом ведения товарного сельского хозяйства (см. рис. 1.1). Некоторые из них будут мигрировать в города, а многие будут жить в районах, которые с изменением их классификации будут считаться городскими — по мере увеличения плотности населения в них. Суммарная численность в течение следующих 30–50 лет будет колебаться в пределах 1,5–2 млрд человек. Несмотря на распространенную озабоченность недостатком продовольствия за прошедшие 20–30 лет, сельское развитие в мире превысило все ожидания, связанные с производством продуктов питания см. вставку 5.1). Будет ли такая тенденция продолжена или же существуют реальные причины для озабоченности? Чтобы осуществить плавный переход к относительно стабильному уровню населения в сельских районах мира в течение полувека, потребуется решение целого ряда задач.

В 5 гл. рассматриваются следующие ключевые задачи развития и преобразования села на последующие 30–50 лет.

- *Ликвидация сельской бедности и укрепление связей между городами и деревней — с одновременной подготовкой переселенцев к продуктивной городской жизни.*

Как указывалось в гл. 4, ожидается рост сельского населения в странах с наиболее низкими доходами. В большинстве районов мира бедным людям, ведущим натуральное хозяйство в сочетании с наличным заработком, не хватает средств для адекватного питания. Около 820 млн людей не имеют доступа к продуктам питания, чтобы вести здоровый и продуктивный образ жизни, а 160 млн детей значительно не добирают в весе для своего возраста¹. За период до 2050 г. горожанами станут 2–2,5 млрд сельских жителей. Будут ли их семьи иметь землю, воду или образование до того, как поедут в города, очень важно для их будущего, будущего городов, где они собираются жить, а также для качества общественных институтов.

- *Интенсификация сельскохозяйственного производства и управление земельными и водными ресурсами, для того чтобы накормить постоянно растущее городское население.*

В последующие 30–50 лет жителям сельских районов будет необходимо дополнительно накормить 2–3 млрд людей в мире и значительно улучшить рацион 2,5–3 млрд людей, живущих на менее чем 2 долл. в день. Для этого потребуются изменить институциональные правила, чтобы передать ресурсы в руки мелких собственников, остановить хищническую эксплуатацию питательных веществ земельных угодий, сократить их эрозию и применять приемы агротехники, которые восстанавливают плодородие почв. Также потребуются разумное распределение земельных и водных ресурсов на селе, чтобы удовлетворять потребности растущего городского населения и поддерживать состояние окружающей среды.

Вставка 5.1**Больше продуктов питания, выше интенсивность землепользования, меньше фермеров на душу городского населения**

Количество продуктов питания в мире увеличилось, в расчете на душу населения оно достигло наивысшего уровня за весь период времени, при некоторых отклонениях по странам и регионам. С начала 1960-х годов в мире удвоилось производство зерна и утроилось производство продукции животноводства, что позволяет фермерам обеспечивать 2700 калорий на человека в день. Индия и Китай, которые два десятилетия назад считались действенным подтверждением теории Мальтуса, сами удовлетворяют свои потребности в зерне. В развивающемся мире в связи с увеличением доходов увеличилось потребление мяса и птицы. И, несмотря на возрастание спроса на зерно, цены на кукурузу, рис и пшеницу за последние 20 лет снизились на 50% и более. Пожалуй, еще более важно, что количество детей, страдающих от недоедания, резко упало — с 45% в 1960-е годы до 31% в конце 1990-х годов, — но и это еще недостаточно резкое падение.

Произошла интенсификация сельского хозяйства. В большей части мира уменьшение количества сельскохозяйственных угодий вызвало необходимость перехода от их расширения к технологиям, которые позволяют увеличивать урожайность. Африка и Южная Америка составляют явное исключение, поскольку там остается еще достаточно большая часть неиспользуемых земель. Однако эти земли могут оказаться не слишком продуктивными. Хотя тенденция, наблюдаемая в Южной Америке, имеет направленность в сторону интенсификации, все же обширный клин сельскохозяйственных земель продолжает свое вторжение в леса Амазонки. В Африке имеются участки с интенсивным производством, но все больше новых пограничных территорий, раньше служивших для общинного выпаса скота, используется для посевов, а также сокращаются сроки паров в севообороте или возделываются залежи, заросшие кустарником. На особых, маргинальных территориях такие изменения создают новые проблемы (как указано в гл. 4).

Во многих странах произошел переход от сельского образа жизни к городскому, при этом меньшее количество фермеров кормит большее число горожан. В 1960-е годы в развивающихся странах было три фермера на одного городского жителя, теперь это соотношение составляет 1:0,5.

Источник: Pinstrip Andersen and others (1999); Rosegrant and others; Crosson и Andersen (2002).

■ **Обеспечение перехода от пограничных угодий к преобразованию пустующих и заброшенных земель.**

Расширение сельскохозяйственных угодий приняло весьма большой размах, что повлияло на состояние биоразнообразия в мире и привело к вырубке одной пятой части тропических лесов с 1960 г. Остатки видов из бывшего биоразнообразия вынуждены ютиться в ненадежных условиях — более одной трети видов сосредоточены на территории, не превышающей 1,4% мировых земель². Некоторые новые сельхозугодья с высоким качественным потенциалом приносят важные выгоды в сельском хозяйстве. Но многие из недавно преобразованных пограничных территорий дают мало возможностей для развития на местах, несмотря на те большие социальные расходы, затрачиваемые на национальном и глобальном уровне для устранения

последствий от выброса парниковых газов, от потерь в биоразнообразии и уменьшения эстетических свойств природных ресурсов.

В данной главе утверждается, что сельский «сектор» хотя и выполнил свою задачу по удовлетворению общих потребностей в продовольствии, но недовыполнил ее в плане удовлетворения более широких потребностей сельского населения и подготовки большей его части к будущей городской жизни. В ней также освещаются вопросы, связанные с конфликтами и сопровождающими их факторами между ускорением сельского развития и сохранением окружающей среды. Для этих конфликтующих сторон одинаково важно иметь хорошие институциональные нормы. Поэтому в данной главе рассматриваются вопросы о правах собственности на земельные и водные ресурсы, о правах на интеллектуальную собственность в области сельскохозяйственных знаний. Авторы не претендуют на полноту освещения вопросов или сбалансированное решение проблем сельского развития. Их задачей является показать важность более глубокого понимания институциональных норм, которые управляют поведением и являются опорой для проведения политики, а также способов их улучшения³.

Главная мысль этой главы следующая: страны должны там, где это еще возможно, считать приоритетным направлением создание эгалитарных вкладов в виде земельных и водных ресурсов и человеческого капитала для своих граждан в процессе их перехода от сельского образа жизни к городскому. Постепенное создание институтов земле- и водопользования имеет фундаментальное значение для страны, так как нормы, регулирующие права собственности, определяют дальнейший характер государства и общества. В странах, где распределение сельской собственности до начала урбанизации на селе происходило по справедливости, образовались более равноправные и демократические общества, чем там, где ресурсы были отданы в руки относительно немногочисленной сельской элиты. В странах с быстро растущим населением, где развитие пошло иным путем, где земля была сконцентрирована в руках немногих, урбанизация оказалась преждевременной, образование получили немногие, а в результате появились совершенно равноправные общества. Исследования и опыт показывают, что широкое распространение прав собственности на землю имеет большое значение для дальнейшего развития созданных институтов.

Ограничения, связанные с земле- и водопользованием

Производство продуктов питания увеличивается медленно. Земля подвергается все большей деградации. Все более очевидной становится нехватка земельных и водных ресурсов. Все эти проблемы лучше всего решаются, если их рассматривать не как проблемы глобальной нехватки ресурсов, а как проблемы бедности среди изобилия.

Глобальное изобилие в продуктах питания и голод среди бедных

Среди сельскохозяйственных экономистов преобладает мнение, что продовольственная проблема в мире

возникает из-за недостаточной покупательной способности малообеспеченного населения, а не из-за глобальных трудностей в валовом производстве продуктов питания — даже при широком росте народонаселения. Совокупные данные подкрепляют это мнение, но в некоторых бедных регионах все же не хватает продовольствия. Верно и то, о чем говорят многие, что ежегодное увеличение производства продуктов питания падает. Но ежегодное увеличение спроса идет на спад еще более быстрыми темпами. Довольно мало фактов на глобальном уровне свидетельствует о снижении урожайности культур (чего не скажешь о производстве)⁴.

Неоспоримо то, что замедление спроса на продовольствие по отношению к производству — по большей части неправильно субсидируемому в странах ОЭСР — привело к снижению цен на продукты питания до рекордно низкого уровня. При постоянном улучшении питания для большей части населения повышение его доходов вызывает меньшее увеличение в потреблении продуктов питания. Снижение темпов роста народонаселения также замедляет возрастание спроса на продовольствие⁵. При более высоких доходах происходит изменение в структуре потребления продовольствия. Но моделирование экономики потребления продовольствия в мире предполагает, что даже быстрое увеличение доли потребления мяса, наблюдаемое в Китае и менее вероятное в Индии, не приведет к значительному изменению баланса спроса на продовольствие и предложения продуктов питания в мире⁶.

Короче говоря, продовольствие будет в изобилии по разумным ценам для людей с доходами, достаточными для его приобретения. Однако устранение голода в будущем потребует таких же решений, как и сейчас, — повышения продуктивности и увеличения доходов бедных слоев населения. Именно в этом должно произойти улучшение в мире. Для более чем 70% бедных людей мира, которые живут в сельской местности, это означает увеличение их способности производить продукты питания для потребления и для их реализации на рынке⁷.

Деградация земель — также проблема бедности

Широко известно, что эрозия, засоление, уплотнение и другие формы деградации почв влияют на 30% орошаемых земель в мире, 40% богарных земель и 70% пастбищных угодий. Последствия от этой деградации оказывают пока ограниченное влияние на общую продуктивность отчасти потому, что все новые земли вводятся в сельскохозяйственный оборот. Накопление потерь в продуктивности за 30 лет составляет в мире, по оценкам, 12% от общей продуктивности орошаемых и богарных земель и пастбищных угодий. В среднем ежегодные темпы потерь продуктивности равны 0,4%⁸.

Однако основные оценки деградации имеют свои недостатки, так как многие пытаются оценивать потери на протяжении времени без данных о деградации за этот период⁹. Эмпирические исследования на осно-

ве данных временных рядов, полученных при анализе образцов почвы (которые отбирались в Китае и Индонезии за период свыше 50 лет), не выявили общих потерь в глубине слоя почвы сельскохозяйственных земель или в их качестве для Китая или Индонезии¹⁰. Данные за период 1971–1993 гг. из Индии и штата Пенджаб (Пакистан), напротив, позволяют предполагать, что интенсификация земле- и водопользования вызвала деградацию ресурсов, которая в результате привела к снижению общего роста продуктивности. Для Пакистана эти данные показывают, что деградация ресурсов обусловила снижение общего роста продуктивности от технических изменений, образования и инвестиций в инфраструктуру на одну треть¹¹.

Исследования систем земледелия и использования удобрений в Африке показывают серьезные недостатки в восполнении почвенных питательных веществ, которые выносятся с урожаем (при выращивании которого происходит эксплуатация питательных веществ), они широко распространены и являются причиной бедности¹². Во всех странах Африки, кроме трех, обнаружен отрицательный баланс питательных веществ — более 30 кг азота, фосфора и калия на 1 га ежегодно¹³.

Африканские фермеры по традиции используют заустаренный перелог и перемещение возделывания сельскохозяйственных культур на другие земли для поддержания производства, как только уменьшение питательных веществ в почве начинает влиять на урожайность. Такая практика становится неустойчивой, поскольку увеличение плотности населения заставляет сокращать сроки перелога, что снижает плодородие земель. Поэтому ежегодно требуется увеличивать количество обрабатываемых площадей отчасти из-за увеличивающегося населения, а отчасти для компенсации потерь в урожайности. У фермеров, страдающих от бедности, есть три варианта выбора с переменными результатами.

- Расширение посевных площадей за счет лесов, постоянных пастбищ, склонов гор и болотистой местности.
- Продолжение интенсивного использования трудовых ресурсов на существующих площадях.
- Сочетание трудовых усилий на существующих площадях с использованием минеральных и органических удобрений, инфраструктуры рационального земле- и водопользования и таких элементов, как травяные полосы, борозды для предупреждения эрозии, изгороди, валы и террасы.

Первый вариант ставит фермеров на путь столкновения с другими пользователями земли, такими как пастухи, коренное население, владеющее землями, и заповедники, сохраняющие биоразнообразие. И вновь замкнулся порочный круг деградации земель, обрекающей фермеров работать на маргинальных землях (которые считаются таковыми из-за агрономических условий, болезней и удаленности от рынков). Второй вариант страдает неустойчивостью из-за отсутствия

новых методов повышения плодородия почв, ускорения падения урожайности по нисходящей спирали и сокращающихся сроков содержания земель под паром¹⁴. Третий вариант в прошлом был запретительным, так как требовал от фермеров брать на себя дополнительный риск в форме покупных средств производства¹⁵. Как было сказано ранее, теперь появляются новые адаптированные приемы, позволяющие улучшать плодородие почв с использованием ресурсов, имеющихся в естественном виде в Африке¹⁶. Эти приемы дают надежду вырваться из нисходящей спирали.

Земля и вода: серьезная нехватка в регионах при глобальном изобилии

Согласно прогнозам, приведенным в Докладе, земельные и водные ресурсы, имеющиеся в изобилии на планете, будут оставаться адекватными в течение 30–50 лет, даже с учетом удовлетворения всех потребностей растущего населения и улучшения его питания¹⁷. Но за общей картиной скрываются серьезная нехватка земли и воды на местном и региональном уровнях на всех континентах, а также недостаток в финансировании и институциональных возможностях для стабильного развития потенциала водных ресурсов Африки. Всемирная комиссия по водным ресурсам (The World Commission on Water) прогнозирует, что в предстоящие 30 лет потребление воды возрастет на 50%, а 4 млрд человек, т.е. половина населения мира, в 2025 г. будут жить в условиях серьезного водного стресса¹⁸. Конфликты из-за земли и водных ресурсов будут усиливаться, особенно в районах, страдающих от водного стресса в Южной Азии, на Ближнем Востоке и

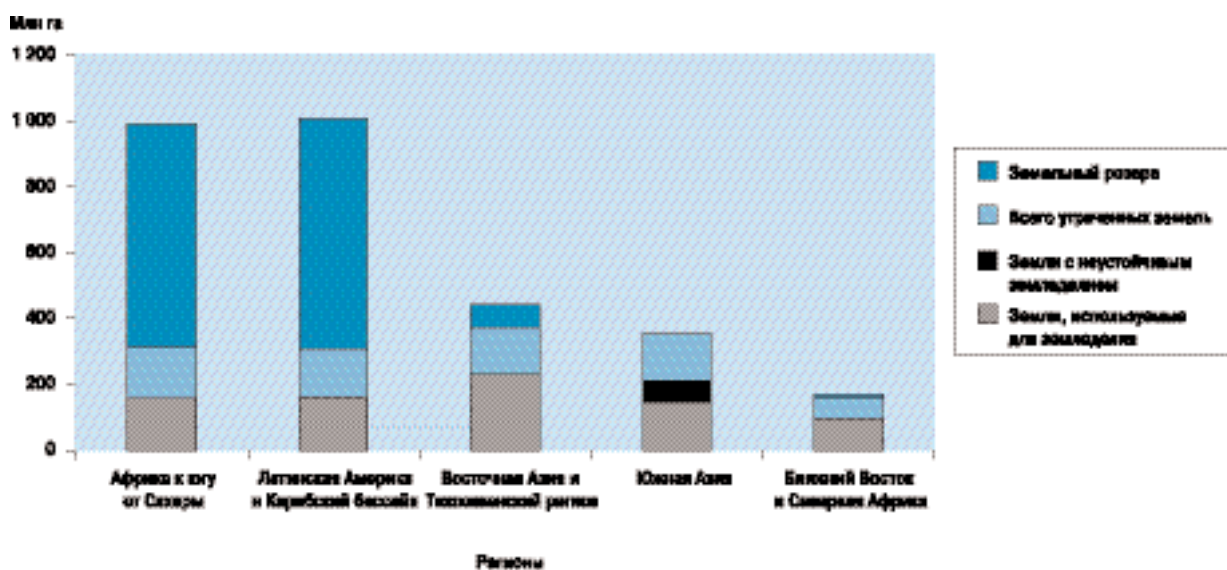
в Северной Африке. Кроме того, предстоит столкновение между прямыми экономическими пользователями и потребностями окружающей среды. А во многих полусухих регионах в процессе их урбанизации будет усиливаться конфликт между пользователями высококачественной воды (обычно горожанами) и фермерами, использующими низкокачественную воду для ирригации.

Наличие земель. Дополнительные земли, имеющиеся в наличии в развивающемся мире, можно разделить на три типа (см. рис. 5.1)¹⁹.

- Земли, используемые для ежегодной и постоянной обработки
- Земли, утраченные или непригодные для обработки по экономическим соображениям.
- Земельный резерв, все еще не использованный, но пригодный для ведения устойчивого сельского хозяйства.

«Утраченные земли» — это земли, занятые при расплоднении городов или деградированные до крайней степени, при которой восстановление невозможно по экономическим соображениям²⁰. Ежегодные мировые темпы утраты сельскохозяйственных земель от деградации составляют 0,5%, а от новых инфраструктур — 0,1%. Сильная деградация происходит в результате водной эрозии (особенно в Юго-Восточной Азии и Центральной Америке), выноса из почвы питательных веществ (особенно в Африке) и засоления (особенно в некоторых районах с большими ирригационными сооружениями). Заметим, что в Африке и Латинской Америке было

Рисунок 5.1
Нехватка земли по регионам



Источник: IBSRAM (2001).

утрачено почти столько же земель (303 млн га), сколько ее сейчас находится в обработке (307 млн га). Часть из них была утрачена при переходе от практики подсеčno-огневого земледелия (основанной на выносе питательных веществ) и может быть восстановлена после длительного периода содержания под паром.

Количество имеющихся в наличии (и пригодных для обработки) земель широко различается в зависимости от региона. Латинская Америка и Африка резко выделяются своими крупными резервами земель, пригодных для обработки: 700 и 680 млн га соответственно. Из 1400 млн га резервных земель не менее 45% занято лесами. В Восточной Азии и Тихоокеанском регионе, а также на Ближнем Востоке и в Северной Африке имеется мало резервных земель, пригодных для обработки. А в Южной Азии уже идет обработка почв, которые нельзя считать устойчивыми для земледелия.

Многие потенциально пригодные земли в Африке или недоступны для ведения товарного хозяйства по причине заболеваний людей и животных, или уже используются для выпаса скота. В Латинской Америке новые земли расположены в основном в долине Амазонки и преимущественно неэкономичны для эксплуатации. Но часть из них потенциально экономична и поэтому является предметом серьезных споров между защитниками окружающей среды и представителями интересов сельского развития. Несомненно, что на обоих континентах остаток необрабатываемых земель имеет массу ограничений, по сравнению с землями, находящимися в производстве, как в отношении агрономической перспективы, так и в отношении рынков сбыта. Многие из этих земель можно обрабатывать лишь при условии высоких экологических издержек.

Наличие воды. Как и земельные ресурсы, вода распределяется в мире также неравномерно²¹. В Африке и Латинской Америке имеются большие неиспользованные резервы водных ресурсов. По данным Международного института управления водными ресурсами, МИУВР (International Water Resource Management, IWMI), на африканском континенте только Южная Африка использует более 20% своих потенциально пригодных запасов воды, а в Латинской Америке — только Куба (48%) и Мексика (27%). Но, несмотря на скромный уровень использования водных ресурсов в Африке и Латинской Америке, ожидается, что будущее развитие ирригационных сооружений будет ограничено. Большинство участков, удобных для орошения, — равнины, близкие к воде и к рынкам сбыта, — уже освоены.

По данным МИУВР, считается, что из всех стран Южной Азии в наибольшей степени нуждается в воде Китай, который сейчас использует 44% пригодных водных ресурсов (в целом) и, по прогнозам, превысит 60-процентный рубеж к 2020 г. Первичный отбор воды, превышающий 60%, по мнению многих специалистов водного хозяйства, может превысить экологическую пропускную способность системы речного бассейна. Хотя общий уровень потребления воды в Китае можно

считать разумным, там существует несколько бассейнов, испытывающих сильный экологический стресс; серьезная проблема возникла также на Северо-Китайской равнине, где отмечается чрезмерный отбор грунтовых вод. По данным того же Института, отбор воды уже превысил все экологические пределы в Афганистане и Пакистане, а в Индии они будут превышены уже к 2020 г. Из-за орошения уже превышена скорость повторного наполнения водоемов на северо-западных равнинах Индии (основных территориях ее «Зеленой революции»). На Ближнем Востоке и в Северной Африке лишь Марокко имеет неиспользованные резервы водных ресурсов. Все другие страны уже превысили экологические пределы, многие из них эксплуатируют горизонты грунтовых вод (см. рис. 5.2).

Африка относительно щедро наделена водными ресурсами. Там орошается лишь 1–3% земель по сравнению с двумя третями земель в Азии. Однако возможности расширения орошаемых земель в Африке ограничены, так как более 60% потенциально пригодных для орошения земель находятся в гумидных (влажных) регионах, где при высоком уровне выпадения осадков и достаточно хорошо организованном богарном земледелии ирригационные сооружения будут излишними²².

Рис. 6 в разделе «Дорожная карта» дает прогноз ограничений в доступе к водным ресурсам в мире в 2025 г., в нем страны сгруппированы по трем категориям: физические ограничения, экономические ограничения и отсутствие или незначительность ограничений²³.

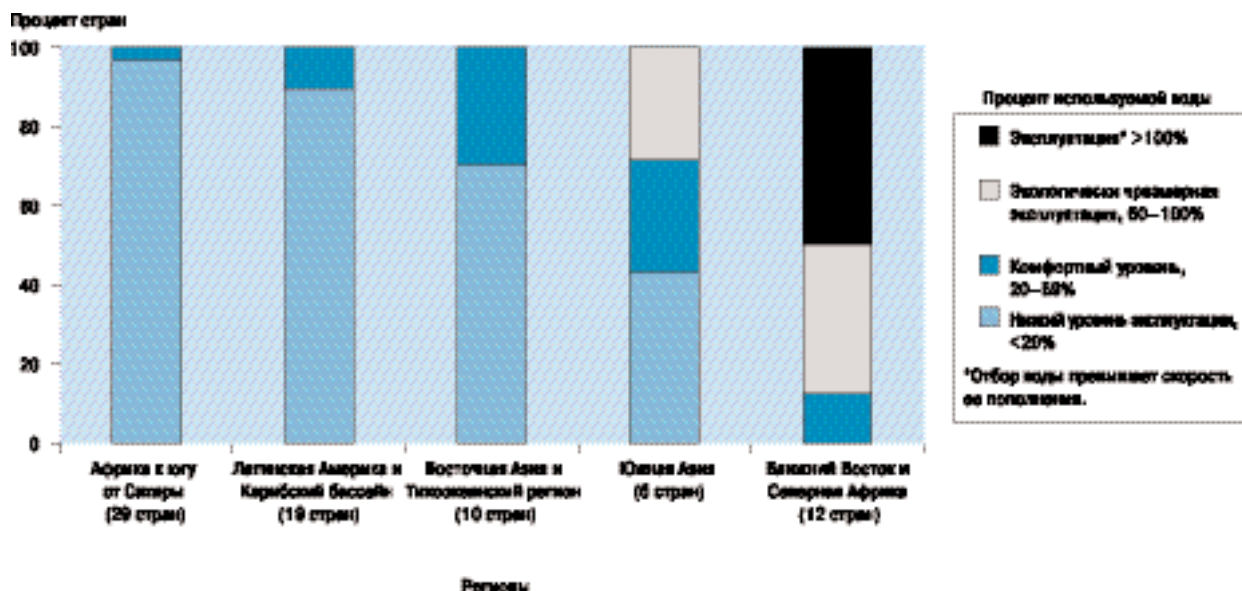
Устранение сельской бедности и подготовка мигрантов

Социальные проблемы, которые встанут перед сельским сектором в предстоящие 50 лет, огромны. Ему нужно не только накормить весь мир и подготовить 2–2,5 млрд человек, которые станут продуктивно действующими горожанами, но также создать предпосылки для развития ответственных и всеобъемлющих институтов, как на местном, так и на национальном уровнях (как указывалось в гл. 3).

Для бедных стран развивающегося мира, имеющих крупный сельскохозяйственный сектор, сельский рост служит мощным средством вытаскивания людей из бедности²⁴. Чем более равными будут доходы и активы в экономике села, тем выше эффект роста для сокращения бедности²⁵. По мере увеличения неравенства ослабевает связь роста с бедными людьми, а при крайнем неравенстве в сельской экономике рост полностью проходит мимо бедного населения. Таким образом, качество сельского развития — это основная детерминанта качества будущего социального развития страны. Страны, допускающие концентрацию сельских доходов и активов в руках немногих, сталкиваются впоследствии с исключительными трудностями подъема бедняков из состояния бедности (см. вставку 5.2). Они тем самым загоняют себя в угол.

Рисунок 5.2

Недостаточность водных ресурсов, различия по регионам



Источник: WMI (2001).

Прерывание цикла бедности и подготовка переселенцев

Условия для прерывания цикла бедности и выведения сельской бедноты из состояния бедности в подавляющем большинстве связаны с усилением взаимодействия между городом и деревней и более интенсивным использованием существующих сельскохозяйственных земель. В сельских районах с более плотным расселением и наличием городов возможно возникновение кредитных рынков, а земля с большей вероятностью может быть использована в качестве залога. Более высокие фермерские цены, связанные с улучшением дорог и близостью городских рынков, а также повышенные возможности распределения риска способствуют ведению хозяйства с более высоким уровнем вложения средств производства. Это, в свою очередь, приводит к повышению стоимости товаров, производимых на единицу площади, и созданию многочисленных нефермерских рабочих мест в перерабатывающей отрасли, на транспорте и предприятиях сельскохозяйственного сервиса. Такое расширение экономической базы, динамично связанное с большими и малыми городами, обеспечивает больше стабильности в доходах по всей стране. Образование и здравоохранение также можно обеспечивать более эффективно²⁶.

Первый элемент инициируемого селом экономического роста, результаты которого распространяются на бедное население, заключается в создании «мультипликатора эффективной занятости» и в переходе к город-

скому образу жизни путем организации нефермерских рабочих мест на селе²⁷. Появление мультипликатора эффективной занятости — это тенденция, которая характерна для бедного сельского населения, — потреблять продукцию преимущественно местного происхождения, производимую также местными бедными людьми. Это создает цепочку увеличения спроса и доходов, которые проходят через руки бедноты как сельского, так и городского сектора. Дополнительный доллар дохода в руках бедного фермера может создать спрос на продукцию и услуги стоимостью 50 центов у других сельских бедных людей, спрос на продукцию, производимую городскими малообеспеченными людьми, составит 40 центов, а спрос на продукцию, производимую в формальном городском секторе, или импортированную из-за границы составил лишь 10 центов. В руках богатого фермера такой дополнительный доллар дохода почти целиком проходит мимо экономики бедных людей.

Второй элемент экономического роста на селе состоит в эффективном обучении сельского бедного населения нефермерским видам занятости. Кроме того, что сельская семья получает возможность разнообразить источники своего дохода и сокращать риск — благодаря сельской нефермерской занятости, закладывается краеугольный камень для перехода к городской квалификации. Молодежь, получающая работу в дилерской фирме, продающей удобрения или сельхозтехнику, может осуществить гладкий переход от сельской экономики к городской, и, развивая городскую

Вставка 5.2**Бедность, справедливость роста и зависимость путей развития**

Неравенство сокращает экономическую эффективность и создает ловушки для общества в виде плохих путей развития и институтов, увековечивающих неравенство. Это происходит тремя следующими путями.

- Неравенство сокращает участие бедных слоев населения в политической жизни как прямо, так и косвенно. Это, в свою очередь, уменьшает вероятность доступа бедных к образованию, здравоохранению и прочим услугам, которые способствуют их росту.
- Неравенство может помешать созданию независимых и беспартийных институтов и выполнению обязательных правил, поскольку эти правила могут снижать выгоды у привилегированного класса, в чем он не заинтересован.
- Неравенство облегчает богатым удерживать свои позиции в политических переговорах — напрямую или с помощью бегства капитала. Поэтому обществу становится сложнее быстро и оптимально реагировать на внешние потрясения.

Ни один из этих путей не позволяет создавать институты, которые могли бы более широко распределять доходы, капиталы и возможности.

Источник: Binswanger и Deininger (1997).

квалификацию, они часто получают возможность переехать в город. Этот процесс трансформации и роста несет дополнительную выгоду, которая приводит к повышенной поддержке школ. Когда родители наблюдают, что их дети успешно справляются с задачами динамичного развития от сельского к городскому образу жизни, то они придают больше значения их образованию на более высоком уровне.

Управление сельскими ресурсами и их распределение

Как показано в гл. 3, зависимость путей развития возникает, когда институциональные правила замыкают страны на неправильных путях развития, которые не позволяют выполнять предстоящие задачи. Например, наиболее резкое падение роста после экономических потрясений 1970-х годов наблюдалось в странах с расколотым обществом и слабыми институтами, предназначенными для разрешения конфликтов²⁸. Подобно этому, прослеживается, что недавняя стагнация в Аргентине и Боливарианской Республике Венесуэле была вызвана неспособностью разрешения конфликтов, связанных с распределением. Исследования факторов, определяющих рост, постоянно показывают негативную связь между первичным неравенством (обычно неравным распределением доходов или богатства в сельском секторе) и последующим ростом²⁹. Этот эффект прослеживается в кратко- и среднесрочные периоды времени, как указывалось выше в контексте мультипликатора эффективной занятости, а также и на долгосрочной основе в течение

весьма длительного периода (здесь 30–50 лет). Как указывалось в гл. 3, различия в степени неравенства по благосостоянию, человеческому капиталу и политической власти, происходящие из колониального прошлого, по большей части являются причинами различий в показателях роста, зафиксированных в Северной и Южной Америке³⁰. Если в Северной Америке более ранний опыт развития привел к эффективному циклу создания инклюзивных институтов, то в Латинской Америке, как правило, возникало неравенство, и создавались эксклюзивные институты (см. вставку 5.3).

Увеличение стоимости активов мелких собственников

В последние несколько десятилетий урбанизация шла быстрыми темпами, и во многих странах, особенно в Латинской Америке, многие сельские жители давно мигрировали в города, не имея ни физических или финансовых ресурсов, ни человеческого капитала. В то же время не было создано институтов, которые могли бы включить их в полноценный процесс развития. Однако в Азии и Африке большинство людей все еще живут в сельской местности. Именно из этих развивающихся стран ожидается значительный приток переселенцев, который должен к 2050 г. увеличить городское население на 2–2,5 млрд человек. В этих странах применение стратегии, направленной на увеличение диапазона ресурсов, к которому имеют доступ сельские жители, одновременно нанесет удар по сельской бедности, будет способствовать инклюзивной ориентации на институциональное развитие и поможет переселенцам стать полноценными городскими жителями³¹.

Контроль за состоянием водных ресурсов — это важный фактор для управления климатическими рисками и их минимизации, чтобы дать возможность фермерам надежно инвестировать в расширенное воспроизводство. В отличие от Азии, где орошаемыми являются 30–35% сельскохозяйственных земель (на которых производится две трети сельскохозяйственной продукции), в Африке орошается лишь 1–5% сельхозугодий (в зависимости от классификации традиционного водного хозяйства)³². Без механизмов контроля за рисками инвестиции в развитие ферм будут ограничены интенсивным использованием трудовых ресурсов. Могут потребоваться инвестиции для развития ферм и для широкомасштабного восстановления ландшафтов, чтобы обогатить почвы питательными веществами и органикой, защитить поля от водной и ветровой эрозии и восстановить естественную растительность, обеспечивающую сохранение местных экосистем и выгоды для сельскохозяйственного производства. Там, где инвестиции направлены на улучшение контроля за использованием водных ресурсов, повышение водоудерживающей способности почвы, климатические риски могут быть значительно снижены (см. вставку 5.4).

Чтобы помочь африканским фермерам вырваться из порочного круга и осуществить широкомасштабное

Вставка 5.3**Распределение земель и зависимость путей развития**

Мощное влияние первоначального распределения земель на ход последующего развития сельского хозяйства хорошо показано на примере Бразилии. На большей части ее территории в конце 19 века земля предоставлялась в собственность наделами в 4 кв. км (988 акров) или более — такая площадь была значительно больше той, которую могла обработать одна семья. Ограничения по дальнейшему делению таких крупных владений привели к сильной концентрации в землевладении. Вследствие этого сельское хозяйство Бразилии попало в зависимость от наемного труда, который характеризуется относительно низкой эффективностью и отсутствием инвестиций. Рост инвестиций и продуктивности начался лишь после предоставления государственных субсидий, которые вызвали процесс быстрой капитализации сектора.

Земельные торги оказались неспособными в значительной мере сократить неравенство в размере распределения холдингов. Бразилия стала в основном сельским обществом, где никогда не было большого количества семейных хозяйств надлежащего размера. В результате этого многие сельские жители оказались в городах в виде наемной рабочей силы, не имея капитала или подготовки к городскому образу жизни, а более половины оставшегося в деревне населения живет в бедности. Несомненно, что динамика перехода жителей села к городским условиям стала основной причиной неравенства в доходах, которое в Бразилии достигло наивысшего уровня в мире. Недавно Бразилия провела крупное инвестирование, чтобы преодолеть последствия такого неравноправного начала. В 1995–2001 гг. Бразилия инвестировала более 10 млрд долл. в земельную реформу, предоставив около 20 млн акров земли в распоряжение 584 тыс. семейных хозяйств.

В США по Закону о гомстедах (земельных наделах) было сделано ограничение размера приобретаемого фермером участка до 160 акров. Для сохранения прав собственности владелец должен был возделывать участок в течение определенного количества лет. Фермы, обрабатываемые владельцем, доминировали в сельскохозяй-

ственном производстве, при этом аренда и продажа осуществлялись лишь с целью перераспределения земли в руки семейных хозяйств, более эффективно работающих на участках сравнимого размера. Сельское хозяйство США стало одним из наиболее продуктивных в мире и остается таковым до сих пор.

На основе аграрной структуры, состоящей преимущественно из семейных хозяйств, в крупных странах Юго-Восточной Азии — Индонезии, Малайзии и Таиланде, вслед за лидерами на этом пути, Тайванем (Китай) и Республикой Корея, — а затем и в Китае в 1970-х годах были снижены сельскохозяйственные налоги, и началась поддержка мелких землевладельцев. В этих странах, кроме проведения благоприятной макроэкономической политики, были осуществлены инвестиции в сельскую инфраструктуру и сферу социальных услуг. Была оказана поддержка науке и службе внедрения, а также системе кредитования жизнеспособных мелких землевладельцев. Произошел быстрый рост сельскохозяйственного производства, и резко снизилось число семейных хозяйств на селе, живших ранее в бедности.

В 1978 г. в Китае отказались от ведения коллективного хозяйства и передали основную часть сельскохозяйственных земель в распоряжение семейных хозяйств с выделением каждой семье очень небольшого владения. Были также резко увеличены цены на сельскохозяйственную продукцию. В течение последующих 15 лет фермерское производство возрастало на 6% ежегодно. Такое значительное увеличение продуктивности сельского хозяйства вызвало длительный бум в экономике Китая и сокращение бедности.

Источник: Binswanger и Deininger (1997).

наступление на бедность, потребуются расширить инвестиции на всех фронтах, в том числе необходимо уделять больше внимания экстенсивным приемам ведения хозяйства и технологиям возделывания генетически модифицированных культур в районах, удаленных от рынков. Всё это потребует крупных государственных вложений в контроль за использованием водных ресурсов, транспорт и разработку новых технологических приемов для производства основных продовольственных культур³³.

Совершенствование сельскохозяйственных институтов в Африке, возможно, зависит прежде всего от укрепления стоимости активов за счет вложений в инфраструктуру водного хозяйства, транспорта и удобрений (см. вставку 5.5). Многие страны будут следовать стратегии, опирающейся на два фактора: поощрение интенсификации и коммерциализации путем ведения хозяйства с покупными средствами производства в продуктивных районах вблизи городских рынков и при наличии транспорта (и в более отдаленных районах с высокой плотностью сельского населения) и ведение сельского хозяйства с низким уровнем вложений внешних средств производства в более удаленных районах. Учитывая преобладание малопродуктивных почв, для высокого уровня производства в Африке потребуется использовать как неорганические удобрения, так и средства для поддержания органического вещества и

механического состава почв. В сельских районах вокруг крупных городов, где применяются высокие дозы вносимых удобрений (неорганических и органических), проблема качества воды может вызывать озабоченность (как это случилось в районах с интенсивным производством в Азии и Европе), и потребуются применять фильтры и иные средства защиты рек.

За последние 10 лет в Международном центре исследований в области агролесомелиорации был разработан новый подход к восстановлению плодородия почв, который был применен в десятках тысяч семейных фермерских хозяйств в Кении, Малави, Мозамбике, Танзании, Уганде, Замбии и Зимбабве. При таком подходе используются различные сочетания в чередовании пара, внесения фосфора и биомассы при неизменно хороших результатах. Программа расширения подобной практики от десятков тысяч до десятков миллионов фермерских семей в Африке обойдется в 100 млн долл. ежегодно в течение 10 лет³⁴.

Несколько институциональные структуры затрудняют изучение нужд мелких собственников

Уже выделены гены, с помощью которых можно оказать помощь беднейшим странам в производстве продовольствия, если эти гены ввести в культуры, возделываемые бедняками. Среди них есть гены, которые

Вставка 5.4**Прорыв, достигаемый за счет использования «заис» и «тассас» — традиционных технологий с низким уровнем применяемых средств производства**

В начале 1980-х годов в Буркина-Фасо и Нигере началось быстрое распространение технологии для восстановления деградированных почв, которую недавно ввели и в Гане. Эта технология, названная «заи» на языке народов Мосси и «тассас» на языке народности хауса, своим происхождением обязана местности Ятенга в Буркина-Фасо. Она состоит из выкапывания ям («заис») глубиной 20-30 см и закладывания в них остатков растений, компоста из домашних хозяйств и навоза.

Многие латеритные почвы в этом регионе стали непроницаемыми для влаги, так как они покрыты тонкой коркой, которая затвердела под действием ветра и воды. «Заис» привлекают термитов, а их подземные ходы увеличивают инфильтрацию воды. В ямы высаживают просо, и проростки получают хорошую защиту от повреждения ветром. Количество таких «заис» на 1 га может варьировать от 12 до 25 тыс. Выкапывание ям на 1 га земли может занимать два месяца (в среднем по 5 часов в день) во время засушливого сезона, когда спрос на работу становится низким.

Эта технология позволила утроить урожайность и снизила потери урожая в засушливые годы. На центральном плато Ятенга было восстановлено около 100 тыс. га земли при содействии Проекта по агролесомелиорации (финансируемого Оксфордским комитетом по борьбе с голодом) и Проекта по агроэкологии, финансируемого Германией. Во многих случаях фермеры сразу приняли эту технологию, увидев ее результаты на полях других фермеров.

Примечательно высказывание о достижениях в Буркина-Фасо во время визита фермеров из Ганы:

«Мы должны быть благодарны судьбе, а все же жалуемся на свои бедные почвы. Значительная часть наших почв заброшена как «мертвая», но, к нашему удивлению, такие почвы здесь [в Буркина-Фасо] используются и дают даже кое-что лучшее, чем мы производим на наших самых лучших почвах».

«Заи» — это реакция фермеров на рост населения и климатический стресс. В местности Ятенга в Буркина-Фасо самая высокая плотность населения страны. Более ранние варианты «заи» применялись в Ятенга до 1950-х годов, но в небольших масштабах. Затем в 1950-х и 1960-х годах технологию не применяли, так как выпадали осадки выше средней нормы, и водоудерживающие свойства «заи» не были востребованы. Затем во времена засух 1960-х и 1970-х годов они появились вновь, и после усовершенствования технологии в 1980 г. фермером Якуба Савадого из деревни Гурга стали быстро внедряться. Очень важную роль в распространении технологии сыграли спонсоры, особенно в организации посещений фермерами полевых испытаний.

Источник: Reij, Scoones and Toulmin (1996); Millar (1999); Meitzner and Price; IFAD (1999).

Вставка 5.5**Прорыв, достигаемый применением удобрений: очередная «Зеленая революция»?**

В течение 1960-х годов основной причиной снижения производства продовольствия в Азии оказалось отсутствие короткостебельных высокоурожайных сортов риса и пшеницы. Только с использованием усовершенствованной зародышевой плазмы была эффективно решена проблема продовольственной безопасности в Азии. Затем в поддержку распространения новых сортов включились другие важные элементы, которые ранее оказывались в значительной степени неэффективными (политика правительства, ирригация, семеноводство, применение удобрений, борьба с вредителями, наука и служба внедрения). Необходимость восстановления плодородия почв в Африке теперь аналогична необходимости введения зародышевой плазмы, по типу «Зеленой революции» в Азии три десятилетия назад, — такое мнение поддерживают «отцы» «Зеленой революции» Норман Борлаф и М. С. Сваминатан.

Источник: Sanchez and others (2001).

повышают устойчивость к солям, алюминию и марганцу, содержащихся в почвах; создают повышенную устойчивость растений к насекомым, вирусам, бактериям и грибкам; обогащают бета-каротином для коррекции дефицита витамина А; создают более питательные масла, крахмал и аминокислоты; улучшают состав жирных кислот и их переваримость животными³⁵.

Несмотря на эти надежды для бедноты, биотехнология в целом и трансгенные исследования в частности

только начинают развиваться, обращаясь к проблемам бедных слоев населения. В Аргентине, Канаде и США пока еще ограничено товарное производство трансгенных культур, а в других странах их посевные площади составляют менее 2% от всех площадей в мире³⁶. Отчасти это происходит потому, что результаты научных исследований закреплены в патентах на эти технологии, удерживаемые небольшим количеством многонациональных вертикально интегрированных организаций, которые занимаются естественными науками и не видят коммерческого интереса в разработке культур, предназначенных для ограниченных рынков, или в финансировании исследований для нужд бедных производителей. Это происходит также и потому, что правила, по которым эти технологии широко распространяются во всем мире, — об обмене прав собственности на знания, продукты, процессы и гены — определяются в суде США по американским законам. Другие страны с высокими доходами догоняют США, но в развивающихся странах с самыми большими потребностями, происходит отставание³⁷.

Применение методов биотехнологии (генной инженерии) в сельском хозяйстве производит резкий раскол в мире и не всегда в предсказуемой форме³⁸. Некоторые из них, например генетическая селекция с применением маркеров, применялись без особых проблем. Другие же, в том числе трансгенные организмы, вызвали озабоченность. Удобство новой технологии в значительной мере определяется удовлетворенностью общества своими научными институтами и институтами, контролирующими безопасность про-

дуктов питания, а также ощущениями начинающейся концентрации экономической власти в транснациональных корпорациях, основной деятельностью которых являются естественные науки³⁹. Бедные фермеры и бедные потребители не могут пока выражать своего мнения при принятии решений о применении этих технологий для сельскохозяйственных целей.

Существующие разногласия по поводу биотехнологий обусловлены двумя революциями-близнецами — в науке и правах собственности.

- *Научная революция* в понимании структуры генов и регулирующих генных последовательностей (геномика) и в биоинформатике создает беспрецедентные возможности улучшения характеристик растений и животных. Эти характеристики могут быть улучшены также за счет более быстрой и эффективной гибридизации с помощью маркеров или введения новых генов в растения в процессе их генетической трансформации.
- *Институциональная революция* при обеспечении прав на интеллектуальную собственность (ПИС), особенно в США, вызывает быстрый рост частного сектора в генетике сельскохозяйственных культур.

В результате этих революционных изменений накапливается озабоченность по поводу безопасности

продуктов питания и экологической безопасности, этических и правовых последствий, и все это — в связи с отставанием институциональных возможностей общества, особенно в развивающемся мире. Эта озабоченность вполне обоснована недавним опытом (см. вставку 5.6 о накоплении запасов пестицидов в Африке).

Трансгенные исследования и развивающиеся страны. Медленный прогресс в проведении трансгенных исследований для решения проблем бедных фермеров объясняется эксклюзивным характером ПИС, а также существованием проблем биобезопасности, безопасности продуктов питания, потребительского выбора, торговли и государственного финансирования науки. Решение всех этих сложных проблем должно создать заслон от негативного эффекта глобализации, вызывающей у людей состояние неуверенности в их способности поддерживать жизненный уровень и сохранять окружающую среду.

Расширение прав ПИС приводит к революции в сельскохозяйственной науке и к гонке за (эксклюзивные) права собственности на сельскохозяйственные и биологические знания. Эта гонка вызывает еще большую концентрацию в индустрии наук о жизни, в том числе широкое распространение выкупа семеноводческих компаний во всех странах. Эти глобальные гиганты вызывают опасения за биобезопасность и безопасность продуктов питания, которые еще более

Вставка 5.6

Научно-технический прогресс и институты для решения проблем в природе: накопление запасов устаревших пестицидов в Африке

Наука и технологии — это важные инструменты для борьбы с разрушительными силами, уничтожающими средства существования и влияющими на качество жизни. Чтобы воспользоваться этими инструментами, необходимо иметь эффективные вспомогательные институты. В Африке из-за слабости таких институтов, неспособных регулировать и распределять пестициды, остались в наследство горы опасных устаревших пестицидов.

Насекомые и другие вредители в сельском хозяйстве на всей планете оказывают опустошающее воздействие на посевы. Один из наиболее драматичных примеров этого — нашествие саранчи в Африке. Для борьбы с нашествием саранчи и других вредителей за последние 40 лет спонсорские организации обеспечивали кредиты, субсидии и другие средства для закупки пестицидов в качестве одного из составляющих элементов проектов в сельском хозяйстве. Однако для успешного проведения этой акции министерства сельского хозяйства, портовые власти, транспортные и обслуживающие организации, хранилища и магазины, агентства по внедрению и фермерское сообщество в целом должны были знать, как своевременно осуществлять закупки, транспортировку, хранение, применение и удаление этих химикатов. Если координация всех действий хорошо организована, химикаты способствуют благосостоянию, если нет, то они начинают представлять социальную и экологическую опасность.

Проблемы, связанные с координацией, наряду с неправильными рекомендациями, а также неэффективная помощь со стороны донорских агентств и производителей пестицидов привели к тому, что накопился большой запас (более 50 тыс. тонн) особо токсичных и устаревших пестицидов, причем часть из них была завезена 40 лет назад, а также произошло сильное загрязнение десятков тысяч тонн почвы. И все эти запасы подлежат вывозу для утилизации. По оценкам, 30% пестицидных отходов состоят из особо стойких органических загрязнителей (СОЗ), которые проникают в подземные воды и океаны и разносятся океанскими течениями по всему миру, загрязняя пище-

вые цепочки многих морских видов вдали от берегов Африки. Проблема этих запасов превратилась из местной в глобальную, а ответственность за ее разрешение лежит теперь на всех участниках. Африканские страны не располагают специальными промышленными мощностями для утилизации пестицидов, поэтому эти запасы необходимо собирать и отправлять назад в центры по утилизации опасных отходов, расположенные в промышленно развитых странах, т.е. главным образом в Европе.

Донорские агентства недооценили институциональные предпосылки, необходимые для правильного применения пестицидов, которые позволили бы странам Африки реализовать их выгоды и минимизировать негативное влияние. По инициативе ФАО и других спонсоров десять лет назад была начата скромная акция по очистке от пестицидов, но прогресс был замедленным. Менее 5% от расчетных запасов были утилизированы, но новые поступления устаревших пестицидов продолжают накапливаться быстрее, чем производится утилизация. Признавая неэффективность такого постепенного штучного подхода, который не может разрешить проблему, в декабре 2000 г. две НПО (Всемирный фонд дикой природы и Сеть НПО по пестицидам (Pesticide Action Network, PAN U.K.) выступили с идеей крупномасштабной акции по очистке от пестицидов под названием «Программа африканских запасов». Эта программа, рассчитанная на 15 лет, обойдется в 250 млн долл. и будет финансироваться и осуществляться при сотрудничестве и партнерстве стран-участниц программы. В нее входит составление перечней на уровне стран по очистке и утилизации и обширная техническая помощь, чтобы избежать повторения возникшей проблемы. Задача теперь состоит в координации действий участников в процессе выполнения программы.

Источник: GEF, Africa Stockpile Program; интервью с сотрудниками Всемирного банка, 2002 г.

возрастают в связи с трагическими институциональными неудачами в сфере безопасности кормов, продовольствия и медикаментов в Европе.

Кто в наибольшей мере нуждается в доступе к этим новым сельскохозяйственным технологиям? Бедное сельское население в развивающихся странах. Принцип предосторожности говорит нам, что ошибки лучше совершать на безопасной стороне, искать альтернативы и обеспечивать совершенно прозрачный и демократичный процесс. Применение этого принципа предполагает сомнение в необходимости генетически модифицированных организмов (ГМО) в странах с высокими доходами, где излишки в предложении продовольствия и низкие цены на него связаны с субсидиями по 360 млрд долл. в год. В странах Африки наверняка будут приниматься другие решения, так как бедное сельское население находится в сильной зависимости от одной–двух культур, выращиваемых в условиях значительных ограничений.

Бедное население нуждается в усилении своего голоса в международной дискуссии по этим вопросам, а ученые и правительства должны найти механизмы для улучшения качества дебатов. Для этого требуется четко выделять то, что известно современной науке, от того, что еще не известно, чтобы политический процесс более эффективно продвигался в направлении последнего. Получив информацию, заинтересованные представители собственников решают начать работы с геной инженерией, что потребует достоверного и независимого мониторинга и систем идентификации и раннего вмешательства на случай возникновения непредвиденных проблем. Проблема с инвазивными видами, широко распространенная в мире, должна служить предупреждением о необходимости внимательного отношения при введении новых организмов в природу.

Революции-близнецы в науке и в правах собственности создают вызов и возможности для государственных научных учреждений, факультетов естественных наук в университетах, национальных сельскохозяйственных научных учреждений и международных сельскохозяйственных научных центров КГМСИ. Возможности заключаются в том, что более мощные ПИС развязывают чрезвычайно динамичную гонку за эксклюзивные права собственности на сельскохозяйственные знания. Государственная наука также включается в эту гонку.

Гонка приводит к созданию новых сельскохозяйственных знаний с беспрецедентной скоростью. Но вызов имеет характер двоякого рода. Во-первых, как направить научные исследования на пользу бедного населения в развивающихся странах, где они действительно нужны? И, во-вторых, как это может быть сделано в период, когда снижается государственная финансовая поддержка государственной сельскохозяйственной науки? Эта ситуация требует создания новой государственно-частной науки и новых институциональных моделей для регионального сотрудничества⁴⁰. Для того чтобы обеспечить доступ бедного населения к результатам научных иссле-

дований, потребуется значительно укрепить роль государственного сектора в проведении фундаментальных исследований и управлении ими.

Сельскохозяйственная наука с правами собственности и доминирование частного сектора. Доминирование частного сектора в сельскохозяйственной бионауке — это относительно новое явление. Пока фермеры могли повторно использовать в полевой практике улучшенные сорта растений и породы животных, для частного сектора оставалось мало надежд окупить издержки на инвестиции в улучшение сортов и пород. Поэтому, чтобы повысить заинтересованность общества в получении более высокого урожая и качества продовольствия, государственный сектор традиционно вносил основную долю расходов в сельскохозяйственную науку. И только с введением гибридной технологии в 1930-х годах частный сектор стал заинтересован в инвестициях в биологию сельскохозяйственных культур. Почему? Потому что гибридные сорта теряют свои высокоурожайные характеристики, если полученные от них семена используются для повторного посева. Фермеры, желающие получать выгоду от высокоурожайных гибридов, вынуждены ежегодно приобретать новые семена, чтобы сохранить высокие урожаи. Это дает возможность семеноводческим компаниям, владеющим маточными линиями, извлекать выгоду от научных исследований по увеличению урожайности культур.

Стимулы для сельскохозяйственных НИОКР в частном секторе были усилены в 1980 г., когда Верховный суд США решил, что, хотя патентная защита не может распространяться на живые организмы в естественном состоянии, она может применяться к тем живым организмам, которые были изменены при вмешательстве человека⁴¹. Дальнейшая интерпретация позволила расширить это положение на процессы, которые могут или не могут приводить к созданию новых продуктов. В 1995 г. появилось Соглашение по вопросам применения в торговле прав на интеллектуальную собственность (ТРИПС), которое далее расширило международные институциональные рамки минимальных стандартов для международной торговли, включая интеллектуальную собственность, сельскохозяйственные процессы и продукты, на которые распространяется право собственности.

Существуют три следующих фактора, объясняющих доминирование частного сектора.

- *Более глубокая защита интеллектуальной собственности*, позволяющая фирмам переходить к более фундаментальным исследованиям, которые традиционно оставались в ведении государственного сектора.
- *Гонка за права собственности* среди самих фирм и между ними и государственным сектором при сильном влиянии со стороны энергичных рынков капитала.
- *Ослабление поддержки налогоплательщиков государственному сектору сельскохозяйственной науки*. Действительно, при наличии ежегодных сель-

скохозяйственных субсидий в размере более чем 300 млрд долл., насыщенных рынков и рекордно низких цен, вариант государственной поддержки сельскохозяйственных инноваций оказался слабым для многих налогоплательщиков. Преобладающим желанием стало «оставить это частному сектору».

Разделенная общественность. Поддержка в пользу применения трансгенных культур для нужд бедного населения была почти единогласной среди крупных институтов сельскохозяйственного развития⁴². Именно поэтому на дискуссию об использовании трансгенных культур для удовлетворения потребностей развития бедных слоев населения оказала сильное влияние озабоченность общества, особенно в Европе, а применение трансгенной сельскохозяйственной технологии было развернуто в основном для удовлетворения потребностей крупного механизированного сельского хозяйства.

Группы потребителей в Европе, руководимые организациями «Гринпис» и «Друзья Земли», потребовали убрать с полок магазинов генетически модифицированные продукты питания, и затем национальное производство и импорт генетически модифицированной продукции были в основном приостановлены⁴³. Обследование, проведенное Европейской комиссией, показало, что 56% респондентов ощущают опасность генетически модифицированного продовольствия⁴⁴. Подобно этому, группы потребителей и НПО не допустили ввоз в Бразилию генетически модифицированной сои, несмотря на поддержку министра сельского хозяйства и главы национального агентства сельскохозяйственной науки (EMBRAPA); местные и международные НПО также возглавили сопротивление в Китае, Индии и Кении⁴⁵. В Северной Америке, напротив, общественное мнение было оптимистичным в отношении надежд, возлагаемых на современные биотехнологии, хотя и выражалась озабоченность возможными последствиями для окружающей среды.

Очевидно, что восприятие риска у ученых и у населения в Европе и у основной массы населения в Европе и в Северной Америке значительно различается. Промежуточное положение занимает бедное сельское население, особенно живущее в районах с засухливыми или деградированными землями, оно может получить наибольшие выгоды от новых технологий.

Обоснование различий в восприятии риска. Различия в восприятии риска между Северной Америкой и Европой можно в основном отнести на счет различной уверенности в способности их институтов, занимающихся науками о жизни, точно определять сигналы риска и доводить их до сознания общественности. Эти различия основываются на опыте. Тогда как Северная Америка не испытывала на себе катастрофических последствий неудачных систем защиты продовольствия и медикаментов, в Европе были многочисленные неудачи, особенно за последнее десятилетие. Всеми правдами и неправдами постоянно возрастала уверенность американского общества в институтах, обеспечивающих безопасность продуктов питания и медикаментов.

Начиная с талидомида в конце 1950-х годов США удалось избежать трагедий, возникших из-за продуктов питания и медикаментов в других странах⁴⁶. Такая уверенность позволила Администрации по контролю за продуктами питания и лекарствами США (FDA) противостоять давлению со стороны промышленных кругов, которые требовали сократить тщательную проверку новой продукции⁴⁷.

В Европе, напротив, возникла серия угроз в отношении безопасности продовольствия и медикаментов, но именно тогда, когда генетически модифицированные продукты питания стали поступать на рынок. «Коровье бешенство» (губкообразная энцефалопатия крупного рогатого скота, или ГЭ КРС) — болезнь, от которой якобы умерли не менее восьми человек, а в конечном счете было уничтожено поголовье скота в Великобритании стоимостью 5,5 млрд долл., поколебала уверенность общества в потенциале правительства и агропромышленного комплекса⁴⁸. В соответствии с докладом, представленным парламенту Великобритании в феврале 2000 г., ГЭ КРС вызвала «кризис доверия» как в науке, так и в правительстве⁴⁹. Обнаружилось, что британские граждане имели больше доверия к науке, которую они рассматривают как «независимую», при наибольшем рейтинге у университетских ученых и наименьшем — у правительства. Остальная часть стран Европы также пострадала от недавнего кризиса доверия правительствам, которые оказались неспособными их защитить. Франция пострадала от скандала в правительстве в связи с ВИЧ-инфицированной кровью, при переливании которой заразились 3600 человек в середине 1980-х годов. Бельгия также испытала на себе очевидную опасность продуктов питания и сельскохозяйственной продукции⁵⁰.

Недоверие европейцев к своим правительственным институтам, призванным обеспечить защиту продуктов питания, приводит к их требованиям иметь прямую информацию и возможность непосредственного участия. Учитывая это желание, принцип предосторожности (см. вставку 5.7), широко поддержанный в Европе, имеет три привлекательные характеристики.

Вставка 5.7

Принцип предосторожности

- Если какая-либо деятельность вызывает опасность нанесения вреда здоровью человека или окружающей среде, необходимо принимать меры предосторожности, даже при отсутствии полных научных доказательств причинно-следственных связей.
- Все бремя доказательств обязано нести сторона, предлагающая ввести этот вид деятельности, а не общество.
- Процесс применения принципа предосторожности должен быть открытым и демократичным, опираться на информацию и включать всех потенциально заинтересованных участников. Он также должен включать проверку альтернативных вариантов в полном объеме, включая и бездействие.

Источник: текст адаптирован из Заявления об Уингспредском консенсусе по Принципу предосторожности (на сайте <http://www.sehn.org/wing.html>).

Во-первых, он замедляет коммерциализацию новых культур. Возлагая на промоутеров основное бремя доказательств того, что новые организмы не создают опасности для окружающей среды или питания человека, принцип предосторожности, который применяется в национальном законодательстве некоторых стран, замедляет процесс одобрения и позволяет иметь больше времени для информирования публики. Во-вторых, этот принцип призывает к большей прозрачности в принятии решений в сферах общества, связанных с окружающей средой, здравоохранением и продовольствием. В-третьих, в случае возникновения неясностей в науке он требует, чтобы решения принимались путем информированного политического процесса. Ссылка на необходимость предосторожности дается в Картахенском протоколе по биобезопасности, который регулирует перевозки через национальные границы некоторых генетически модифицированных организмов (в Протоколе они упомянуты как «живые модифицированные организмы»).

Бедность и принцип предосторожности

Принцип предосторожности требует анализа альтернатив введению новых технологий и организмов, а не только присущего им риска в использовании. В настоящее время в Африке, во многих маргинальных районах, где сельское хозяйство ведется на уровне выживания, до минимума ограничен объем таких альтернатив. Для фермеров в этих районах генетически модифицированные культуры, лучше выживающие в условиях длительной засухи или улучшающие рационы питания, благодаря обогащению их микроэлементами, могут стать одной из жизненно важных альтернатив, которые, в сочетании с инвестициями, направлены на улучшение земельных и водных ресурсов в масштабе фермерского хозяйства и ландшафта в целом⁵¹.

Усилия, прилагаемые для улучшения жизни фермеров в засушливых и полусушливых пограничных районах при помощи обычных программ селекции, имели ограниченный успех. Неудачи преследовали селекционеров в попытках повышения урожайности засухоустойчивого, но малоурожайного проса или повышения устойчивости к недостатку влаги у уязвимого, но более урожайного гибрида кукурузы. Эти две цели оказались невыполнимыми при использовании обычных программ селекции, но вполне достижимыми при помощи генетической модификации⁵². Принцип предосторожности требует взвешивать альтернативы, а также затраты и выгоды при оказании помощи этим фермерам. Как указывалось выше, развивающееся сообщество придерживается консенсуса о том, что альтернатив, которые можно применять в широком масштабе, мало, а риск от трансгенных культур можно преодолеть. Задача состоит в том, чтобы сосредоточить усилия науки и развивать обмен знаниями для совершенствования так называемых «сиротских культур» — жизненно важных культур для бедных слоев населения, культур, которые не при-

носили значительных выгод для науки, поскольку они имели ограниченный потенциал на рынке.

Распутывание элементов. Этические, моральные и социальные рамки биотехнологии бросают вызов общественным институтам на всех уровнях, от полевых до планетарных. Они затрагивают понятия собственности и институты прав собственности, национальные и международные институты, ответственные за биобезопасность, институты, связанные с безопасностью продуктов питания и потребительским выбором, правила международной торговли, а также организацию и роль науки в государственном секторе (табл. 5.1)⁵³.

Для обеспечения биобезопасности, продовольственной безопасности, потребительского выбора и торговли существуют активные чувствительные механизмы, в основном в виде НПО и других формальных и неформальных сетей. Интернет весьма повысил мощность своих сетей. Механизмы по согласованию интересов еще слабы во всех этих пяти сферах. Гораздо больше внимания следует уделить организации дебатов, чтобы публика могла лучше понять выгоды и риски, путем формирования независимых позиций, согласованных с ведущими деятелями науки и доступных для публики. В каждой из этих сфер на глобальном уровне осуществляются институциональные изменения и появляются основы для выработки международных соглашений. Поскольку рамочные соглашения часто не отражают удовлетворительного консенсуса на национальном уровне, можно ожидать, что путь их осуществления будет тернист и труден.

Для успешного применения науки и технологии в запущенных отраслях сельского хозяйства развивающихся стран будет более важно создавать долгосрочные усилия для распространения сельскохозяйственных знаний и институциональной поддержки, особенно в Африке (см. вставку 5.8).

Интенсификация землепользования

Создание более динамично развивающихся сообществ с интенсивным использованием средств производства для сельского хозяйства в районах, близких к рынкам сбыта, где ценовые стимулы делают интенсификацию привлекательной, потребует устойчивых усилий на нескольких направлениях⁵⁴. Во-первых, необходимо создать условия для активизации земельного рынка и доступа мелких собственников к земле. Во-вторых, мелкие собственники должны получить доступ к кредитам, чтобы их холдинги превратились в жизнеспособные экономические хозяйства. И, в-третьих, мелкие собственники должны иметь достаточную защиту от риска, чтобы они могли позволить себе производить инвестиции в средства производства, повышающие урожайность, такие как удобрения и улучшенные семена.

Три направления деятельности имеют большое значение для передачи дополнительных земель в руки мелких собственников: уяснение и юридическое оформление прав собственности, улучшение функционирования земельных торгов и арендных рынков, а

Таблица 5.1

Способность институтов выявлять проблемы, согласовывать интересы и претворять в жизнь решения

	Где мы выявляем проблемы	Где мы согласовываем интересы	Где мы осуществляем решения
Проблемы режима прав интеллектуальной собственности	Новаторы (особенно в фармацевтической отрасли) ощущают угрозу от слабости прав собственности. Правовые издержки инновационных исследований стали барьером для науки в государственном секторе. Озабоченность влиянием сильных ПИС на концентрацию в отрасли естественных наук.	Дебаты по ПИС недостаточно освещаются или плохо понимаются публикой. Минимальные стандарты по ПИС установлены на Уругвайском раунде. Меню приемлемого выбора ПИС велико ⁵⁵ . Многие развивающиеся страны и НПО полагают, что ПИС на основе западных концепций закона неэтичны или непрактичны в развивающихся странах ⁵⁶ .	Осуществление ПИС широко варьирует как функция национального дохода ⁵⁷ . Осуществление ПИС будет укрепляться по мере потенциального становления стран в качестве экспортеров (для удовлетворения стандартов интеллектуальной собственности (ИС) стран-импортеров).
Биобезопасность	Старая озабоченность инвазивными экзотическими дикими видами. В природе документально показана угроза пыльцы Bt-кукурузы для бабочки монарх ⁵⁸ . Иск фирме «Монсанто» об «утечке» Bt в соседние культуры, выращиваемые органическим способом. Последующие исследования показывают невысокую угрозу для бабочки монарх в полевых условиях ⁵⁹ . Генетически модифицированные культуры признаны неконкурентоспособными вне культурных условий, на которые они были рассчитаны.	Развивающиеся страны имеют слабый голос при выборе между риском для биобезопасности и продовольственной безопасностью. Аргументация недоступна для публики. Принцип предосторожности принят Картахенским протоколом о биобезопасности, но механизмы для разрешения несогласия слабы.	США ведут скрининг генетически модифицированных организмов (ГМО) по тем же стандартам, как и для обычных организмов. Министерство сельского хозяйства США (USDA) несет ответственность за осуществление решений, кроме Bt-продукции, которую должно проверять Агентство по охране окружающей среды. Европейское законодательство склонно требовать скрининг гипотетического риска. Под давлением европейской общественности новые одобрения в 1998 г. приостановлены.
Безопасность продуктов питания и потребительский выбор	Нет документально подтвержденных случаев появления проблем со здоровьем у человека при употреблении ГМО, приобретенных в коммерческой торговле. Обычное тестирование вскрыло возможные проблемы аллергии. Научное мнение в Европе и США едино: «С ГМО проблем не больше, чем с любыми другими продуктами питания» ⁶⁰ .	Европейская общественность упорно придерживается «прочного принципа предосторожности» и требует проводить скрининг гипотетического риска. Академия наук США заявляет, что нет оснований для проведения более тщательного процесса скрининга ГМО, чем для обычных организмов (не ГМО). Из-за склонности европейцев к обычным продуктам снижаются цены на продукцию ГМО. В США уменьшаются посевные площади под ГМ кукурузой. Возникает проблема ответственности за заражение пыльцой.	Американское агентство по охране окружающей среды (EPA) применяет те же стандарты продовольственной безопасности, как и для обычных организмов (не ГМО) ⁶¹ . ЕС принял маркировку на основе «права потребителей на знание». Низкая приоритетность безопасности продукции ГМО в развивающихся странах в сравнении с проблемой чистой воды и незараженного мяса.
Торговля	Потребители и группы защитников окружающей среды в промышленно развитых странах делают запросы о торговле ГМО. Вызывают озабоченность связанные с глобализацией «потеря контроля», и концентрация многонациональной индустрии, а также скрытый протекционизм и присвоение прав на интеллектуальную собственность.	Противоречивые позиции. На основе положений Уругвайского раунда (соглашения по применению санитарных и фитосанитарных мер, СФС) Всемирная торговая организация (ВТО) требует, чтобы ограничения были основаны на научной оценке риска. По Картахенскому протоколу о биобезопасности принят «принцип предосторожности», состоящий в том, что «отсутствие научной ясности из-за недостатка соответствующей научной информации и знаний» не должно удерживать государства от запрета на импорт.	Согласно протоколу, создана клиринговая палата по биобезопасности для обмена информацией о живых модифицированных организмах и оказания содействия странам при осуществлении решений. Призывы об оказании помощи развивающимся странам для развития их потенциала.
Государственные инвестиции в научные исследования	В условиях обилия продовольствия, низких цен и высоких субсидий, выделяемых сельскому хозяйству, поддержка государственных сельскохозяйственных исследований в промышленно развитых странах невелика.	Трудности согласования интересов а) «чистой науки», б) исследований для повышения продуктивности культур, не имеющих значительных рынков сбыта, но важных для бедного населения и в) исследований по урожайности основных культур, где урожаи приближаются к генетическому максимуму.	Необходима разработка национальных и международных научных программ в государственном секторе, которые а) четко ориентированы на национальные задачи и б) дополняют (через партнерства), но не дублируют прочую деятельность государственного и частного секторов ⁶² .

Вставка 5.8**Институциональные обязательства и сельское хозяйство Африки: уроки из Азии и Южной Америки**

Современный пессимизм в отношении способностей континента прокормиться уже наблюдался и ранее — в Азии. Пессимистам было доказано, что с Азией они оказались неправы. Но для этого потребовались длительные скоординированные действия в сельскохозяйственной науке, службе внедрения и высшем сельскохозяйственном образовании. Необходимо извлечь уроки из «Зеленой революции» в Азии и Южной Америке.

«Опыт развития Азии показывает, что тусклое экономическое будущее для Африки в 21 веке вовсе не является предопределенным. В экономических прогнозах существует целый ряд «разбитых хрустальных шаров». Даже Нобелевские лауреаты, например Гуннар Мюрдаль, могут сильно заблуждаться. Мюрдаль с пессимизмом отнесся к перспективе развития Азии в конце 1960-х годов — в связи с коррупцией, «мягкотелостью государства», быстрым ростом населения и мрачными перспективами сельского хозяйства. Но Мюрдаль не мог предвидеть «Зеленой революции» в Азии, которая зарождалась именно в те годы, когда его книга «Азиатская драма» уже выходила из типографии в 1968 г. Быстрое распространение «Зеленой революции» с ее сортами пшеницы и риса в Азии в конце 1960-х и начале 1970-х годов и Китай с его наивысшими темпами развития сельского хозяйства в мире в период с 1980 по 1995 год доказали опасность экономических прогнозов». Даже Бангладеш, «корзинная страна», как ее давно называли, недавно выдвинулась вперед, представляя один из случаев успеха в сельском хозяйстве. В Латинской Америке Бразилия и Чили становятся агрессивными конкурентами на глобальных рынках продукции сельского хозяйства.

Что является общим для этих стран — это длительные усилия, прилагаемые в сельскохозяйственной науке, службе внедрения и высшем образовании, т. е. развитие, которое Карл Эйхер обозначил, как «Треугольник сельскохозяйственных знаний». Время для успешного развития сельскохозяйственных знаний измеряется десятилетиями, а не годами и требует долгосрочной поддержки государства и доноров. Сложность систем ведения сельского хозяйства в Африке явилась причиной неудачи в попытке «стартового скачка» в «Зеленой революции» в Африке. Для успеха в Африке требуются местная адаптация, осуществление пилотных проектов и распро-

странение их результатов. Там, где есть мощные сельскохозяйственные институты, успех уже достигнут. В Зимбабве «Зеленая революция» по кукурузе, в результате которой появились стабильные излишки кукурузы, создавшие возможность экспортировать их в течение 19 лет из 21 года — в период с 1970 по 1991 гг., была основана на национальных исследованиях в течение 28 лет, которые в 1960 г. завершились созданием высокоурожайного сорта кукурузы SR-52. К сожалению, технологическое лидерство, позволившее добиться этого успеха, было в дальнейшем утрачено.

Долгосрочные усилия, которые требуются для развития институтов сельскохозяйственных знаний, не гармонируют с условиями «климата» оказываемой помощи. Современный «климат» благоприятствует быстрым «результатам, полученным с колес», и предпочитает прямое участие в полевых экспериментах, часто посредством НПО. Доноры правы, когда требуют отчетности за полученную помощь. Но опыт показывает, что нет кратких путей к сельскохозяйственным знаниям. Устойчивый прогресс в сельском хозяйстве развивающихся стран потребует долгосрочных усилий доноров и партнерства с местными службами сельскохозяйственного внедрения и учреждениями высшего образования.

Источник: Carl Eicher, Institutions and the African Farmer, CIMMYT Economics Program, третья лекция выдающихся экономистов. На сайте <http://www.cimmyt.org/Resources/Publications/cat-log2001/PubCat2001-Economics.htm>; Zimbabwe's Maize-Based Green Revolution: Preconditions for Replication, World Development, vol. 23, no. 5, pp. 805-808, 1995.

там, где необходимо, — перераспределение земли в ходе земельной реформы.

Уяснение и юридическое оформление прав собственности в условиях, диктуемых нехваткой земли. Страны, совершающие переход от общинной формы к более индивидуальным формам собственности на землю, должны создать правовую основу, которая позволит осуществлять эволюцию земельных прав к более индивидуальному землепользованию в условиях возникающей потребности более широкой коммерциализации и нехватки земли. Когда организация землепользования сильно нарушена гражданскими спорами и войнами, коллективистской земельной реформой или захватом земель влиятельными лицами (Боливия, Куба, Эфиопия, Гондурас, Никарагуа, Танзания, Уганда и Вьетнам), необходим такой подход, который позволит юридически разрешить перекрестные претензии и оформить четкие права собственности при минимальных затратах.

Там, где нестабильность землепользования уже влияет на стимулирование, необходимо начинать выдачу земельных титулов. Правовой титул на землю важен в тех случаях, когда возникает нестабильность в результате попыток более сильного отнять землю у менее сильного. При таких условиях система распределения земель «по потребности» может только усиливать лег-

кость ее захвата, тогда как более приемлемой будет система титульного распределения земельных площадей. Примером этого служит восстановление ирригационных сооружений в Сомали, где ценность земельных угодий значительно возрастает при улучшении доступа к водным ресурсам и где из-за уязвимости законов менее сильный подвергается опасности утратить землю в пользу тех лиц, которые обладают мощными политическими связями или занимают прочные позиции⁶³. Опыт в Боливии, Сальвадоре, Перу и Таиланде показывает, что предоставление титулов на землю на основе площадей можно осуществлять в сочетании с введением механизма для разрешения споров.

Подход «по потребности» может быть оправданным при четырех условиях. Товарное сельское хозяйство только начинает проявляться в качестве выгодного предприятия для самых новаторских и прогрессивных производителей. Традиционные ценности и нормы общества продолжают достаточно стабильно выдерживаться. Местная политическая власть в формальных правящих структурах достаточно эффективно сдерживается традиционными политическими структурами и традиционной властью. И национальная административная система распространяет действие законов на местные территории.

В таких условиях нарождающийся предприниматель, который ориентирован на товарное производство, будет больше нуждаться в безопасности своей собственности, чем большинство фермеров, ведущих в основном нетоварное хозяйство. Например, при появлении группы предпринимателей им потребуется доступ к формальным кредитным рынкам, что обычно требует более надежной собственности. При таких обстоятельствах проект по предоставлению титулов на землю будет дорогостоящим и неэффективным, поскольку издержки превысят выгоды для большинства участков. Далее, появится возможность использовать политические силы и местную поддержку со стороны традиционных властей, чтобы определить границы по справедливости, не предоставляя земельных титулов на широких территориях. Общины такого типа существуют в Центральной и Западной Уганде⁶⁴.

Улучшение функционирования земельных торгов и арендных рынков. Часто налагаются ограничения по операциям земельных рынков, чтобы компенсировать неудачи на кредитных и рискованных рынках и политику повышения цен на землю выше ожидаемой стоимости при сельскохозяйственном использовании, например, если сельское хозяйство используется как налоговая лазейка, а субсидии сельскохозяйственного кредита направляются крупным землевладельцам. Эти ограничения по контрактам аренды и торгов обычно снижают готовность землевладельцев уступать землю мел-

ким владельцам на торгах или по аренде, и поэтому они должны быть отменены. Основные неудачи на рынке должны решаться непосредственно. Обложение налогом земли может понизить стремление крупных владельцев земли удерживать непродуктивные земли (см. вставку 5.9). Паушальная сумма местного налога на землю имеет то преимущество, что она поддерживает стимул для производителей и обеспечивает доход в казну местных правительств. Кроме того, при капитализации местных преимуществ в земельной стоимости, местный налог на землю устанавливает прямую связь между уровнем налога и выгодами, получаемыми налогоплательщиками⁶⁵.

Деполитизация земельной реформы, стрессоустойчивая продуктивность и сокращение бедности. Поскольку многие земельные реформы проводились вследствие политических кризисов в условиях недостаточно устойчивых действий, которые увеличивали бы продуктивность хозяйств мелких собственников, их результаты часто вызвали разочарование⁶⁶.

Преобразование крупного хозяйства в работоспособную сеть предприятий мелких собственников требует создания новых производственных схем, разделения хозяйства и строительства инфраструктуры⁶⁷. Поэтому реализация выгод для продуктивности от перераспределения потребует перехода от специальных политических задач к задачам, связанным с продуктивностью и бедностью. Бразилия, Колумбия и Южная Африка осуществляют новую модель «договорной» земельной реформы. Хотя еще рано делать определенные выводы, однако первые свидетельства обнадеживают. Ключевые элементы такого подхода следуют ниже⁶⁸.

Вставка 5.9

Ослабление заинтересованности землевладельцев в непродуктивных землях

В 1995 г. обязанности по сборам земельного налога в Бразилии были переданы от Агентства по земельной реформе (INCRA) министерству финансов. После таких перемен впервые началась серьезная оценка налогов. Кроме того, Федеральные банки Бразилии прекратили процедуру выкупа заложенной земли при сильной задолженности, и цены на землю упали в связи со вступлением Бразилии в Южный Общий рынок (МЕРКОСУР), а также с прекращением гиперинфляции (которая привела к бегству в недвижимость).

Эти события инициировали процесс ослабления заинтересованности землевладельцев удерживать непродуктивные земли. При таком ослаблении заинтересованности стало возможным начать широкую кампанию против беспорядочных холдингов. За последние несколько лет INCRA было реорганизовано более 50 млн га земли из беспорядочных холдингов. Из них 10 млн га в регионе Амазонки были переданы Бразильскому институту по охране окружающей среды для создания заповедников. Остальная часть была предназначена для перераспределения. По данным Министра земельной реформы, теперь не существует трудностей в наличии земель для распределения среди безземельных в Бразилии. Трудности заключаются в нехватке бюджетных средств, которые по конституции Бразилии требуются для оказания помощи бенефициарам земельной реформы при создании ими работоспособных производственных подразделений.

Источник: сотрудники Всемирного банка.

- Усиление процесса устойчивого снижения бедности путем разработки проектов интегрированных фермерских хозяйств для бедняков (с последующей поддержкой в виде гранта на приобретение земли).
- Децентрализация исполнения и интеграция задач развития на местном уровне с переносом усилий на обучение бенефициаров и формирование человеческого капитала.
- Включение частного сектора в процесс разработки проектов, их финансирование и осуществление.
- Создание и поддержка широкого круга участников, включая землевладельцев, профсоюзы сельскохозяйственных рабочих, агробизнес, сельскохозяйственную науку и службу внедрения.

Интенсификация водопользования

С нарастанием нехватки воды существует тенденция появления рынков, формальных или неформальных, легальных или нелегальных, возникающих мирным или насильственным путем. И эта тенденция будет направлена на использование воды с ее наивысшей стоимостью при наличии инфраструктуры. Несмотря на некоторое утешение в том, что улучшение эффективности водопользования повысится из-за лучшего ценообразования, институты, лежащие в основе этих

рынков, будут определять социальные издержки перехода к рынку, а также эффективность и справедливость инфраструктуры, созданной для того, чтобы переброска воды и водные рынки стали возможными⁶⁹.

Что касается земли, то появление правовой защиты собственности обычно касается прав первого пользователя. Однако получение действительно надежных прав собственности на водные ресурсы значительно сложнее, чем право на землю. Физическое удаление от источников и различия в правовых и административных элементах юрисдикции (штаты, регионы, нации) усложняют соглашения между пользователями, которые расположены выше и ниже по течению. Гарантированные количества становятся бессмысленными при деградации качества. А сложность гидрологических систем и непредсказуемость климата превращают «собственность» в условное понятие. По этим причинам права собственности на воду возникают лишь в условиях ее нехватки, а характер прав различается в зависимости от особенностей водного бассейна.

Конкуренция за водные ресурсы имеет два этапа: за доступ к дешевой воде и за права на воду. Конкуренция за доступ к воде принимает форму конкуренции за право собственности на землю, хорошо снабжаемую водой (см. вставку 5.10). Это означает приобретение хорошей легко орошаемой земли, земли над водоносными горизонтами; или земли, которая будет обеспечена дешевой водой, если убедить правительство в необходимости этого. В любом случае права на воду представляют меньшую проблему — на раннем этапе, — чем права на землю. Лишь когда возникает нехватка воды на втором этапе, обычно из-за конфликта между городскими и сельскими пользователями, тогда ирригатор стремится превратить традиционное использование воды в права собственности. Этот принцип первичного присвоения — права скваттеров на воду — обычно применяется в большинстве ситуаций.

Первичное присвоение имеет свои плюсы и минусы. Плюсом является то, что обычно вознаграждается предприимчивое поведение и инвестиции в продуктивные ресурсы. Менее вероятно, что фермер, который опасается потерять право на воду, будет вкладывать свои средства в усовершенствование земель и ирригационную инфраструктуру, чем тот фермер, который уверен в постоянном наличии воды. Общины также предпочитают иметь инвестиции и экономическую активность, чем видеть незадействованные ресурсы.

Существуют два минуса. Во-первых, первичное присвоение обостряет неравенство в доходах и капиталах, вознаграждая тех, кто имеет первичный капитал для инвестиций. Во-вторых, если нет хорошего административного управления, это приводит к разрушительной гонке за права собственности и к потере водных ресурсов, которые необходимы для окружающей среды.

Недобровольное перераспределение существующего водопользования и связанных с этим прав пред-

Вставка 5.10

Гонка за воду — и землю — и вытеснение бедного населения

В некоторых засушливых регионах Африки к югу от Сахары права на землю менее важны, чем права водопользования в особых районах вблизи изолированных источников воды. Права на выпас скота могут быть свободными для всей общины и даже нескольких общин, но права на воду ограничены. Контроль за обладанием водой де-факто означает контроль за земельными угодьями в отличие от пограничных ситуаций в Северной и Южной Америке. Поэтому иметь право на воду было гораздо важнее, чем право на землю для выпаса скота.

С приходом современных технологий — бурение скважин — все трудности с выпасом скота внезапно уменьшились, и для богатых или влиятельных людей стало возможным получить доступ к земле и использовать возможность выпаса с применением новой технологии бурения скважин для воды. В Ботсване была принята программа, по которой предусматривалась частная собственность на земле племени для выпаса скота и организация буровых скважин для воды, согласно теории, что индивидуальное владение обеспечит стимул для получения максимальных доходов от выпаса животных, поддержания или увеличения качества пастбищ, увеличения поголовья стада и повышения национального дохода. В результате программы многие частные хозяйства перешли во владение богачей, а возможности выпаса скота, охоты и собирания плодов у бедняков сократились.

Источник: Richard Barrows, персональная информация.

лагалось, но было отвергнуто как непрактичное — в промышленно развитых странах, таких как Австралия и США, — а также в развивающихся странах с сильным центральным правительством, как в Мексике (где по словам известного реформатора, перераспределение прав на воду «потребует революции»). Это также проблематично даже в развивающихся странах, имеющих сильный мандат для перераспределения (например, в Южной Африке). Выгоды от формализации фактических прав водопользователей и сотрудничество с ними в целях реализации устойчивого развития этих ресурсов в большинстве случаев перевешивают недостатки от усиления существующего неравенства⁷⁰.

Если урегулирование прав затягивается, то договорная стратегия отдельных претендентов приведет к расточительному расходу ресурсов — и преждевременным инвестициям. Режим прав собственности, не обеспечивающий быстрого урегулирования прав, не только вызывает риск расточительного расхода воды, но и приводит к неэкономному использованию инфраструктуры, которая предназначена лишь для складывания «в долгий ящик» претензий на воду, пока не появятся другие претенденты, — часто проходят годы и даже десятилетия, прежде чем они будут оправданы спросом. Например, потребность в системе по переброске воды на 2000 км из реки Сан-Франциско на северо-восток Бразилии — даже несмотря на то, что этот проект будет в основном оправдан городскими нужда-

ми не ранее, чем через 10 лет, — частично исходит из озабоченности гарантировать бразильскому бедному населению и засушливому северо-востоку их претензии на ограниченные водные ресурсы реки Сан-Франциско. Подобные потребности и претензии существуют между штатами в Индии⁷¹.

Водные ресурсы, используемые в окружающей среде, нельзя защитить без вмешательства специальных институтов. В отсутствие защитных институтов стоимость таких ресурсов равна нулю — любой другой претендент имеет приоритет в использовании воды. Чтобы поддерживать устья рек и экосистемы пресной воды в надлежащем состоянии, необходимо принимать институциональные решения и рассматривать водные ресурсы в контексте общественного блага.

Каковы основные институциональные принципы для сельских общин, необходимые для регулирования гонки за воду? Первый, собственно «институциональный» принцип управления водными ресурсами состоит в том, что регулирование водных ресурсов должно осуществляться по возможности на самом низком уровне и при максимальном участии. Второй, «экологический» принцип требует холистического управления водными ресурсами, включая водоразделы, и гарантирует сохранность экологических ценностей. И, наконец, третий, «инструментальный» принцип требует регулировать воду как экономический ресурс. Эти три принципа широко известны под названием Дублинских принципов, так как они были впервые разработаны и приняты в 1992 г. на конференции в Дублине, и специалисты по водным ресурсам согласились уважать их в процессе регулирования водных ресурсов.

Восприятие сигналов о разрушении окружающей среды. Проблемы водных ресурсов могут быть экологическими и экономическими. Сигналы о разрушении окружающей среды воспринимаются сельскими общинами в форме постепенной потери рыбы, рекреационной и эстетической ценности воды, а также качества и количества воды для домашних нужд и появления заболеваний людей, связанных с водой. Эти сигналы часто не воспринимаются или неправильно интерпретируются. Чтобы защитить реки в окружающей среде, необходимо мобилизовать экспертизу на уровне бассейна — до появления экономических конфликтов в отношении водных ресурсов. Экономическим сигналом служит нарастание диспаритета между ценностью воды для нужд орошения и для нужд города и промышленности. Самым ранним признаком возникновения проблемы для грунтовых вод считается понижение их уровня, о котором местные общины могут судить по обмелению колодцев питьевой воды, задолго до возникновения проблем у ирригаторов.

Согласование интересов всех водопользователей. Чтобы согласовать интересы конкурентов водопользования, требуется достичь консенсуса по техническим вопросам проблемы. Для этого нужна экспертиза на уровне бассейна. Очень важно заранее выявить вод-

ные потоки в окружающей среде. Если экологические нужды возникают после обнаружения экономических конфликтов, то проблемы согласования становятся более противоречивыми. В обязанности агентства по водным ресурсам входит анализ качества и сбор технической информации о гидрологических характеристиках бассейна, в том числе анализ альтернативных вариантов раздела, торговли и оценки воды.

Интересы нужно согласовывать там, где они вступают в конфликт, — Дублинский институциональный принцип. В проблемах местного характера, таких как управление орошаемым районом, где все участники однородны, местные общины обычно находят механизмы для разрешения конфликта⁷². Если конфликт охватывает широкий круг участников — например, район орошения и городское водоснабжение, плюс плотина ГЭС как дополнение всех трудностей, — тогда потребуются посредничество в рамках водного бассейна. Водные парламенты или им подобные институциональные структуры, представляющие всех заинтересованных участников бассейна, становятся существенными элементами. Водные парламенты должны иметь техническую основу в форме мощного и уважаемого агентства по водным ресурсам (см. вставку 5.11).

Вставка 5.11

Водные парламенты во Франции

С 1964 г. политика распределения водных ресурсов во Франции осуществлялась в каждом из шести гидрографических районов комитетами бассейна, авторитетными водными парламентами речных бассейнов. Количество мест в них разнится от 61 до 114, при этом состав делегатов утверждается приказом министерства и делится на три группы.

1. Пользователи, квалифицированные специалисты и представители социальных и профессиональных слоев местного общества (40–45% мест).
2. Представители региональных властей (от регионов, департаментов, коммун; 36–38% мест).
3. Представители государства (19–23% мест).

Такая организация преднамеренно ограничивает влияние со стороны государства и отражает стремление повысить роль и ответственность разных участников — пользователей и избранных представителей — в каждом бассейне, понуждая их к достижению согласия. Комитет бассейна должен одобрить размер оплаты и те расчеты, которые лежат в его основе.

Исполнительный орган комитета бассейна — агентство по водным ресурсам — это административная общественная организация, которая работает под эгидой государства и имеет две функции.

- Участие в финансировании общих работ в бассейне.
- Выполнение научных исследований, связанных с водными ресурсами.

Источник: Cheret (1993).

Осуществление мер по регулированию раздела воды. Эти мероприятия требуют улучшать раздел существующих водных ресурсов, или строить новую инфраструктуру для получения дополнительного количества воды, или увеличивать ее потоки и качество путем сбора дождевой воды и совершенствования ландшафта. Институты по управлению водными ресурсами исторически развивались, чтобы заниматься распределением имеющихся рек; больше внимания следует уделять усилению институциональных действий, направленных на добычу воды и ее эффективное использование. Распределение воды, даже в промышленно развитых странах, осуществляется плохо⁷³. Поэтому резервы для улучшения раздела существующих водных ресурсов без создания новых источников снабжения достаточно велики, но для этого необходимы стимулы. Там, где количество конкурирующих пользователей относительно невелико, можно найти специальные решения. Например, компания по водоснабжению может закупить высокоэффективное оборудование для района орошения (как в Долине Империял, Калифорния). Или же эта компания может платить фермерам за то, что они не применяют орошения вовсе (Калифорнийский рынок воды и др.). По мере возрастания количества участников или, если все простые решения уже истощились, наиболее эффективными становятся рынки водных ресурсов для распределения воды и координации действий.

Комиссии водного бассейна или агентства по водным ресурсам должны начинать диалог, чтобы найти выигрышный вариант возможного раздела воды. В конечном итоге рынки воды будут возникать в процессе специальных переговоров и сравнения стоимости воды⁷⁴. Именно рынки водных ресурсов в каждом бассейне обеспечивают использование воды при ее наивысшей стоимости. Они также обеспечивают, чтобы разница в ценах давала четкие сигналы о потенциальной выгоде усиления потоков путем строительства плотин, водохранилищ или переброски воды из других бассейнов.

Однако переход к рыночному распределению воды потребует выполнения двух важных мероприятий. Первое, необходимо распределить права собственности: нужно решить, кто и кому будет платить за воду. Второе, необходимо выделить резерв воды для нужд окружающей среды, — сколько воды в бассейне необходимо для поддержания экологически важных рек? Рынок не может принимать подобных решений. Первое мероприятие должно определяться существующими законами и преобладающими понятиями справедливости, а второе — путем сочетания технических и политических критериев⁷⁵. В отсутствие соответствующих механизмов регулирования многие крупные реки прекратят впадать в океаны или внутренние озера.

Рынки водных ресурсов будут неминуемо вытеснять с рынка малоценных пользователей. Это грозит двумя негативными последствиями. Если община ма-

лоценных пользователей достаточно сильна и имеет хорошее представительство с политической стратегией, то она может заблокировать рыночную реформу, замедляя или даже не позволяя проводить весьма необходимые меры по совершенствованию распределения водных ресурсов. Если же она слаба, то возникает риск потерять экономическую базу без каких-либо четких альтернативных вариантов, поскольку эта община будет вытеснена с рынка и не получит доступа к воде для орошения.

Но если применить правило первичного распределения воды к процедуре выдачи прав собственности сельским пользователям, то переход к рыночному распределению будет более мягким. Если местные фермеры будут собственниками воды, они однозначно будут получать выгоду от увеличения стоимости воды на рынке. У них возникает широкий выбор: они могут продолжать заниматься сельским хозяйством, как и ранее, пожертвовав доходы, которые могли бы получать, продавая воду; или же они могут вводить усовершенствования, приобретая оборудование для орошения, позволяющее экономить воду, выращивая ценные культуры и продавая возникающие излишки воды; или же они могут принять решение о продаже всей воды и инвестировать полученные средства в альтернативный источник доходов. Подобные права собственности необходимо предоставить институтам, предназначенным защищать экологические нужды для обслуживания бассейна.

Продвижение за пределы сельскохозяйственных угодий

Что является причиной экспансии за пределы границ сельскохозяйственных угодий и углубления в дикую природу? Бедность и случайность. В этом разделе рассматривается экспансия на лесные границы. Но эта схема также применима к преобразованию болот, лугов и других пограничных угодий как в самом сельском хозяйстве, так и в дикой природе. Заселение Восточной Амазонии в Бразилии происходило под влиянием периодических засух, вызывавших бегство населения с Северо-Востока страны. Западные поселения, напротив, обычно состояли из мелких землевладельцев, которые продавали свои фермы в Южной Бразилии во времена бума на земельном рынке в середине 1970-х и в начале 1980-х годов. Они пытались использовать ситуацию для приобретения более дешевой земли на Амазонке и зачастую покупали 5–10 га земли на Амазонке взамен 1 га, проданного на юге⁷⁶. Случаи подобной экспансии в леса известны также в Индонезии, Малайзии, на Филиппинах и в Таиланде, они содержат элементы бегства населения под влиянием бедности и случайности, подгоняемой прибылью⁷⁷. Пограничная экспансия подчеркивает важность институтов, призванных заниматься вопросами, связанными с гонкой за права собственности.

Многие претензии на лесные владения исходили раньше от местных общин, но затем эти претензии пе-

редавались правительствам во время колониального или постколониального периодов. Правительства часто испытывали большие затруднения в управлении этими лесами (зачастую огромными лесными массивами), а отсутствие прав у местного населения и экономических выгод от лесных угодий снизило местные стимулы по их защите. За прошедшие 15 лет в развивающихся странах произошли значительные сдвиги в лесоустройстве — в обратном направлении к местным общинам и группам коренного населения, которые теперь владеют 14% лесов, и еще 4% находятся в государственной собственности, но резервируются для эксклюзивных нужд тех же общин и групп коренного населения⁷⁸. Такие перемены во владении лесами, плюс значительные изменения во многих странах, бедных лесами, где деревья сажают на фермах, означают, что рынки товарной продукции леса и услуг в экосистемах в будущем могут в более значительной степени усиливать сельские источники существования, чем это было раньше, особенно при наличии реформ рыночной политики⁷⁹.

Процесс перехода от лесного хозяйства к сельскому начинается с вырубки леса. С появлением дорог и созданием рынка становится выгодным захватывать леса. В Азии и Латинской Америке наблюдались характерные волны вырубки леса, сначала более ценных, а затем менее ценных пород, выжигания остатков нетоварного леса и, наконец, создания крупных товарных хозяйств — ферм или ранчо. В Африке близлежащие леса более вероятно могут превращаться в мелкие фермерские хозяйства. Однако и они часто становятся товарными (гл. 8, рис. 8.1).

Рациональное использование сопредельных территорий и сохранность их биоразнообразия требуют от национальных правительств проведения соответствующей политики. Планируемое вмешательство, имеющее целью повысить благосостояние общества, представляет собой благие и потенциально полезные намерения, но они не решают проблемы в полной мере⁸⁰. Странам необходимо прежде всего обуздать нерегулируемые вырубки леса, которые ускоряют его конверсию и деградацию, а также позволяют частным лицам получать от этого доходы, принадлежащие обществу или группам коренного населения. Технически это возможно сделать, однако осуществлению таких перемен могут помешать интересы некоторых влиятельных кругов. Крупномасштабные вырубки леса нередко обогащают государственных лидеров или другие заинтересованные и влиятельные круги — иногда из-за корыстных побуждений, но чаще потому, что леса являются внебюджетным источником поступлений для финансирования проектов⁸¹.

Люди и дикая природа на огромных пространствах лесов в сопредельных странах — район Западной Амазонки, часть бассейна реки Конго, Сибирь и Новая Гвинея, — защищены лишь отчасти и на данный момент, благодаря недоступности этих мест. Это уже послед-

Вставка 5.12

Решение о вырубке леса, принимаемое владельцами ранчо на Амазонке

Пастбища на Амазонке часто деградируют за 10–15 лет ниже уровня их дальнейшего экономического использования. Затем владельцу ранчо нужно принимать решение: восстанавливать пастбище или путем его распахивания, удобрения и посева новых пастбищных трав, или путем их посева на новых землях после вырубки леса. Принимаемое решение в основном зависит от относительной стоимости новых земель (нетто-продаж древесины по ее товарной стоимости) и от стоимости удобрений и извести для восстановления деградированных земель.

При интенсивном землепользовании, когда стоимость новых земель превышает 300 долл. за 1 га, фермеры обычно выбирают восстановление пастбищ. Но если стоимость земли равна 20–100 долл. за 1 га, они считают, что более выгодно рубить новые участки леса и оставлять деградированные пастбища. Согласно консервативной оценке стоимости поглощения углерода лесами, на 1 га лесов Амазонки секвестрируется поглощение углерода стоимостью свыше 800 долл. Таким образом, хотя обезлесение создает доход для владельца ранчо менее 300 долл. и обходится для общества в 800 долл. потерь от прекращения поглощения углерода. До сих пор не принято никаких национальных или международных мер, и не создано никаких институтов, которые бы успешно могли влиять на решения, принимаемые владельцами ранчо.

Источник: оценки Всемирного банка

ние территории, где крупные процессы, происходящие в экосистемах, демонстрируют доиндустриальный опыт, где проживают многие группы коренного населения и сохранились многие виды растений и животных. Теперь они также подвергаются растущей опасности. Дороги, прокладываемые для разработки нефти и газа, добычи красного дерева или для военных целей, открывают эти регионы для вторжения — зачастую расточительной эксплуатации заготовителями древесины, владельцами ранчо и фермерских хозяйств — и разрушительных пожаров. Сочетание переустройства этих земель и беспорядочной вырубки леса представляет собой смертельный рецепт для лесных пожаров: вырубленные пространства приводят к высыханию почвы, на земле скапливаются груды пожароопасных отходов, и намеренно выжигаются леса для расчистки территории⁸². Катастрофические лесные пожары в Индонезии в 1999 г. принесли убытки в 7,9 млрд долл. для экономики Индонезии и дополнительный ущерб для здоровья и туризма в соседних странах⁸³. Без вмешательства эти районы наверняка будут испытывать уже в ближайшие 5–50 лет такие же социальные и экологические трудности, какие ранее отмечались на сопредельных территориях.

Западня от пограничной экспансии. Гонка за право обладания пограничными территориями создает резкий диспаритет между тем, что считать благом для отдельного землевладельца, и — для общества в целом. Во-первых, владелец ранчо или фермер, приобретая новые земли, вряд ли учитывает потери биоразнообра-

зия и поглощения углерода (см. вставку 5.12). Во-вторых, холдинги, расположенные на пограничных территориях, обычно связаны с низкой плотностью населения и переходным характером сообщества, что ведет к повышению издержек и снижению качества государственных услуг и создает мало возможностей для развития человеческого и социального капитала. Таким образом, экстенсивное и хищническое ведение сельского хозяйства приводит к резкому повышению расходов государства или ухудшению качества услуг при соответствующих потерях в человеческом потенциале.

Слабость институтов для поддержки общин и защиты биоразнообразия

Какими бы ни были мотивы для продвижения поселений на новые земли, основные институциональные и экономические условия остаются постоянными. Во-первых, в связи с обилием недорогой земли и высокой стоимостью средств производства для сельского хозяйства (высоких транспортных расходов и слабого развития рынков) вынужденно создается экономическая необходимость применения экстенсивных приемов агротехники. Они включают хищническую эксплуатацию питательных веществ почвы и неспособность контролировать эрозию почв. Во-вторых, правительство и управление слабы, и большинство населения на сопредельной с лесами территории в одностороннем порядке предъявляет претензии на земли, занятые лесами. В-третьих, потери в ценном биоразнообразии и вклад в глобальное потепление климата не входят в экономические расчеты фермеров при освоении новых земель.

В таких условиях быстрый оборот фермерских хозяйств становится почти неизбежным для бедного населения. Беднякам не хватает ресурсов — залоговых средств, доступного кредита, доступа к другим нефермерским источникам доходов и городских привычек — для успешного маневра на рынках средств производства и сбыта в формальном секторе. В результате этого спекулянт или предприниматель будет почти всегда, рано или поздно, делать предложение о выкупе земли, от которого бедный владелец не сможет отказаться — обычно в состоянии стресса из-за неурожая, смерти или заболевания члена семьи⁸⁴. Некоторым бедным семьям удастся избежать бедности путем повторного освоения новых земель, их улучшения и последующей продажи, а затем за счет дальнейшего продвижения на сопредельную с лесами территорию. Многие из них так и остаются в замкнутом круге бедности.

Процесс, при котором бедное население занимает землю, приобретая на нее права скваттеров, а затем, продавая ее предпринимчивым агентам, повторяется в многочисленных формах и ситуациях. На Юго-Востоке Таиланда, во внутренних районах Хон Бури, по системе *pa boei* бедные мелкие фермеры получают плату от местных предпринимателей за то, что они обустривают поселения на лесных федеральных угодьях, при

условии передачи земли спонсору по истечении 3–5 лет⁸⁵. В условиях, когда продажа земли формально обусловлена заранее или является вынужденной (по причине стрессовой ситуации) или выгодной (в результате различных безусловных скидок), такая система приобретения бедным населением неформальных прав собственности на землю путем очистки ее от леса, а затем продажи ее агентам-предпринимателям, стала общепринятым явлением во всем развивающемся мире⁸⁶.

Быстротечность этого цикла глубоко укоренилась как в образовательном и социальном статусе бедного переселенца, так и в институциональном окружении обширных пограничных районов. Образование в лучшем случае остается элементарным, поэтому у бедных переселенцев при отсутствии образования и городских навыков имеется мало альтернативных вариантов. Ситуация еще более усугубляется тем, что преобладающая система пограничной экспансии с низким уровнем применяемых средств производства и низкой плотностью населения резко ограничивает возможности нефермерских доходов. Поэтому бедным переселенцам, которым недостает альтернативных вариантов страхования и управления рисками, приходится продавать фермерское хозяйство и мигрировать далее на сопредельные территории. Так возникает новый деструктивный цикл для бедного населения и лесных угодий.

Несмотря на то, что социальный капитал может оказаться значительным в районах пограничных поселений — и особенно там, где иммигранты составляют одну общину, — их способность к объединению рисков путем коллективных действий остается низкой. Поскольку почти все бедные переселенцы заняты одним и тем же видом деятельности, то они подвержены одним и тем же рискам, таким как вредители, засуха, болезни, а потому неспособны к групповому самострахованию.

Создание институтов с опережением пограничной экспансии

Большинство из оставшихся крупных районов дикой природы находится в отдаленной местности с низким потенциалом для сельского хозяйства. В этих районах проводятся меры по изъятию земли из земельного рынка — путем организации парков, природных или биологических заповедников, — что укрепляет дополнительные усилия национальных властей, поощряющих более интенсивное производство на уже обрабатываемых землях. Резервирование этих земель имеет большое значение для общества. Обеспечивается охрана экосистем, находящихся в критическом состоянии, укрепляются экономические усилия, направленные на интенсивное использование земель, расположенных ближе к рынкам. В связи с прекращением пограничной экспансии и повышением цены на землю (как отражение спада земельного изобилия) не поощряется хищническая эксплуатация питательных веществ почвы, стабилизируется положение общин, и обеспечивается интенсивное ис-

пользование земли. Создание парков, как сердцевины большинства природоохранных проектов, достигло значительных успехов: 13% низменных дождевых лесов в мире уже находятся под охраной⁸⁷. Эффективность таких парков достигается, особенно когда существует охраняющий персонал, а местное население привлекается к участию или ему выплачивается компенсация⁸⁸.

Финансовая поддержка заповедных территорий повсеместно вызывает озабоченность. Нередко можно услышать критику в адрес «бумажных парков», у которых нет соответствующей инфраструктуры или обслуживающего персонала. Но недавние исследования показывают, что достаточно лишь только организовать парки, как начинает изменяться система будущих поселений⁸⁹. Там, где заповедники организуются с опережением пограничной экспансии, достаточно и небольшого официального присутствия, чтобы отпугивать нарушителей. В течение последующих 30–50 лет напряжение на сопредельных территориях будет сначала расти, а затем спадать по мере стабилизации населения в мире и повышения уровня доходов и образования, благодаря которому улучшатся возможности занятости населения. Возможность избежать невосполнимых потерь во время этого процесса высоко окупится для будущих поколений.

Основные институциональные потребности для организации заповедников с опережением пограничной экспансии

Основные институциональные потребности: а) восприятие сигналов о потере биоразнообразия; б) согласование интересов общин и мер по охране биоразнообразия и в) исполнение мер по охране биоразнообразия.

Восприятие сигналов о потере биоразнообразия. Довольно трудно определять сигналы о потерях экосистем или их видов на местном уровне, так как потери составляют лишь часть от их кумулятивного эффекта в гораздо большем масштабе. Сигналы, предупреждающие о потере биоразнообразия, в частности о конверсии лесов, все в большей степени выявляются при мониторинге, проводимом государственными агентствами по окружающей среде и университетами. Специализированные организации мониторинга, такие как «Всемирная лесная вахта» (Global Forest Watch), играют все более важную роль. Глобальный экологический фонд служит механизмом при проведении оценок биоразнообразия и определении стратегии действий во многих странах.

Инициативы по обеспечению прозрачности могут помочь ускорению перемен. Сочетание призывов в пользу лесных переселенцев, улучшения коммуникационных технологий и прогресса в области дистанционного зондирования означает, что действия в лесном хозяйстве стали более наглядными, чем раньше. НПО и группы реформ в правительстве могут использовать эту информацию, чтобы призвать к усилению отчетности в лесозаготовках и использовании средств, полученных

Вставка 5.13

Бразилия: опережение пограничной экспансии

В Бразильской Амазонии 140 млн га (28% территорий) находятся под охраной — национальные парки, биологические заповедники, резервы для производства и резерваций для коренного населения. Анализ, проводимый на основе съемок из космоса, полевых обследований признаков использования земель, потенциала лесных угодий и ценности биоразнообразия, показывают, что без конкурентного пользования можно оставить 46 млн га (9%) новых земель Бразильской Амазонии для охраны биоразнообразия и 70 млн га (14%) — для целей национального устойчивого производства в лесном хозяйстве.

Если бы это осуществилось, то более половины земель в Амазонии будут находиться под охраной или в системе устойчивого лесопользования. Правительство предлагает перевести в качестве эксперимента 10% лесов Амазонии (41 млн га) в разряд новых охраняемых территорий в рамках совместной Программы Всемирного фонда дикой природы и Альянса лесов Всемирного банка. Оно также разрабатывает Национальную лесную программу, предназначенную для укрепления системы лесного хозяйства и создания новых национальных лесов. В долгосрочной перспективе ставится задача по созданию мозаичной системы землепользования, чтобы опережать сельскохозяйственную экспансию, поддерживать общины, обеспечивая им устойчивую занятость и создавать стратегические буферные зоны для районов, которые представляют ценность с точки зрения биоразнообразия.

Источник: Verissimo and others (2000).

от лесного хозяйства. Прозрачность в предоставлении концессий и в мониторинге работы концессионеров служит важным шагом вперед к улучшению регулирования лесов. Недавние усилия в Камеруне показывают, каковы задачи и позитивные результаты подобного перехода к прозрачности (см. гл. 7, вставку 7.10).

Согласование интересов общин и сторонников развития. В конечном итоге, однако, эти механизмы можно применить лишь при наличии консенсуса общества по вопросам стратегии регионального развития и поддержки проводимой политики, в результате которой создаются необходимые стимулы и сдерживающие факторы. Например, для некоторых стран или провинций необходимо обсудить, желательно ли ускорять и совершенствовать строительство дорожных сетей в сельских районах с высокой плотностью населения и в то же время ограничивать строительство новых дорог в районах, важных для биоразнообразия, но малопригодных для сельского хозяйства. Немного найдется хороших примеров такого рода с крупномасштабным планированием землепользования, выходящим за рамки дискредитировавшего себя технократического подхода к районированию. Как раз в этой области могут оказаться полезными международные источники, способные обеспечить национальное согласие в подходах к достижению регионального развития, которое будет приемлемым для сохранения биоразнообразия, экономически выгодным и социально устойчивым. Но эти вопросы повестки дня только еще начинают принимать свои формы.

Опыт показывает, что согласовывать интересы при организации отдельных парков, заповедников и резервов лесного производства намного легче, чем добиться консенсуса по всеобъемлющим вопросам районирования. В основном вопрос ставится так, что опережать экспансию нужно задолго до появления необходимости в процессе развития. Если охраняемые территории или заповедники стали всеобщей заботой, в дальнейшем потребуются немного усилий для того, чтобы сохранять их в нетронutom виде.

И все же отчуждение земель на сопредельных территориях будет вызывать сопротивление сторонников развития и традиционных местных общин. Предоставляя им экономические и экологические выгоды, путем создания «мозаичной» системы землепользования — смеси лесов, предназначенных для разработки, резервов для производства, земель для коренного населения и полностью охраняемых территорий — можно образовать определенный круг лиц с общими интересами, куда войдут защитники природы, лесники и жители лесных районов, а также представители коренного населения (см. вставку 5.13). И наоборот, инициативы по организации крупных охраняемых территорий, не обеспечивающих создания альтернативных рабочих мест, станут предметом агрессивной политики.

Исполнение мер по охране экосистем. Сопредельные районы можно охранять путем создания биологических заповедников, резерваций для аборигенов, резервов для производства или продуктивных лесов. Международные источники помогают правительствам в поддержании устойчивого землепользования и в охране биоразнообразия. Например, с целью эксперимента по приданию 10% всех лесных экосистем статуса полностью охраняемых, а для 200 млн га — статуса сертифицированных продуктивных лесов, Всемирный банк и Всемирный фонд дикой природы сотрудничают с правительствами и НПО при создании парков и устойчиво функционирующих сертифицированных резервов для лесозаготовок⁹⁰. Пилотная программа Бразилии, предназначенная для охраны ее тропических лесов, при совместном финансировании Бразилии, Нидерландов и «Группы семи», представляет собой образец для участия НПО и местного населения в мероприятиях по охране лесов.

В настоящее время существуют технические решения для обеспечения законности в труднодоступных районах, отчасти благодаря быстрому развитию технического прогресса. Программы Бразилии (Proarco and Amazonia Fique Legal), показывают технические возможности для обнаружения крупномасштабных незаконных рубок леса путем координации дистанционного зондирования и инспекции на местности. С помощью наблюдения из космоса удалось обнаружить и привлечь к ответственности незаконных порубщиков в штате Мату-Гроссу. Бразилия и Индонезия используют возможности Интернета для объявления местонахождения и персональных данных о нарушителях закона⁹¹.

Выводы

В данной главе были рассмотрены некоторые ключевые задачи развития для сельских районов на период последующих 30–50 лет: опережение пограничной экспансии путем мероприятий по охране биоразнообразия и по экологически и социально устойчивому развитию в сопредельных районах; интенсификация производства в сельском хозяйстве; управление земельными и водными ресурсами для стимулирования роста, ликвидации бедности на селе и подготовки переселенцев к продуктивной деятельности в качестве городских жителей.

Опережение пограничной экспансии

Во многих странах вторжение в пограничные территории отражает их неспособность проведения соответствующей политики по землеустройству, а гонка за правами собственности приводит к увеличению размера фермерских хозяйств, недостаточному использованию земель и отсутствию возможностей в более благоприятных районах вблизи городов. Все это также способствует возникновению стимулов для освоения новых земель в пограничных районах.

Почти все последствия оказываются негативными. Во-первых, из-за отдаленности, издержек и быстротечности, возможности правительства обеспечивать развитие человеческого потенциала в пограничных районах весьма скудны (и от этого в первую очередь страдают населяющие их люди). Во-вторых, низкая стоимость пограничных земель приводит к экстенсивному способу ведения сельского хозяйства. До тех пор пока биоразнообразие и ценность, связанная с поглощением двуокиси углерода, не будут приниматься во внимание при принятии решений фермерами при освоении новых земель, экологические издержки будут оставаться высокими. В-третьих, весьма вероятно, что маргинальные земли, осваиваемые ныне, будут заброшены в будущем как неэкономичные. Это теперь становится более очевидным, чем раньше, поскольку все расчеты глобального производства продовольствия показывают, что в будущем потребуется немного дополнительных земель для удовлетворения нужд с учетом ожидаемого роста населения и роста доходов⁹².

Опережение пограничной экспансии путем создания парков, резервов и продуктивных лесов поможет разорвать этот цикл быстротечности и низкопробной конверсии земель. Оно будет способствовать стабилизации экономики в пограничных областях. Оно обеспечит стимулы для более интенсивного развития вблизи городов. И оно приведет к сокращению ненужных потерь биоразнообразия.

Интенсификация сельскохозяйственного производства

Интенсификация сельскохозяйственного производства и общее увеличение продуктивности в сельском хозяйстве очень важны для большинства стран развивающегося

мира в качестве ответа на рост народонаселения и увеличение спроса на продовольствие. Это было бы весьма желательно. Это поможет снизить потребность в экспансии в дикую природу и естественные местообитания ее видов, остающиеся среди обжитых регионов (в сочетании с инициативами по охране) — и тем самым снизит напряженность для биоразнообразия. Это позволит увеличить объемы производимого продовольствия для городов и приведет к созданию динамичных связей между городом и деревней. Более высокая плотность населения и прочные связи между городом и деревней делают инвестиции в здравоохранение и образование более эффективными для села, увеличивают потенциал нефермерской занятости и помогают фермерам принимать на себя риск и использовать инновации. Все эти аргументы служат в пользу такой политики землеустройства, которая поощряет развитие относительно небольших фермерских хозяйств, обрабатываемых оператором-собственником.

В районах вблизи больших и малых городов нефермерская занятость на селе станет мощной силой для диверсификации доходов, позволяющей принимать больше риска и инвестиций. Она может послужить трамплином для сельских работников при переходе к продуктивной занятости в городе. Арендные отношения будут, таким образом, поощрять доступ молодых «начинающих» фермеров к земле и, возможно, к кредитам. Также будут поощряться акционерные отношения, эффективные для начинающих фермеров в плане разделения риска с землевладельцами.

Устранение сельской бедности и подготовка переселенцев

В бедных развивающихся странах с крупным сектором сельского хозяйства и значительным его ростом появляется мощный эффект, позволяющий вытягивать людей из бедности, особенно когда их доходы приблизительно равны активам в сельском секторе. Мелкие собственники с активами приобретают право голоса и становятся участниками политической игры. Исторический опыт показывает, что это приводит страны на путь всеобъемлющего развития, который помогает им решать последующие задачи. Но чтобы мелкие собственники получили эти активы, потребуется правильная политика в области земельных и водных ресурсов. Эта политика также дает возможность бедному населению иметь доступ к созданию человеческого и социального капитала.

Ценность ресурсов увеличивается благодаря сельскохозяйственной науке, направленной на нужды бедного населения, и благодаря улучшению сельскохозяйственных институтов. В Африке улучшение сельскохозяйственных институтов может зависеть от усиления ценности ресурсов — путем создания инфраструктуры для водного хозяйства и транспорта и принятия согласованных программ по повышению плодородия почв. По разумным оценкам, стоимость программы для совершенствования успешно действующих моделей составляет 100 млн долл. ежегодно на период до 10 лет. Многие страны принимают стратегию, основанную на двух элементах, которые поощряют интенсификацию и коммерциализацию. Эта стратегия также предусматривает активные научные исследования по адаптации основных культур к интенсивному сельскому хозяйству с высоким уровнем применения средств производства в продуктивных районах вблизи городских рынков и транспортных артерий. И в то же время она поощряет минимальное внесение химических удобрений в экстенсивном сельском хозяйстве с низким уровнем применения средств производства в более отдаленных районах.

Однако эта стратегия потребует реформ как в развивающихся, так и в развитых странах. Фермеры в развивающемся мире производят свою продукцию для мирового рынка, где мировые цены на сельскохозяйственную продукцию занижены на 12% из-за тарифных барьеров и сельскохозяйственных субсидий, применяемых во всем мире (но в основном это касается промышленно развитых стран). Для многих фермеров в странах развивающегося мира, где высокие транспортные расходы, это может выражаться разницей в фермерских ценах на 50% и более⁹³. Подобным образом, фермеры развивающихся стран страдают от недостатка сельскохозяйственных знаний. Как было отмечено в гл. 4, лишь 28% научных исследований и разработок в государственном и частном секторе применяются в тропическом сельском хозяйстве. Устойчивый прогресс в этом секторе развивающихся стран потребует долгосрочных национальных и донорских вложений в сельскохозяйственный «треугольник знаний» — сельскохозяйственную науку, внедрение и высшее образование. Стратегия развития, основанная на укреплении сельских институтов и упрочении сектора мелких собственников, также будет в конечном итоге способствовать переселению в города. Как будет рассмотрено далее, в гл. 6, города должны также быть готовы принимать новых переселенцев.

Использование всех преимуществ городов

Перед крупными городами развивающихся стран встает трудная задача: в условиях быстрого роста обеспечить работой, жильем и услугами постоянно увеличивающееся число горожан. Города создают высокую концентрацию населения, что имеет как положительные, так и отрицательные последствия. С одной стороны, концентрация населения положительна, поскольку она является основой высокой производительности: промышленные предприятия возникают в крупных городах, поскольку там они имеют доступ к рынку, инфраструктуре, рабочей силе и соответствующей информации. Снижение затрат и рост производительности у фирм, работающих в рамках одной отрасли и расположенных близко друг от друга или соседствующих с другими видами экономической деятельности, обусловлены непосредственной физической близостью объектов. Косвенно такого рода преимущества связаны с более ощутимыми формами взаимодействия с другими экономическими факторами (системы обучения, сети, способствующие внедрению нововведений). Негативными внешними эффектами высокой концентрации населения являются: слабая развитость канализационных систем, высокий уровень загрязнения воздуха и воды, скученность населения, высокий уровень преступности и т. д. Все это усиливает значимость деятельности общественных институтов как официальных, так и неофициальных, которые должны максимально развить положительные факторы высокой концентрации населения и свести к минимуму ее негативные внешние эффекты.

Как уже отмечалось в двух предыдущих главах, для развития городских районов необходимо улучшать координацию с программами развития сельских районов, путем предоставления рынков для сельскохозяйственной продукции, заключения субдоговоров по расширению нефермерской занятости в сельскохозяйственном секторе, а также помощи сельским переселенцам в адаптации к городской жизни. Большие и малые города обеспечивают изменения в обществе: в сфере образования, в системе общественных институтов, а также в области экономической деятельности. Объединяя разных людей и различные сферы деятельности, города предоставля-

ют большие возможности для улучшения качества жизни¹. Для того чтобы большие и малые города оправдали надежды на лучшую жизнь (в особенности ожидания бедных слоев населения и переселенцев из сельских районов), в них необходимо создать более надежные институты, обеспечивающие доступ к социальным и экономическим ресурсам, а также согласовывать интересы при предоставлении общественных благ. Такие институты составляют основу городского управления, они затрагивают интересы всех жителей, отвечают их потребностям и умеют грамотно управлять природными ресурсами и утилизировать отходы.

Эта глава описывает возможности городской жизни и ее проблемы, а затем поднимает следующие вопросы.

- Как можно создать информированную общественность, позволяющую снижать негативные внешние последствия и предвидеть риски? Предоставление информации, распространение знаний, объединение разрозненных интересов являются ключом к созданию такой общности, которая могла бы вместе решать проблемы, предотвращать и смягчать последствия катастроф.
- Каким образом можно согласовать конкурирующие интересы и объединить разрозненные интересы для предоставления городских общественных благ? Грамотное прогнозирование, политическая воля и система управления, подотчетная широким слоям заинтересованных лиц, являются ключевыми элементами, необходимыми для осуществления обязательств.
- Одним из вопросов обеспечения устойчивого городского развития является следующий: каким образом должен осуществляться всеобщий доступ граждан к экономическим и социальным ресурсам? Безопасность жилищ и регулирование новых поселений предотвращают появление трущоб и обеспечивают равный доступ бедного населения к городским ресурсам. Таким образом, у бедных людей появляется реальная возможность стать полноправными и экономически продуктивными членами городского сообщества.
- Какого рода институциональные механизмы требуются для хорошего управления городом и обеспечения

устойчивого городского развития? При их создании должны быть предусмотрены соответствующее разделение ответственности, координация с группами заинтересованных лиц, активное участие в стратегическом планировании, а также связь между исполнительным звеном и заинтересованными лицами.

Свет большого города: маяки надежды и сигнальные огни

Растущий удельный вес городских жителей и соответствующий экономический рост больших и малых городов являются двумя определяющими параметрами экономического и социального развития (см. вставку 6.1). Города обеспечивают более высокий уровень жизни, поскольку они дают индивидууму возможность для создания и использования более широкого и объемного портфеля активов (благодаря развитой системе городских рынков) и для достижения более высоких доходов от своего труда. Города существуют также и потому, что они обеспечивают удовлетворение массовых потребностей в культуре, образовании, отпущении религиозных обрядов и предоставлении взаимных гарантий.

И все же в городах всего мира наблюдается следующая тенденция: потенциальные выгоды проживания в городе как для индивидуумов, так и для групп людей не реализуются в полной мере и заслоняются множеством проблем, присущих городской жизни. Неравномерное обеспечение занятости, жильем, товарами и услугами порождает из плохой работы рынков и некомпетентной политики. Что касается многих экологических и социальных проблем, рынки не обладают достаточной степенью координации, необходимой для выявления интересов и минимизации транзакционных издержек. Во многих странах неудачи в работе институтов объясняются именно тем, что рынки работают менее эффективно, чем они могли бы. В то же время альтернативные решения и нововведения, касающиеся использования рыночных инструментов для решения проблем, мешающих устойчивому развитию, не работают надлежащим образом. В этой главе диапазон благоприятных мер городской политики представлен не полностью², основное внимание было сосредоточено на условиях для создания институтов, способных защитить городские ресурсы, в особенности экологические и социальные ресурсы, поскольку эти условия позволяют разглядеть потенциал для выявления и использования положительного практического опыта, а также определения возможностей общества адекватно реагировать на возникающие проблемы.

Роль городов в обеспечении устойчивого развития

В течение последующих 30 лет ежегодный прирост городского населения в развивающихся странах составит 60 млн человек, этот показатель эквивалентен численности населения Арабской Республики Египет или Эфиопии (подобный рост обусловлен естественным приростом, миграцией и включением в города бывших сельских районов). Города должны будут выполнять ряд ключевых функций для поддержки устойчивого развития государства:

Вставка 6.1

Городские проблемы, рассматриваемые в этой главе

В настоящем докладе рассмотрены два типа проблем городского развития: система пространственного размещения городов в стране и эффективность городов. Первая тема обсуждается в гл. 7. В этой главе рассматривается вторая тема — город и городское управление как объект анализа. Анализируется воздействие городской жизни — как положительное, так и отрицательное, а также то, каким образом соответствующая институциональная структура на национальном и местном уровнях влияет на эти результаты.

Хотя анализ, проведенный в этой главе, относится как к большим городам, так и к малым (их более мелким аналогам), речь идет в основном о больших городах. Когда малый город начинает получать выгоды от агломерации, равно как и ощущать на себе ее недостатки, это означает, что он превращается в большой город.

Доклад рассматривает меняющиеся возможности и проблемы, с которыми сталкивается население по мере увеличения размеров тех населенных пунктов, куда оно переселяется, но это не означает, что перспективы достижения устойчивого развития зависят от размеров городов. Очень крупные поселения (города с многомиллионным населением) не обязательно являются как худшими, так и лучшими примерами в достижении устойчивого развития.

- В некоторых странах именно средние города (с населением 100–500 тыс. человек) отличаются самым плохим качеством воздуха*.
- Высокий уровень преступности и уязвимость перед стихийными бедствиями часто являются проблемами для агломераций с населением менее 1 млн человек, но этот уровень не растет пропорционально увеличению численности горожан.
- Скуденность населения возрастает с увеличением размеров города, но также зависит от таких факторов, как общественный транспорт, управление движением, размеры дорожной сети.
- Многие выгоды высокой производительности труда горожан, такие как более высокие зарплаты и более высокая концентрация человеческого капитала, положительно коррелируют с численностью городского населения, по крайней мере до довольно высокой пороговой величины.

Очевидно, что качество городского управления и менеджмента напрямую определяет рост положительных факторов и уменьшение отрицательных последствий городской жизни, независимо от размеров города. Как уже отмечалось в главе 1, прогнозируемая на грядущие 30 лет тенденция к увеличению числа людей, живущих в крупных городах (и, возможно, доли городского населения), в развивающихся странах сделает основной задачей создание институтов, которые будут заниматься именно проблемами таких городов.

* Наблюдения сделаны в странах, располагающих наиболее полной информацией по крупным городам. Lvovsky (2001), annex B.

- Поддержка социальных и институциональных изменений путем обеспечения доступа к новым идеям, знаниям и технологиям, а также создание стимулов и возможностей для нововведений.
- Обеспечение занятости и услуг в соответствующих объемах для постоянных городских жителей и для вновь прибывших переселенцев. В данном случае решающим фактором является производительная занятость, поскольку падение демографического роста, прогнозируемое во всех развивающихся странах в ближайшие 20–30 лет, может стать предпосылкой к увеличению объемов сбережений и инвестиций.
- Обеспечение здоровой и эстетически привлекательной среды для городского населения и в то же время бережное использование природных ресурсов и сни-

жение распространения вредного воздействия на другие регионы, а также уменьшение негативных последствий для будущих поколений. С учетом того, что к 2030 г. ожидается удвоение населения городов, особенно важными, с точки зрения состояния окружающей среды, окажутся инвестиции в основные фонды городов, связанные с экологическими ресурсами.

Именно размеры и высокая плотность населения, а также социальное и экономическое разнообразие позволяют городам обеспечивать перемены и улучшение качества жизни. Близость и разнородность превращают городские районы в механизмы распространения знаний и образования, увеличения продуктивности и развития рынка, расширения ассортимента и качества предоставляемых услуг. При условии грамотной работы соответствующих институтов можно сделать еще больше.

Города способствуют социальным преобразованиям и инновациям. Переход от сельского общества к городскому, в котором собирается больше самых разных людей, преобразует социальные отношения и поведение. Он ломает систему традиционных ценностей и институтов и усиливает необходимость в изменениях, которые должны обеспечиваться как на уровне местных властей, так и в межвластных отношениях. В условиях города традиционные социальные нормы, подразумевающие неравенство для женщин и некоторых групп, уже не так строго соблюдаются³. Городские семьи, как правило, стремятся к ограничению своих размеров, из-за большого разнообразия экономических возможностей и стилей жизни.

Городская жизнь создает новые формы коллективного взаимодействия, направленные на решение возникающих проблем. Заинтересованные в сохранении окружающей среды горожане были движущей силой в реализации общественных проектов государственного и глобального значения — в создании национальных парков, поддержании биологического разнообразия, защите прибрежных районов. Более 90% НПО Китая, занимающихся природоохранной деятельностью, расположены в крупных городах Восточного побережья, отличающегося относительно высоким уровнем экономического развития⁴. Недавнее исследование в Индонезии позволяет сделать вывод о том, что наилучшим способом спасения тигра стало распространение среди городских детей информации о них⁵.

Исторически города складывались как центры образования и нововведений. Растущая интенсивность обмена знаниями, являющаяся результатом глобализации и развития информационных технологий, имеет наибольшее влияние именно в тех местах, где уже есть возможности для тесного общения⁶. Неофициальная информация очень важна для роста продуктивности и развития социальных отношений, обмен ею происходит именно при личных встречах⁷. Исследования, проведенные в мексиканских фирмах, показывают, что именно неофициальное общение (деловые обеды с местными покупателями, поставщиками, конкурентами и правительст-

венными чиновниками) имеет важное и позитивное значение для повышения производительности⁸. Близость к вузам дает фирмам возможность коммерциализации исследовательских идей, часто путем установления партнерства предприятий с университетами⁹.

Источники высокой производительности в городах. Городская занятость и сеть городских услуг выигрывают от агломерации, благодаря экономии на издержках, а также другим преимуществам, появляющимся из-за того, что фирмы расположены близко друг к другу в одном промышленном районе или же поблизости от необходимых экономических ресурсов, таких как биржевые рынки, инфраструктура, рынки труда и источники информации. Преимущества высокой производительности означают, что городское инвестирование имеет сильный мультипликационный эффект, стимулирующий другие сферы деятельности. Эти преимущества распространяются и на сельскохозяйственные районы, которым необходим доступ к городским рынкам, для расширения ассортимента и объема выпускаемой сельскохозяйственной и несельскохозяйственной продукции.

Как правило, крупные города позволяют увеличивать производительность труда, поскольку в них создаются условия для большей трудовой специализации, лучшего усвоения трудовых навыков. В городах для рабочих появляется больше возможностей для удовлетворения своих потребительских нужд, а у фирм есть большой доступ к вспомогательным службам¹⁰. До тех пор пока эти положительные факторы высокой производительности перевешивают негативные факторы — высокую стоимость земли, рабочей силы, жилищного строительства и др., — город может успешно развиваться. Как только начинают преобладать негативные факторы, крупные города начинают терять свои возможности по созданию рабочих мест и улучшению жизни горожан. Выходом может стать перенесение наиболее развитых и стандартизированных отраслей производства в малые города для того, чтобы освободить пространство для более дорогостоящих новых отраслей производства и видов услуг.

Для того чтобы продолжать оставаться локомотивами экономического роста, большие города должны иметь такой рынок труда, который был бы интегрирован и разнообразен, — наличие рабочих мест должно сочетаться с их близостью к местам проживания горожан. Город может улучшить инвестиционный климат. Улучшения такого рода могут произойти лишь в том случае, если юридическая и управленческая база для инвестиций в большом городе будет удачно дополнять общегосударственную политику привлечения инвестиций и будет направлена на минимизацию рисков, обеспечение стабильных гарантий инвесторам и снижение транзакционных издержек. Это в особенности важно для частного и малого производства, составляющих основу городской занятости: именно они в наибольшей степени зависят от инфраструктуры и информации, предоставляемой государством, и они же несут наиболее чувствительные потери от управленческих ошибок государства.

Более доступный и высококачественный рынок услуг. Разнообразие конкуренции и специализации в производстве товаров позволяет городам предоставлять потребителям дополнительные выгоды за счет обеспечения большего выбора товаров по ассортименту и качеству¹¹. Эти преимущества особенно важны для услуг с высокими фиксированными издержками (растущий эффект масштаба), таких как среднее и высшее образование, медицинское обслуживание, сетевая инфраструктура¹². Преимущество в издержках объясняет некоторые наиболее явные положительные социальные показатели в городах и в странах с более высоким уровнем урбанизации¹³. Очевидно, что урбанизация имеет большое положительное влияние на достижение страной высоких показателей в сфере здравоохранения и образования¹⁴. Даже там, где в целях защиты окружающей среды и здоровья людей необходимо применение более дорогих услуг (таких как вывоз и обработка отходов, прокладка канализации и водопровода, очистка воды), дополнительные затраты часто оправданы, благодаря более высоким косвенным экономическим доходам.

Миграция в поисках лучшей доли и перемен. Появление новых возможностей и поиск лучшей жизни — вот главные причины, толкающие переселенцев к переезду в большие и малые города (движущий фактор). Ограниченность найма в сельской местности, возникающая из-за природных или социальных катаклизмов или же вследствие увеличения производительности труда в сельском хозяйстве (см. гл. 4 и 5), также способствует оттоку населения из сельской местности (принуждающий фактор¹⁵). Крупные и небольшие города позволяют людям заменить их человеческий ка-

питал (трудовые навыки и желание работать) на те природные, финансовые и физические ресурсы, которых им может не хватать на селе. Таким образом, горожане могут значительно разнообразить и расширить свой портфель активов по сравнению с жителями многих сельских регионов.

Те, кто переселяется в большие города, часто оказывается в лучшем положении, чем те, кто остался в сельских районах¹⁶; в городах они получают образование и трудовые навыки в большем объеме и уже в скором времени могут конкурировать с городскими старожилами¹⁷. Недавнее исследование, проведенное в Латинской Америке, установило, что личный стимул для миграции в города во многом объясняется большими доходами от человеческого капитала¹⁸. Исследование городского рынка труда в штате Пенджаб, Индия, показало, что переселенцы вовсе не всегда нанимаются на самые непрестижные работы или оказываются ущемленными при приеме на работу¹⁹. Переселенцы часто получают работу, жилье и доступ к городским услугам через неформальный сектор, они часто оказываются в зависимости от поддерживающей социальной сети (см. вставку 6.2). Тем не менее дисбаланс в спросе и предложении рабочих мест, жилья и городских услуг может стать началом длительного существования городской бедности.

В краткосрочном плане большой приток мигрантов часто может захлестнуть города, особенно если этот приток вызван гражданской войной или стихийным бедствием национального масштаба. Что же касается среднесрочного аспекта, то в качестве естественной части общего процесса развития миграция из сельских районов в города и последующий за этим обратный перевод денег способствуют росту благосостояния и в

Вставка 6.2

Каким образом социальные сети помогают бедному населению городов справляться с риском и улучшать свое положение

Часто говорится о том, что в городах не хватает социальных ресурсов. И тем не менее социальные сети очень важны с точки зрения способов выживания и мобильности городского бедного населения, а также для принятия решения о переселении из сельских районов. Основными трудностями городской жизни являются слабость прав собственности (что может вылиться в насильственное переселение или потерю имущества), недостаточный доступ к водопроводу и канализации, высокий уровень преступности, безработица или другие негативные последствия макроэкономических кризисов. Бедное население как в городах, так и в сельской местности борется с трудностями, используя собственные социальные сети и личные активы.

Социальные сети в городе основываются на взаимных связях скорее между друзьями и знакомыми, чем между родственниками (как это принято в сельской местности), хотя поддержание тесных связей между сельскими и городскими социальными сетями может быть жизненно важным для сохранения их идентичности. Как и в сельской местности, в городских общинах участие в коллективных работах часто очень важно для получения доступа к общественным услугам. Особенно это важно для крупных городов (например, для Джакарты или Манилы), где городское бедное население, вследствие своей многочисленности, является важной политической силой, которой могут манипулировать чиновники путем обещания каких-либо услуг.

Недавние исследования, проведенные в трущобах Дели, подтверждают, что для жителей стихийно возникших поселений основным источником угрозы для их жилья и имущества является неопределенность условий землевладения. Трущобами с наименьшим уровнем безопасности являются те, в которых селятся вновь прибывшие

мигранты и люди с ограниченными социальными связями, неспособные вести переговоры с бюрократами и политиками. Социальные сети для жителей трущоб, помогающие выживанию (наряду с оказанием помощи в случае особой опасности), они действуют примерно так же, как и в сельской местности, а также способствуют продвижению вверх по социальной лестнице членов общины и самой общины в целом. Переход из категории «непризнанных» трущоб в категорию «признанных» позволяет получить доступ к воде, водопроводу и канализации, а также защиту от сноса. Подобным же образом социальные сети используются для улучшения положения с занятостью: для создания рабочих мест в формальном секторе или самозанятости в неформальном. Жители трущоб часто используют связи с местными лидерами для получения статуса горожанина и улучшения своей юридической защищенности.

Городское бедное население, включая мигрантов, переходит от предыдущих унаследованных социальных сетей к новым, обеспечивающим им доступ к дополнительным благам и ресурсам вне общины, к которой они первоначально принадлежали. Поскольку эти сети являются полезным социальным ресурсом, энергия бедного населения могла бы использоваться более продуктивно, если бы основные услуги и защита прав собственности предлагались на более прозрачной и постоянной основе и извлеклись, таким образом, от необходимости ведения изнурительных переговоров для получения основных документов, а также от возможности взимания мзды местными чиновниками.

Источник: Rao and Woolcock (2002).

сельской, и в городской местности. Регулярная и временная миграция в большие и малые города и обратно позволяет снизить риск как для сельских, так и для городских домашних хозяйств²⁰. Восприимчивость городских мигрантов к новым идеям и обучению передается в сельские общины через социальные и семейные связи; таким образом, в сельскохозяйственном производстве начинают применяться новые технологии²¹. В долгосрочной перспективе, как только завершается переходный процесс формирования городов, прирост городского населения начинает осуществляться большей частью именно за счет самих горожан, а не за счет сельского населения. Миграция между большими городами продолжает означать естественную реакцию населения на меняющиеся экономические возможности.

Использование окружающей среды для нужд горожан и ее спасение для других. Жизнь города оказывает негативное влияние на окружающую среду, что немедленно отрицательным образом сказывается на здоровье и безопасности горожан (в особенности бедных слоев населения). Город также вызывает деградацию окружающей среды, порождая широкомасштабные долгосрочные последствия, которые будут сказываться на протяжении жизни нескольких поколений²². Разнообразие проявлений и масштабность вреда, наносимого окружающей среде в городах различного уровня развития, предполагает различия в приоритетности принимаемых действий (см. табл. 6.1).

В крупных городах с низким уровнем доходов к водопроводу и канализации подключено менее половины домашних хозяйств, а потребление воды вдвое меньше, чем в городах с нижним средним уровнем доходов (см. табл. 6.2). В беднейших городах только треть твердых отходов правильно перерабатывается, и только самые богатые города могут позволить себе очистку сточных вод. Частично отражает плохое состояние окружающей среды и тот факт, что средние коэффициенты смертности детей в возрасте до 5 лет в самых бедных городах в два раза выше, чем в городах следующей категории по доходам, и в 20 раз выше, чем в самых богатых городах.

Для крупных городов с низким уровнем развития характерно и то, что многие горожане подвергаются экологическим рискам из-за плохих жилищных условий. Эти домашние хозяйства практически не способны создавать смягчающие удар защитные механизмы или же потребовать улучшения соответствующих услуг. Больше всего от этого страдают дети, женщины, пожилые и больные люди, домохозяйки, которые постоянно подвергаются опасностям в месте своего постоянного пребывания.

В более бедных городах плохо управляемый рост приводит к деградации природных ресурсов, в особенности водоразделов, почв, прибрежных зон, — из-за неконтролируемого сброса сточных вод, плохой переработки твердых отходов и отсутствия системы стока дождевых вод. Напротив, многие проблемы загрязнения окружающей среды в более богатых городах, например выбросы парниковых газов в результате сжигания углеводородного топлива, возникают из-за образа жизни,

связанного с высоким уровнем потребления и соответственно высоким уровнем расхода природных ресурсов.

Несмотря на различия в проявлении угроз и их связи с уровнями доходов и потребления, в странах со средним уровнем доходов жители городов страдают как от традиционных, так и от современных видов ущерба (таких, как воздействие вредных отходов и химических загрязнителей²³). Возможность международных поездок и глобальные изменения климата уравнивают крупные города промышленно развитых и развивающихся стран в возможности быть подвергнутыми одной и той же угрозе (болезни или природные катастрофы соответственно). Для полномасштабного решения проблемы необходимы институциональные реформы в целях защиты бедного населения и охраны экологических ресурсов крупных городов как сегодня, так и в будущем²⁴.

Для городов развивающихся стран преобразование общества и улучшение благосостояния граждан, при одновременном решении задач охраны природы, могут оказаться труднее, чем это было в свое время для промышленно развитых стран. Почему? Из-за более быстрого роста населения современных городов (см. табл. 6.1) (приблизительно половина прироста обеспечивается за счет миграции, а остальное — за счет естественного прироста и присоединения к городам примыкающих сельских районов), огромного количества горожан, которые должны быть трудоустроены, обеспечены жильем и обслуживанием в следующие десятилетия. Рост городского населения, в особенности в странах Африки к югу от Сахары, был беспрецедентным, хотя в других регионах он имеет тенденцию к замедлению. Несмотря на это замедление, прогнозируется, что до 2030 г. в странах Восточной Азии каждый год будет появляться 20 млн новых горожан.

Те же самые характеристики городов, которые принято считать позитивными, — высокая плотность населения, большие размеры жилых районов и разнообразие социальных ресурсов — создают позитивный потенциал для обеспечения новых рабочих мест, развития сферы услуг и образования, но при этом они создают и негативный потенциал и, следовательно, возникает потребность в согласовании интересов. Помимо экологических внешних эффектов, города обуславливают другие угрозы устойчивому развитию и жизнеобеспечению. Проблемы землепользования и доступа к ресурсам (включая проблемы перенаселенности) препятствуют охвату коммунальными услугами, полноценному участию в городской жизни (инклюзивности) и использованию ее преимуществ. В то же время из-за плохого управления постоянно возникают угрозы стихийных бедствий, преступности и насилия. Все эти проблемы воздействуют на бедные слои населения в той же мере, в какой они снижают благосостояние всех городских жителей.

Ни одна из этих проблем не обусловлена напрямую высоким уровнем урбанизации, размерами городов или отсутствием бюджетных или других ресурсов — хотя все эти факторы (как и географическое положение, особенности местной культуры и историческое наследие)

Таблица 6.1

Проблемы городской среды и ее состояние в зависимости от уровня городского развития

Сектор или проблемная область	Низкие доходы	Доходы ниже среднего	Доходы выше среднего	Высокие доходы
Услуги водоснабжения	Низкий уровень охвата, высокий уровень бактериального загрязнения, нехватка воды для гигиенических нужд (высокий риск загрязнения продуктов питания и инфекционных заболеваний)	Низкий уровень доступа для бедных горожан и жителей неофициальных соседних поселений.	Как правило, надежная услуга, но растущий уровень потребления вызывает перебои с подачей.	Хорошее водоснабжение, но высокий общий уровень потребления; проблемы с загрязнением.
Канализация	Очень низкий охват; отсутствие туалетов и загрязнение испражнениями прилегающих к жилью участков, низкий охват горожан общественными туалетами, высокий риск диарейных заболеваний.	Лучший охват городов уборными и общественными туалетами, но они плохо обслуживаются, плохое удаление сточных вод.	Большой доступ к улучшенной канализации, но все еще большое число жителей крупных городов не имеют доступа к этой услуге, в особенности жители неофициальных поселений; большая часть сточных вод не очищается.	Полный охват, большая часть сточных вод проходит очистку.
Дренаж	Недостаточное развитие ливневой канализации и плохое ее обслуживание; частые наводнения, создающие риск возникновения векторных заболеваний, связанных с водой (переносчики инфекции – комары).	Немного лучше, чем в городах с низкими доходами.	Улучшенная система дренажа, редкие наводнения.	Хорошая дренажная система, очень редкие наводнения.
Водные ресурсы	Смешанный поверхностный сток сточных и дождевых вод в водоемы, вызывающий бактериальное заражение и заиливание.	Риск загрязнения грунтовых вод стоками из плохо обслуживаемых уборных и неочищенными сточными водами.	Частные скважины, выкачивающие грунтовые воды, сильное загрязнение промышленными и городскими стоками.	Высокий уровень контроля стоков и очистки воды для предотвращения загрязнения.
Переработка твердых отходов	Плохо организованный сбор, повторная переработка в неформальном секторе, открытое сваливание или сжигание смешанных разнородных отходов, высокая вероятность разведения переносчиков болезней (крысы, мухи).	Средний уровень охвата услугами по сбору отходов; отделение опасных отходов на низком уровне, большинство свалок не контролируется.	Улучшенный сбор мусора, угроза от опасных отходов и одновременно растущие мощности для их переработки, полуконтролируемые свалки.	Сосредоточение внимания на общем снижении количества отходов и повторном извлечении ресурсов, удаление опасных отходов, контролируемые свалки или сжигание.
Загрязнение воздуха	Загрязнение воздуха в помещениях и атмосферного воздуха при использовании низкокачественного топлива в домашних хозяйствах и при производстве энергии.	Уровень загрязнения воздуха растет из-за промышленных и автомобильных выбросов (высокий уровень выбросов из расчета на каждый автомобиль из-за низкокачественного топлива и малозэффективных двигателей).	Уровень загрязнения воздуха все еще остается высоким (но появляется больше возможностей для контроля, особенно промышленных выбросов).	Загрязнение воздуха в основном вызвано автомобилями (из-за большого пробега каждого автомобиля).
Выбросы парниковых газов	Очень низкий на душу населения.	Низкий, но растущий на душу населения.	Стремительно увеличивающийся в основном вследствие моторизации.	Очень высокий уровень выбросов на душу населения.
Управление землепользованием (экологическое зонирование уязвимых мест и подготовка к организации новых поселений)	Неконтролируемое использование земли, растущий уровень эксплуатации земельных ресурсов со стороны скваттеров на открытых участках.	Неэффективный или неадекватный контроль использования земли, вытеснение новых поселений на городскую периферию, продолжающийся высокий рост населения.	Присутствует некоторое экологическое зонирование	Постоянное использование экологического зонирования, незначительный рост населения, но рост использования земельных площадей в пересчете на душу населения из-за растущих доходов.
Риск, связанный с несчастными случаями	Несчастные случаи в домах и на рабочих местах из-за большой скученности, пожары.	Увеличение риска на промышленных предприятиях и на транспорте (с пешеходами и немоторизованными средствами транспорта).	Увеличение роста аварий на транспорте, но уже есть возможность смягчения последствий и оказания помощи службами спасения.	Уровень промышленных и транспортных аварий сокращается, несмотря на увеличение пробега транспортных средств.
Предотвращение стихийных бедствий и смягчение их последствий	Стихийные бедствия вызывают большие людские и материальные потери, особенно в районах с высокой вероятностью возникновения бедствия, мало возможностей для смягчения или ликвидации последствий.	Немного лучше, чем в городах с низким уровнем доходов, хотя возрос риск промышленных аварий.	Возросшие возможности для оповещения, смягчения и быстрой ликвидации последствий.	Хорошие возможности для смягчения и ликвидации последствий.

Примечание. Города сгруппированы по объему продукции, создаваемой в городе (средний городской доход исчислялся на основе статистики национальных счетов). Выборка городов (включая города стран-членов ОЭСР), по которым имеются данные, приведенные данные не являются статистически представительной. Низкий уровень дохода определялся из расчета городской продукции в размере 750 долл. на душу населения в год; доход ниже среднего – 751–2499 долл.; выше среднего – 2500–9999 долл.; высокий – более 10 000 долл.

Источник: Leitmann (2001) и Hardoy, Mitlin and Satterthwaite (2001).

Таблица 6.2

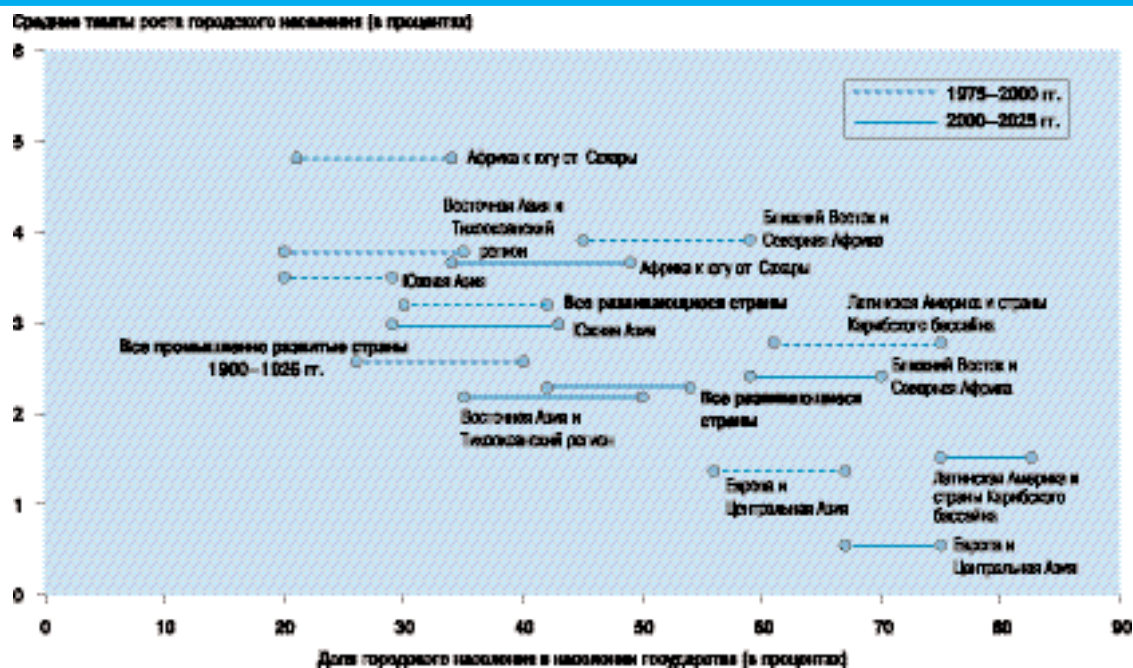
Состояние окружающей среды, благосостояние и условия жизни варьируются в зависимости от величины городского продукта

Показатель	Городской продукт, по категориям доходов			
	Низкий	Ниже среднего	Выше среднего	Высокий
Доля (%) подключений домашних хозяйств к:				
водопроводу	48,0	78,8	92,9	99,9
канализации	45,6	68,7	84,3	99,9
электричеству	72,3	93,6	95,0	100,0
Потребление воды				
Литры в день на человека во всех поселениях	88	161	232	247
Доля очищаемых сточных вод (%)	29,4	56,7	68,2	97,4
Утилизация твердых отходов (%)				
обработка на специальных свалках или сжигание в мусоросжигателях	30,7	41,4	37,6	77,7
другое (открытое сваливание, повторная переработка, сжигание)	65,9	58,3	62,2	22,3
Коэффициент смертности детей в возрасте до 5 лет на 1000 чел.	104,2	39,7	25,8	5,2
Процент домашних хозяйств, живущих ниже официально установленной на местном уровне черты бедности				
	31,7	23,2	16,0	6,9
Размер выборки (крупные города)	49	36	25	20

Примечание. Города сгруппированы по объему продукции, создаваемой в городе (средний городской доход исчислялся на основе статистики национальных счетов). Выборка городов (включая города стран-членов ОЭСР), по которым имеются данные, не является статистически представительной. Низкий уровень дохода определялся из расчета городской продукции в размере 750 долл. на душу населения в год; доход ниже среднего – 751-2499 долл.; выше среднего – 2500-9999 долл.; высокий – более 10 000 долл.
Источник: United Nations – Habitat Global Urban Indicators Database 1998 (Глобальная база данных по показателям развития городов, Центр ООН по населенным пунктам, Хабитат, 1998).

Рисунок 6.1

Население многих развивающихся стран переезжает в города, способствуя относительно высоким темпам роста городского населения



Примечание. Все средние показатели взвешивались по размеру населения. Линии означают увеличение доли городского населения между стартовыми и конечными годами расчета (25-летний прирост).

Источник: Информация по промышленно развитым странам – из Brockerhoff and Brenann (1998); другая информация и прогнозы – по материалам ООН (1999).

могут серьезно усложнить решение проблемы. Крупные города вовсе не должны нести убытки, независимо от своих размеров и доходов (см. вставку 6.1). Шанхай, один из самых крупных урбанистических центров мира, расположенный в одной из самых бедных стран, тратит более 3% ВВП на охрану окружающей среды. Ему удалось достичь больших успехов (создание зеленых зон, улучшение качества воздуха, очистка сточных вод), чем большинство других крупных городов развивающихся стран²⁵.

Рост численности бедного населения во многих странах особенно очевиден вследствие увеличения числа городских жителей, поселяющихся в крайне неблагоприятных с точки зрения окружающей среды условиях, частично это объясняется возросшей нагрузкой на ограниченные городские ресурсы²⁶. Но это подчеркивает и плохую работу соответствующих институтов, безответственное отношение их к своим гражданам. С развитием инструментов урбанизации рост населения городов сократится, нагрузка на большие города снизится. Но облегчение, возможное в ближайшие несколько десятилетий, не является приемлемым решением. Необходимо принять меры уже сегодня для ускорения программ по улучшению городской жизни, избегая при этом ее удорожания с тем, чтобы в будущем не столкнуться с другой проблемой. В настоящий момент уже есть технологические и организационные возможности, требующие более тщательного изучения.

Для того чтобы крупные города вносили свой вклад в устойчивое развитие, необходимо максимизировать позитивные и минимизировать негативные внешние эффекты. Благоприятное экономическое и социальное воздействие городов способно превзойти тот негативный экологический отпечаток, который оставляют на земле города (так называемая «экологическая проекция» городов²⁷). От самих городов зависит, попадут ли они в порочный круг проблем или же выйдут на дорогу устойчивого развития с положительным балансом развития и самоподдержания, — ключ к изменениям заложен в институциональных нововведениях. Основным организационным катализатором — информация — может усилить преимущества городов и снизить издержки городской жизни и связанные с ней риски.

Формирование информированной общественности для борьбы с отрицательными внешними эффектами и предотвращения рисков

Концентрация в пространстве городов людей и экономической деятельности создает отрицательные внешние эффекты, оказывающие значительное воздействие на городских жителей, — а также все сильнее влияет на население регионов и планеты в целом. Мобилизация сил для решения этих проблем (например, борьба с загрязнением) требует, чтобы участвующие стороны располагали подробной информацией относительно стоимости и выгод проектов, иначе они не проявят интереса к совместной выработке решения. Формирование эффективно действующей общественности может быть затруднено, когда воздействие неочевидно

или имеет место нечасто, как в случае со смягчением последствий катастроф. Внедрение новых технологий и подключение знаний, а также организационное главенство местных и государственных властей должны быть решающими факторами в обоих случаях.

Достоверная информация и создание системы мотивации — для борьбы с загрязнением воздуха

Загрязнение воздуха приводит к большим социальным и экономическим потерям. Во многих развивающихся странах и странах с переходной экономикой потери достигают от 4 до 6% городского дохода и оказывают серьезное разрушительное воздействие на здоровье человека. Из-за загрязнения воздуха и респираторных болезней каждый год преждевременно умирает от 500 тыс. до 1 млн человек²⁸. Наибольший ущерб здоровью человека наносят выхлопные газы автомобильного транспорта, поскольку их выброс происходит непосредственно у поверхности земли в густонаселенных центрах, в то время как выбросы промышленных загрязнителей осуществляются в более высокие слои воздуха²⁹. Городские жители стран с низким и средним уровнями доходов в большей степени страдают от местных загрязнителей воздуха (концентрации которых превышают предельно допустимые концентрации, установленные ВОЗ), таких как взвешенные частицы, чем жители крупных городов в странах с высокими доходами, даже с учетом того, что в них потребляется больше энергии на душу населения³⁰.

Страны вовсе не обязательно должны страдать от ухудшения качества воздуха, если в них происходят индустриализация, моторизация, и они становятся богаче. Многие технологии и методы борьбы с загрязнением городского воздуха оказываются эффективными с точки зрения затрат, даже при низком уровне экономического развития и ограниченных организационных возможностях, при условии, что они имеют политическую поддержку и находят общественное понимание³¹. В то время как промышленно развитым странам понадобилось десятилетие для отказа от бензина, содержащего свинец, система обмена знаниями и опытом позволила развивающимся странам быстрее вывести это топливо из употребления (см. гл. 7).

Организационно легче контролировать стационарные источники загрязнения городского воздуха (концентрированные интересы), чем мобильные источники (разрозненные интересы), поскольку при этом загрязнителей меньше³². Тот факт, что топливо явилось основным источником загрязнения атмосферы свинцом, позволил странам быстрее принять административные меры для прекращения потребления такого топлива. Давление со стороны информированной общественности на правительства ускорило действия правительств по борьбе с другими видами загрязнения. В Китае образованные горожане были важной силой при проведении такого рода реформ. Но при этом важнейшим первичным условием было желание национальных правительств сделать доступной информацию о связанных с этим затратах на здравоохранение и возможной угрозе³³.

Сокращение количества мобильных источников загрязнения и единиц крупного автотранспорта, потребляющих газ, является наиболее трудной задачей, поскольку горожане со средним и высоким уровнем доходов являются бенефициарами от увеличения использования автомобилей, которые становятся, таким образом, основным источником выбросов, оказывающих воздействие в глобальном и региональном масштабе. Эти горожане являются более влиятельной группой, чем остальные, особенно по сравнению с бедными слоями населения, которые в результате страдают от загрязнения и дорожных аварий. Коллективная борьба по снижению автомобильных выбросов, содержащих парниковые газы (особенно двуокись углерода), осложняется тем, что вредные последствия выбросов носят не локальный и долгосрочный характер.

Рост числа личных автотранспортных средств в развивающихся странах может свести на нет усилия по улучшению качества топлива и эффективность его использования. Эффективные меры снижения загрязнения, возникающего в результате использования автотранспорта, включают целый ряд вмешательств на различных уровнях (местном, национальном и глобальном), которые являются составными компонентами транспортных стратегий, обсуждающихся ниже³⁴. Эти меры включают улучшение информированности об уровнях и источниках загрязнения и наносимом им ущербе; образовательные кампании; различные способы стимулирования (включая введение налогов на автомобили и топливо). Помимо этого применяются и технологические меры, такие как замена машин с большим пробегом и двигателями с высокими уровнями эмиссии, и введение компьютеризированного контроля уровня выбросов и техобслуживания.

Также необходимо координировать спрос и предложение на транспортные средства путем совершенствования системы общественного транспорта, улучшения условий использования немоторизованного транспорта, контроля на дорогах, а также за счет введения платы за пользование автотранспортными средствами и дорогами³⁵. Эти меры требуют координации между юрисдикциями, городскими властями и различными уровнями власти³⁶.

Формирование общественности для борьбы за чистую воду и очистку сточных вод

Несмотря на то, что сброс необработанных сточных вод в окружающую среду имеет очевидное негативное воздействие на ближайшую территорию, принятие эффективных решений по этой проблеме часто ограничено слабыми организационными возможностями в области коллективных действий. В Бразилии в прошлом десятилетии был разработан дешевый проект неглубокой системы канализации, в основу которого было положено технологическое нововведение, предложенное профессиональной ассоциацией прогрессивно мыслящих гражданских инженеров. По сравнению с традиционными, эта система, находящаяся в совладении (кондоминиум), позволяет сократить инвестиции вдвое, но требует жестких обязательств со стороны домашних хозяйств о ее коллек-

тивном обслуживании. Канализационная система кондоминиумов работала хорошо там, где была налажена коллективная работа и домашние хозяйства, принимающие в ней участие, понимали свою ответственность. Но поскольку могут возникнуть трудности, связанные с взятием на себя обязательств домохозяйствами-участниками, то для будущего расширения системы рассматривается более организованная институциональная структура на базе ассоциаций общин, которые по контракту будут отвечать за поддержание ее работоспособности³⁷.

Если общины и неправительственные организации могут работать вместе для обеспечения домашних хозяйств и районов системами канализации, то централизованный сбор и очистка сточных вод на городском уровне обойдутся им дешевле, а выгоды будут больше. Очень немногие города в развивающихся странах очищают свои сточные воды, предотвращая загрязнение находящихся ниже по течению водоемов и экологически уязвимой прибрежной зоны. Поскольку затраты велики, а районы воздействия могут находиться под различной юрисдикцией, то решения требуют сотрудничества между местными органами и другими уровнями власти.

Обязательства по снижению уровня загрязнения воды городами были менее эффективны, чем кампании по сокращению сброса промышленными и сельскохозяйственными предприятиями. В Колумбии система *Watershed Cap and Charge System* вынудила владельцев промышленных предприятий сократить сброс, в то время как две трети местных муниципальных организаций, на долю которых приходится 70% загрязнения воды, никак на это не прореагировали³⁸. Для того чтобы перемены начались, необходимы рост общественной заинтересованности в улучшении качества воды, а также рост доходов и грамотное управление водной системой, что поможет сократить сброс и стабилизировать чистые затраты, поскольку очистка воды очень дорогостоящая.

В условиях столкновения интересов или безразличия со стороны официальных лиц, общественная осведомленность и гражданское воздействие на правительства и предприятия-загрязнители, возможно, являются самыми важными мотивирующими факторами для проведения экологических реформ как в случае загрязнения воздуха, так и в случае загрязнения воды. Катализаторами в деле объединения интересов и сил разрозненных групп общественности могут послужить демократизация и свобода создания объединений (см. вставку 6.3).

Мобилизация разрозненных интересов для предотвращения катастроф и борьбы с ними³⁹

Катастрофы, происходящие в городе (природные и техногенные), могут повлечь массовую гибель людей и большие экономические и финансовые потери. Наибольшей опасности подвергаются бедные слои населения, поскольку они живут и работают в условиях, представляющих опасность для жизни. Стремление к смягчению последствий катастроф возрастает, поскольку их последствия и понесенные убытки становятся все менее отдаленными во времени и лучше осознаются. Необходимо учреждение институтов, которые могли бы

Вставка 6.3**Политическая реформа и альянсы заинтересованных лиц решают проблему загрязнения**

В конце 1970-х годов город Кубатан, штат Сан-Паулу, Бразилия, пресса именвала не иначе как «долиной смерти» из-за высокого уровня промышленного загрязнения воды, воздуха и почв, продолжавшегося в течение десятилетий правления военной диктатуры. Бедные люди жили в окружении зараженных токсичными сбросами болот в районе с высокой вероятностью стихийных бедствий. В 1983 г. государственное агентство по охране окружающей среды (CETESB) начало реализацию программы по борьбе с загрязнением, позволившей менее чем за 10 лет значительно снизить его уровень. Агентству удалось оспорить привилегированность интересов промышленников и обязать их нести большую часть расходов по контролю над загрязнением.

Каким образом все это было достигнуто? Гражданская ассоциация «жертв загрязнения и плохих условий проживания» (APVM) сконцентрировала общественные дебаты на вредных последствиях загрязнения для здоровья человека и организовала широкую поддержку реформам. Программа улучшения состояния окружающей среды была одобрена на высоком правительственном уровне и получила международную поддержку. Базой для нее послужили три основных изменения, произошедших в

1980-х годах на государственном уровне: переход к демократии, легализовавший независимую социальную активность, свободные выборы на уровне штата и устранение цензуры СМИ.

При выполнении программы CETESB опиралась на соответствующую юридическую базу и свой статус единственного агентства в штате, обладавшего как специальными знаниями, так и юридически оформленным разрешением на работу в области борьбы с загрязнением. Все же меры по очистке окружающей среды в Кубатане стали возможны лишь после изменений политических правил игры, позволивших прогрессивным государственным чиновникам стать союзниками информированных граждан в борьбе с могущественной экономической элитой, тормозившей ход предыдущих реформ. Опыт APVM позволил пострадавшим жителям осознать свое коллективное Я, подвиг их на активные действия и способствовал установлению новых взаимоотношений между гражданами и экономическими властями города.

Источник: De Mello Lemos (1998).

предпринимать мотивированные действия и справедливо разделить все затраты и выгоды от превентивных мер между горожанами. Смягчение опасности требует хороших знаний и формирования общественности, заинтересованной в усилении институтов и партнерства на уровне правительства и частного сектора.

Изменения климата и природные катастрофы тесно связаны. Глобальное потепление, которое, как прогнозируется, вызовет в этом столетии подъем уровня Мирового океана на 0,8 м⁴⁰, особенно опасно для прибрежных городов. Именно в прибрежной зоне к 2025 г.⁴¹ будет расположена большая часть мегаполисов развивающихся стран. Также это представляет опасность для малых островных государств⁴². Климат обуславливает природные катастрофы в городах, к ним относятся: наводнения, сели, превышение температурной нормы, штормовые ветры и морские бури. Значительная часть экономических усилий и людского труда в крупных городах развивающихся стран будет уходить на расширение границы между рукотворной средой и природой в городах, которые к тому же являются убежищем для беженцев из экологически неблагополучных районов.

Хотя считается, что землетрясения ежегодно уносят меньше жизней, чем бедствия, связанные с погодой, от 40 до 50 быстрорастущих крупных городов развивающихся стран находятся в сейсмоопасных зонах⁴³. Риск подвергнуться такого рода опасности, а также небольшие возможности для обеспечения базовых услуг в случае землетрясения снижают привлекательность такого рода городов как мест ведения предпринимательской деятельности.

Распространение информации о стихийных бедствиях. Информированность жителей в районах, которые могут подвергнуться опасности, может быть на низком уровне или же отсутствовать вообще, хотя информирование жителей общины о физической угрозе — основа усилий по смягчению последствий стихийных бедствий. Всесторонняя оценка степени уязвимости, использующая данные дистанционного зондирования, фотографии, сделанные со спутников, моделирование рисков и потерь, способствует сокращению физической, соци-

альной и экономической уязвимости. Изменение физической инфраструктуры и внедрение новых технологий для переоборудования зданий могут способствовать предотвращению катастроф. Также могут помочь неструктурные, «мягкие» действия, такие как распространение информации об угрозе, наращивание возможностей соответствующих институтов, подготовка людей и улучшение информированности о том, кто является ответственным за принятие решений и какие районы подвергаются опасности.

Установление размеров возможных потерь может обеспечить финансовую базу такой подготовки. В Мемфисе, штат Теннесси, подсчитали, что модернизация насосных станций для их использования в случае стихийного бедствия обойдется в 0,5 млн долл., в то время как замена каждого насоса потребует 17 млн долл., а убытки составят 1,4 млн долл. за каждый день, пока система не будет работать⁴⁴. Но развивающиеся страны редко имеют хорошо документированную, подготовленную к использованию в конкретной местности систему расчета стоимости кардинальных или частичных мер для смягчения последствий катастроф. Еще реже проводится систематическая оценка затрат в сфере государственного образования. Когда отсутствует образованная общественность, коллективные решения общественности по борьбе со стихийными бедствиями часто принимаются только на основе мнения их самых богатых граждан. Их интересы часто могут коренным образом отличаться от интересов бедных слоев населения, которые в случае катастрофы рискуют потерять большую часть своих активов⁴⁵.

Стимулы и действия общественности в целях сокращения риска. Для смягчения последствий катастроф нужны сильные защитники их предотвращения и политическая воля в целях осуществления регулярных изменений и подведения под них соответствующей финансовой базы. Обладая ограниченными ресурсами, развивающиеся страны должны полагаться на партнерство всех участников. В США предотвращение катастроф началось с объединения ученых, организаций спасателей, профессиональных ассоциаций и

других гражданских групп, лоббировавших финансирование исследований и стратегий смягчения последствий катастроф. Это движение получило импульс к работе, когда Федеральное агентство по управлению страной в чрезвычайных ситуациях (Federal Emergency Management Agency, FEMA), получившее федеральный мандат, взялось за дело и разработало программы — местные и на уровне штатов (такие, как Проект по обеспечению готовности к землетрясениям в Калифорнии), но при этом оно действовало через гражданских и профессиональных партнеров.

Общество должно решить, что является более выгодным: тратить деньги на социальные программы, приносящие почти немедленные результаты, или же вкладывать средства в программы по предотвращению бедствий, выгода которых проявится в будущем в виде защиты человеческих жизней и отсутствия затрат, потребовал бы для ликвидации последствий потенциального бедствия. Выбор может быть облегчен при проведении наглядной агитационной работы, разъясняющей и подчеркивающей стимулы профилактических мер, что поможет изменить мнение граждан. Стимулами могут быть снижение страховых взносов по недвижимости в случае принятия основных мер по борьбе с катастрофами, предоставление страховок от катастроф в строгом соответствии со степенью подготовленности дома или предоставление страховых льгот или грантов для смягчения последствий катастроф⁴⁶. Городские бедняки, для которых страховки или финансовые стимулы могут не иметь практической ценности, могли бы выиграть от городского планирования, предотвращающего появление трущоб, экологического зонирования и переселения, совмещенного с улучшениями на уровне местной общины и схемами регулирования владений (они обсуждаются ниже).

Недавние катастрофы могут заставить страны принять некоторые из перечисленных мер и внедрить долгосрочное планирование. Штат Гуджарат, Индия, пытается создать эффективную систему управления в период стихийного бедствия после того, как в нем в январе 2001 г. произошло землетрясение, унесшее жизни 15 тыс. человек. В штате есть новая организация по управлению в период бедствия, координирующая все аспекты реагирования и работающая с неправительственными организациями, частным сектором, университетами, местными общинами и внешними финансовыми донорами. Ее программа включает меры по подготовке к возможной катастрофе и действиям после нее, восстановлению и предотвращению катастроф. Стимулы вводятся в целях подготовки общественности к предотвращению катастроф, при этом используются растущая обеспокоенность населения и его заинтересованность в изменениях.

Адаптация к изменению климата. Адаптация к изменению климата может оказаться более трудной задачей, поскольку эти изменения происходят постепенно и исходящие угрозы не столь очевидны, но от этого необходимым для городов, а также другим населенным центрам (в особенности малым островным государствам) потребу-

ется инвестирование в создание защитных сооружений и возможно перенесение жилых районов и объектов общественного значения, для чего необходимо организованное «отступление» от моря. Приоритетами такой адаптации должны стать районы застройки и инфраструктуры, которые требуют пристального внимания в любом случае, такие как уязвимые для катастрофы незаконные поселения с их изношенными водопроводными, дренажными и канализационными системами. Расходы на адаптацию будут существенны для общественного сектора, частных коммунальных компаний, а также будут оказывать косвенное воздействие на городскую экономику. Особая помощь может потребоваться жителям с низкими доходами, проживающим в опасной зоне.

Согласование интересов при предоставлении городских общественных услуг

Города могут усилить и обогатить социальную интеграцию путем предоставления общественных услуг, обеспечения доступа к культурным ценностям и красоте природы. Для достижения этих целей необходимы институты, которые работали бы с разнообразными общественными запросами, для того чтобы придать социальную значимость равному доступу к предоставляемым общественным ресурсам. Их задачей является также определение будущих потребностей в использовании земельных ресурсов и их развитии, а иногда и противостояние могущественным заинтересованным кругам. Для предоставления других городских общественных услуг потребуются такой же механизм согласования конкурирующих интересов (для создания хорошо интегрированной транспортной системы, санитарной переработки твердых отходов⁴⁸). Предвидение, политическая воля и управление, подотчетное широкому кругу заинтересованных лиц, являются основой для достижения заслуживающих доверия обязательств.

Согласование частных и общественных интересов при использовании земельных ресурсов, обеспечение приоритетов общественных интересов

Основной проблемой при решении задач, связанных с ростом городского населения, является концентрация усилий на самых важных социальных, экологических и экономических аспектах будущего использования земли, а также поиск путей надежного осуществления принятых обществом решений. При создании новых жилых районов в городской черте или возле нее должны быть проведены следующие мероприятия.

- Установление полосы отчуждения для главных транспортных артерий.
- Запрет на расположение поселений или какое-либо освоение экологически неблагоприятных районов или районов с высокой вероятностью природных бедствий (склоны холмов и местности, подвергающиеся подтоплению при наводнениях), а также защита экологических ресурсов города (находящихся в городах водоразделов, болот).

- Отведение площадей для создания культурных и природных объектов, в частности парков, и развитие других общественных мест, обладающих высокой социальной и культурной ценностью.

Для принятия решений такого рода необходимо рассматривать растущие потребности и возможности города, а также избегать переоценки его будущего. Частой проблемой планов развития городов является исключение их из крупных и ценных районов, особенно расположенных на периферии, в то время как невозможно в принудительном порядке изолировать экологически уязвимые или опасные районы. Хотя расширение городов за счет сельских районов может коренным образом улучшить социальное благополучие, большая часть так называемого сельскохозяйственного зонирования вокруг городов уже давно устарела. Оно отрицает экономические и налогово-бюджетные выгоды использования городских земель и делает возможными коррупцию и спекуляцию. Часто городские муниципалитеты имеют меньше прав высказываться по поводу переустройства земель на городской периферии, чем национальные правительства или могущественные элиты.

Для определения минимальных и максимальных возможностей, а также приоритетов использования городских ресурсов местным институтам необходимо определить ожидаемые социальные выгоды городского развития (например, какие экологически уязвимые районы необходимо защищать — см. пример с Кэтскилл в гл. 2 — какую площадь, занятую зелеными насаждениями необходимо оставить) и затем стремиться к их достижению. В начале 1980-х годов в Конакри, Гвинея, муниципалитет разработал для города основной план развития его структуры. Спустя 13 лет после принятия плана по созданию основных дорог и созданию первичной инфраструктуры, необходимых для мобильности городского населения и производства, большая часть инфраструктуры была создана. Теперь в ходе реализации программы модернизации густонаселенных пригородов город сконцентрировался на создании внутренних и вспомогательных дорог, подключенных к этой сети, а также на оказании основных городских услуг (дренаж, сбор твердых отходов), входящих в интегрированную городскую программу.

Переориентация города в пользу предоставления общественных благ. Экономическая и социальная ценность городов повышается благодаря развитию и защите их культурных компонентов, созданию зон общественного пользования и развлечений в качестве доступных социальных активов, благоустройству, переустройству и приспособлению для других нужд заброшенных и деградированных земель и водоемов. Группы гражданского общества и частные предприниматели могут стать основными инициаторами таких работ, но часто требуется официальная поддержка со стороны местного и национального правительств.

Важными социальными благами города и привлекающих к нему районов являются объекты исторического и культурного наследия⁴⁹. Необходимы правильное

восприятие и учет разрозненных интересов граждан и будущих потребностей, для того чтобы придать необходимый вес сохранению культурных ценностей, для противодействия попыткам перестройки и модернизации в целях превращения такого рода объектов культурного назначения в коммерческие и высокодоходные объекты, а также для предотвращения постепенной деградации искусственно созданной природной среды по причине отсутствия приемлемых мест для бедных домашних хозяйств. В начале 1980-х годов властям китайского древнего города Пиньяо чуть было не удалось снести старую городскую стену для постройки автодороги. Протесты со стороны ученых и горожан, а также содействие других властей Китая, китайских и зарубежных СМИ убедили городские власти в том, что программу развития необходимо реализовывать вне старого города. Программа развития города была пересмотрена, и теперь он стал важным туристическим центром — единственным городом в Китае, сохранившим старые стены⁵⁰.

Первоначальное и повторное использование общественных зон позволяет создавать новые природные городские объекты путем сохранения или создания парков, разнообразных в архитектурном плане улиц, площадей и набережных. Подобного рода городские объекты являются частью общегородского портфеля ресурсов, и широкий доступ к ним способствует укреплению благосостояния и укреплению социального капитала, поскольку пользоваться ими могут и бедные, и богатые в равной степени. В быстрорастущих городах резервирование такого рода мест требует приверженности обязательствам, настоящей борьбы и передового мышления, чтобы отстаивать эти разнообразные интересы. Бывший мэр Боготы увидел в сотнях километров дренажных каналов, пересекающих город, способ соединить все части города, превратив их в пешеходные и велосипедные дорожки. Несмотря на сопротивление со стороны некоторых кварталов, город осуществил этот проект, создав одну из самых протяженных в мире пешеходных дорожек, обсаженную деревьями, освещенную, окруженную скульптурами, имеющую скамейки — и связывающую некоторые беднейшие районы города с площадками для гольфа и парками⁵¹.

Восстановление разоренных мест и заброшенных объектов (так называемых «коричневых полей») также может оказаться очень выгодным для города. Преодоление институциональных и финансовых барьеров при восстановлении заброшенных земель важно для улучшения социальной и экологической обстановки в прилегающих районах, а также для предотвращения новых инвестиций в строительство новых предприятий (так называемых гринфилд, или «зеленых полей») на городской периферии. Широкий опыт промышленно развитых стран подчеркивает социальные и экономические выгоды восстановления заброшенных земель как неотъемлемой части обновления периферийных городских районов⁵². Партнерство частных и общественных инвесторов требует прозрачной юридической систе-

мы, обеспечивающей права собственности, устанавливающей долю риска каждого участника и регламентирующей ответственность предприятий за очистку загрязненных территорий. В Будапеште была отложена попытка начать программу реконструкции территории сталелитейных заводов Чепель (Csepel), находящихся на острове на реке Дунай в центре города, из-за противодействия более чем 200 землевладельцев, к которым перешел этот земельный участок после поспешной постсоциалистической приватизации.

Твердая политика руководства и предвидение также важны для реконструкции города. В середине 1980-х годов мэр Стамбула инициировал программу восстановления части пролива Босфор — бухты Золотой Рог, загрязненной в результате сброса сточных вод и твердых отходов. Программа являлась частью большой городской программы по инвестированию в расширение канализации и очистных сооружений, которая должна охватить 300 тыс. стамбульских горожан с низкими доходами, и городской системы очистки воды; в ходе ее реализации были также перенесены загрязняющие промышленные предприятия и склады. Качество воды в бухте Золотой Рог восстановилось до прежнего уровня. В результате здесь возобновились индустрия отдыха и туризм. Частное и общественное инвестирование обновило исторические и культурные объекты района⁵³.

Согласование конкурирующих интересов в целях увеличения доступа⁵⁴

Городской транспорт тесно связан с развитием городских земель и при росте городов может приводить как к положительным, так и к отрицательным внешним эффектам. Развитие городского транспорта лучше всего планировать как часть интегрированной городской стратегии, которая может учесть долговременные интересы всех групп пользователей, лишенных возможности выразить свое мнение (включая бедные слои населения, женщин и инвалидов, неспособных к передвижению). Большинство городов в развивающихся странах и странах с переходной экономикой достаточно густо населены, чтобы поддерживать широкое развитие общественного транспорта⁵⁵, и основными средствами передвижения в таких городах часто (в зависимости от физических и климатических условий) являются пешая ходьба и передвижение на велосипеде. Важно, чтобы для учета таких потребностей создавались соответствующие институты. Поскольку моторизация все еще находится на ранней стадии, наиболее приемлемой стратегией развития городского транспорта будет создание институтов, которые смогли бы найти баланс между строительством дорог, ростом числа частных автомобилей и другими альтернативными видами транспорта в широкой городской перспективе.

Транспортные заторы являются одним из основных негативных развития города. С ростом городов и благосостояния горожан количество личных автомобилей увеличивается быстрее, чем площадь дорожного покрытия. Расширение дорог стимулирует рост числа автомобилей, и дисбаланс продолжает существовать.

Опыт показывает, что увеличение объемов дорожного строительства не является решением проблемы пробок. Важнее оказывается организация пространства, выделенного для дороги; например, оно должно быть организовано иерархически, для разделения транспортных потоков, в зависимости от того, куда они направляются. Политически более сложным после признания зависимости города от автомобильного движения является управление потребностью в дорожном строительстве путем взимания налогов и специальных пошлин на строительство и использование дорог. Для нормальной работы транспортной сети, соответствующей размерам города, требуется немного пространства, и раннее резервирование полос отчуждения для основных транспортных магистралей — это особенно важно для хорошего городского планирования⁵⁶. Стоимость транспортной инфраструктуры города увеличивается с ростом плотности городского населения; требуется все больше масштабных инвестиций, именно поэтому потребности в городской транспортной системе должны определяться задолго до их возникновения.

Хотя такие вопросы, как экологические последствия развития транспорта, эффективность затрат на моторизацию и связанная с ней проблема пробок часто привлекают могущественные (и часто противостоящие друг другу) лобби, интересы бедных слоев населения при этом учитываются в гораздо меньшей степени⁵⁷. Неимущие проигрывают, поскольку ради развития личного автотранспорта ослабляется поддержка, оказываемая общественному транспорту, и уменьшается пространство для него и для использования немоторизованного транспорта. Бедные горожане оказываются более ограничены в передвижении, и как пешеходы они больше страдают от дорожных происшествий. Высокоскоростные магистрали часто строятся на месте окраинных районов, где живут люди с низким доходом, они увеличивают уровень шума и загрязненность земель. В 1950-е годы в США во время создания системы скоростных автомагистралей, соединяющих штаты, при планировании действовал принцип использования «земель с наименьшей стоимостью», в результате строительство дорог велось не только на экологически уязвимых участках (заболоченные земли и т.д.), поскольку их рыночная стоимость была низка, но и на месте бедных городских районов, что усилило их отторжение от городов и вырождение. Крупные государственные затраты на строительство системы автомагистралей, не уравновешенные поддержкой развития других видов транспорта, ускорили отток наиболее богатой части населения в пригороды и экономический кризис городских центров, что усилило социальные проблемы городов США.

Для того чтобы транспорт стал экологически устойчивым, а его использование социально и экологически целесообразным, стратегии развития городского транспорта, которые предусматривают увеличение мобильности всех жителей, а не только отдельных групп, должны содержать меры сбалансированного управления.

Вставка 6.4**Решение экологических, социальных и экономических задач путем реализации стратегии транспортного развития в Боготе**

С 1998 г. Богота осуществляет реализацию всеобъемлющей стратегии улучшения мобильности населения, включающую поощрение развития немоторизованного транспорта (велосипедные дорожки), ограничение использования автомобилей в течение некоторых часов и дней (одобренное общественным референдумом), а также развитие системы скоростных автобусов (Transmilenio). За счет создания полос на центральных дорогах, предназначенных исключительно для автобусов, а также сети вспомогательных автобусных линий и станций, система обеспечивает экспресс-перевозку и перевозку на местных маршрутах 45 тыс. пассажиров в час в одном направлении. Перевозки и продажа билетов осуществляются частными компаниями, выигравшими тендер в условиях конкуренции. Новая автобусная система оказалась выгодной для пассажиров, ранее пользовавшихся автомобильным транспортом, и восстанавливает уважение к общественному транспорту[†]. К середине 2001 г. система достигла высокой продуктивности (630 тыс. поездок в день при отсутствии аварий, при этом плата за проезд обеспечивает полное покрытие стоимости проезда. Содержание некоторых загрязнителей воздуха было снижено на 40%, время поездки пассажиров уменьшилось на 32%.

Стратегия развития транспорта в Боготе выиграла от сильной позиции мэра в вопросах долгосрочного планирования и представительского участия пассажиров, пользующихся неавтомобильным транспортом, несмотря на сопротивление лобби автомобилистов. Программа также потребовала сотрудничества между частными концессионерами и городскими властями, которые финансировали и осуществляли создание инфраструктуры, а также обеспечивали выделение необходимого дорожного пространства[‡].

[†] Данные по состоянию на апрель 2002 г. (Penalosa, 2001).

[‡] World Bank (2002a), box 8.2.

- Управление существующей дорожной инфраструктурой для улучшения транспортных потоков и уменьшения скоростного режима в густонаселенных районах.
- Придание особой важности снижению интенсивности транспортного движения и развитию немоторизованного транспорта, а также экологическим аспектам при проектировании новых дорог.
- Интернализация социальных издержек эксплуатации дорог путем введения специальных пошлин на развитие дорожной сети для эксплуататоров земельных участков, введение особых дорожных плат «на перегруженность дорог» (или что-то подобное), а также начисление полных социальных издержек за парковку.
- Повышение мобильности городского транспорта путем выделения специальных полос для автобусов, обеспечения соответствующего финансирования и повышения операционной эффективности за счет регулируемой конкуренции.
- Защита пешеходов и немоторизованных транспортных средств с помощью безопасных тротуаров и велосипедных дорожек.
- Обеспечение массового рельсового транспорта для перевозки пассажиров в городах с большими транспортными потребностями, там, где он может использоваться пассажирами с низкими доходами, как в некоторых городах Латинской Америки.

Планирование развития транспорта и управление им требуют согласования разрозненных интересов в условиях неопределенности и большого риска. Многие решения дорогостоящи и имеют долгосрочные

последствия, поэтому они требуют координации между различными видами транспорта. Куриitiba, Богота, Сингапур⁵⁸ — города, которым удалось осуществить всеобъемлющую транспортную стратегию, объединили политическую волю и лидерство с технической и профессиональной компетентностью (см. вставку 6.4). Подобного же рода интегрированный подход необходим для обеспечения безопасности движения.

Достижение согласия и компенсация потерь при удалении твердых отходов

Объемы твердых отходов (включая отходы, опасные для жизни) растут с индустриализацией, ростом доходов и изменением образа жизни. Их неправильное удаление может иметь негативные экологические последствия. Организация сбора и захоронения отходов требует координации. Обычно за сбор мусора отвечают городские власти, но во многих городах сбор мусора городскими службами в лучшем случае охватывает половину его объема. Частные компании вносят весомый вклад в сбор, сортировку и повторную переработку мусора, и общины часто обращаются именно к ним⁵⁹. Но такие решения редко хорошо вписываются в общую систему безопасного удаления отходов. Неправильное захоронение твердых отходов приводит к повреждению дренажных систем, загрязнению грунтовых вод и способствует образованию парникового газа метана.

Основной преградой для выработки коллективного решения и координации является принцип «моя хата с краю» (так называемый синдром NIMBY — «not in my back yard») — ни один городской район не желает, чтобы на его территории располагалась свалка. Организованное удаление отходов игнорируется, или же, без всякого общественного обсуждения, мусор сваливается в тех местах, где население имеет наименьшее политическое влияние. Успешное принятие консолидированного общественного решения по вопросу размещения санитарных свалок или мусоросжигателей предполагает следующие условия⁶⁰.

- Во-первых, принятие общественных решений должно быть заблаговременным и открытым. Выбор места для размещения отходов должен быть согласован заранее с жителями общин, рядом с которыми они могут быть размещены⁶¹.
- Во-вторых, общины, интересы которых может затронуть размещение отходов, должны получить финансовую компенсацию или доступ к другим инвестиционным проектам. В Канаде и США такие общины, как правило, получают «компенсацию за размещение».
- В-третьих, спонсор проекта должен удовлетворять требованиям по минимизации экологических последствий создания свалки путем правильной обработки и дальнейшей утилизации отходов. За объектом должны осуществлять наблюдение местная общественность и местные власти. Причем при организации дела следует сохранить функции за частными (негосударственными) сборщиками мусора, с тем чтобы они могли добывать средства к существованию наименее рискованным образом.

Проблема безопасного удаления отходов является особенно актуальной в крупных городах и районах, в которых расположено несколько городов, в этом случае несколько муниципальных управлений должны заключить соглашение о размещении отходов и сотрудничать в деле распределения расходов и достижения экономии на масштабе. Из-за отсутствия соответствующего организационного участия властей многие крупные города оказались в тупиковом положении. В Монтеррее, Мексика, специально созданная городская организация управляет санитарным полигоном, обслуживающим восьми муниципалитетов. В Сантьяго, Чили, 14 коммун, организовали объединенную корпорацию — на основе добровольного участия, а не официального городского плана — для создания и обслуживания систем по переработке отходов и получению газа. Эти примеры показывают, что коллективное действие правительственных учреждений так же, как и других социальных субъектов, требует доброй воли, доверия и убежденности в том, что учтены все интересы (в данном случае это бремя распределения издержек и внешних экологических эффектов создания такого рода объектов⁶²).

Поиск возможностей для выражения разрозненных интересов по вопросам дренажа

Во многих городах также недостаточно развита ливневая канализация, а из-за плохо продуманной планировки оказываются перекрыты естественные водные пути. В Алжире, где масштабное наводнение в ноябре 2001 г. унесло 800 жизней (700 человек при этом погибло в густонаселенных окраинных районах), естественный канал для поверхностного стока воды был превращен в бетонированную дорогу. Предполагается, что переизбыток дождевых и сточных вод во время сильных дождей станет для больших городов большей опасностью, чем разливы рек⁶³.

Основной институциональной проблемой при возникновении наводнений является тот факт, что до того, как эта проблема станет явной, она мало кого волнует. Местные правительства часто получают стимул для решения вопроса относительно дренажа уже после того, как наводнения пагубно повлияют на деловые районы, подобно тому, как это произошло в Кабанатуане, Филиппины, где местное деловое сообщество вынудило мэра инвестировать в создание дренажной инфраструктуры. В Кампале в течение многих лет местные власти отказывались инвестировать в канал Накивубо для предотвращения загрязнения территории твердыми отходами и ухудшения состояния поселения. В Накивубо, а также в Эфиопии недавние демократические реформы сделали дренаж приоритетной статьей общественных расходов.

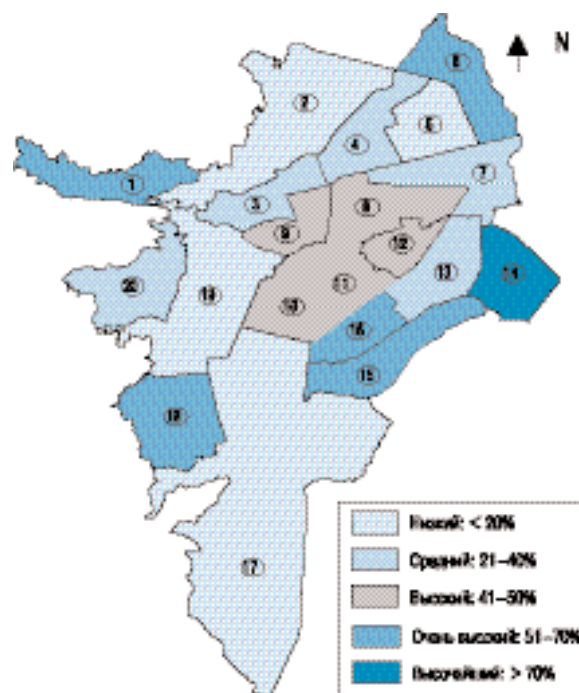
Инклюзивность и доступ к активам: устранение институциональных корней городских трущоб

Как отмечалось в гл. 3, развитие хорошей институциональной базы для решения координационных проблем определяется степенью инклюзивности и доступа к ре-

сурсам широкой массы горожан. Доступ к городской земле — скудному природному ресурсу и наиболее долгосрочному виду городских активов — ключ к экономической, социальной и экологической устойчивости города. Институты должны обеспечивать людям безопасное расселение так, чтобы они могли быть уверены в будущем своих семей и города в целом, допуская при этом и гибкое использование земли. Неформальные, нелегальные или квазилегальные поселения с условиями жизни намного ниже официальных стандартов, часто обобщенно называемые «трущобами», являются наглядным примером неравноправного доступа к физическим и финансовым ресурсам, к защите земельной собственности и к политическому представительству. Также существование трущоб отражает неспособность городского правительства контролировать и регулировать рост районов с низким уровнем доходов, а также неспособность обеспечить прибывающих переселенцев основными услугами путем тщательного планирования и грамотной политики. Подобного рода общины возникают в результате проявления гигантской предпринимательской энергии самих жителей, которые строят город и являются его основной рабочей силой. При правильной институциональной организации они могут обосновываться в здоровых, безопасных и гостеприимных городских пригородах.

Рисунок 6.2

Пространственное распределение населения с низкими доходами в Кали, Колумбия, данные по количеству жителей за 1999 г.



Источник: Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Cali, Colombia, 1999.

Географические и экологические проявления изолированности

Бедность и многие ее проявления в городах могут быть оценены только при анализе дезагрегированности (пространственно детализированной информации) информации. В Кали (Колумбия), например, районы с самыми низкими доходами сосредоточены на городской периферии, где инфраструктура развита слабо, а экологические условия наихудшие. Восточный район (бывшая лагуна) и Западный район (крутые склоны) преимущественно населены бедными мигрантами и меньшинствами, живущими в условиях крайней перенаселенности (см. рис. 6.2) ⁶⁴.

Одной из основных задач создания стабильного благополучного будущего является снижение несоответствия в благосостоянии городских жителей ⁶⁵. Это несоответствие часто маскируется официальной информацией о доступе к воде, канализации, которые не точно отражают проблемы с количеством, качеством и надежностью предоставляемых услуг — или же с числом людей, одновременно пользующихся удобствами в густонаселенных районах. В Аккре (Гана) только 12% из богатейшего квинтиля населения делят туалет или уборную с выгребной ямой с еще более чем 10 домашними хозяйствами, в то время как в беднейшем квинтиле эта цифра составляет свыше 66% населения ⁶⁶. В Майсоре, Индия, 44% домов подключены к водопроводу, но в нелегальных поселениях такой доступ имеют только 8% домов ⁶⁷.

Подобного рода неравенство во многом объясняет тот факт, что в домашних хозяйствах с низким уровнем доходов младенческая смертность в три и более раз вы-

ше, чем в домашних хозяйствах с высоким уровнем доходов (см. рис. 6.3⁶⁸). Коэффициенты смертности среди неимущих в Аккре и Сан-Паулу выше не только из-за высокого уровня распространенности детских инфекционных заболеваний, но также и из-за респираторных заболеваний и болезней кровеносной системы, дорожно-транспортных происшествий и убийств. Возникающая для всех возрастных групп угроза создает целую сеть опасностей ⁶⁹.

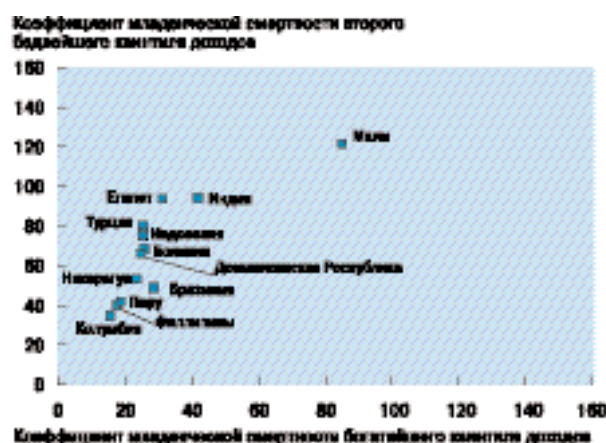
Местные инициативные группы и агентства, озабоченные состоянием окружающей среды и эпидемиологическими проблемами в городах, используют совместные базы данных, куда включаются информация, полученная в результате переписи, а также карты с информацией о доступе к услугам и состоянии здоровья населения в окраинных районах. Так в Порто-Аллегре, Бразилия, для планирования и управления, а также для организации обучения в школах местные власти используют детализированный экологический атлас ⁷⁰.

Экологическое неблагополучие и угроза жизни в городских районах во многом возрастают при их неудачном расположении. Сотни миллионов горожан не имеют другого выбора, кроме как жить на территории (как правило, находящейся в общественной собственности), развитие которой не было утверждено, и поэтому в права жителей официально не включено пользование городскими услугами и системами безопасности. Подобного рода нелегальные поселения продолжают свое убогое существование в течение десятилетий. Поскольку дом также является основным источником дохода (от жилищной ренты или надомной работы) и основным видом частных активов домашнего хозяйства, социальное и экономическое бремя подобного рода условий проживания оказывается весьма масштабным. Многие трущобы расположены в опасных местах: на склонах холмов, в местах, подверженных наводнениям, или возле фабрик. Наводнения, вызванные муссонными дождями в Мумбае, вызвали гибель сотен жителей нелегальных районов, расположенных в опасной зоне, включая районы вблизи дренажных каналов для отвода избыточной воды.

По оценкам Центра ООН по населенным пунктам (Хабитат) за 2001 г., количество жителей городских трущоб составляло 837 млн человек. В соответствии с данными 1993 г., более половины обитателей трущоб проживали в странах Азии, в которых они составляют одну треть городского населения. Трущобы — дом для более чем половины городских жителей Африки и для четверти горожан Латинской Америки и стран Карибского бассейна ⁷¹.

Трущобы на окраинах, как правило, являются местом высокой концентрации людей с низкими доходами (но не обязательно самых бедных, таких как бездомные). В них также могут проживать жители со средними доходами, в случае если инфраструктура и рынок жилья слабо развиты. Жители трущоб в центральных районах города, как правило, проживающие там в течение многих лет, обычно пользуются лучшей инфраструктурой (хо-

Рисунок 6.3
Резкое неравенство в состоянии здоровья жителей городских районов



Примечание. Представлены данные по всем странам, по которым имеется адекватная выборка (по самому нижнему квинтилю выборка нерепрезентативна, поэтому данные здесь не отражены). Коэффициент младенческой смертности рассчитан как отношение числа умерших детей в возрасте до 1 года на 1000 живорожденных за год.

Источник: Demographic and Health Surveys (см. www.measuredhs.com).

тя она обычно низкого качества и ненадежна). Они также имеют более устойчивую общинную связь и менее изолированы физически, чем жители новых поселений, расположенных обычно на окраинах. Обе группы страдают из-за того, что их непрестижное место жительства предопределяет проблемы с трудоустройством и ограниченный доступ к социальному капиталу⁷².

Неблагоприятные факторы: высокий уровень преступности и насилия также широко распространены в зонах, где проживает бедное население. Наибольшее число убийств в Кали отмечено именно в беднейших районах. Исследования жизни беднейших горожан в Гватемале и Колумбии выявили, что причиной насилия являются проблемы с доступом к воде⁷³. Анализ административных районов или муниципалитетов в штате Сан-Паулу позволяет определить их территориальную изолированность как следствие неблагоприятных условий, недостатка городских услуг и отсутствия надежных прав собственности. В муниципалитетах с наихудшими условиями проживания отмечается самый высокий уровень убийств, а в наименее территориально изолированных муниципалитетах эти показатели насилия — самые низкие. Регионы с худшими результатами также характеризовались наибольшей разницей в доходах⁷⁴. Подобного рода изолированность порождает разочарование в ожиданиях, тщетные надежды и неверие в будущее общества.

Даже в странах с переходной экономикой многие городские бедняки живут в условиях намного худших по сравнению со стандартными — в полуправовых поселениях (например, из 15–25% городских жителей в Бывшей Югославской Республике Македонии, многие относятся к этническим меньшинствам⁷⁵). Но не во всех неформальных поселениях плохие условия проживания. Некоторые нелегальные или временные поселения создаются коммерческими субъектами или политическими партиями, обещающими, что вопрос с инвестициями в недвижимость будет улажен позже (такого рода обещания схожи с борьбой за права на землю в районах, примыкающих к сельскохозяйственным, как это описывалось в гл. 5). Подобного рода спекуляция землей усиливается, когда в стране нет четкой политики защиты собственности, власти не способны учесть различные интересы и четко обеспечить общественно полезное использование земли или надлежащее правоприменение.

Увеличение возможностей через доступ к активам: защита прав собственности

Хотя существование трущоб является следствием институциональных ошибок в вопросах строительства и финансирования жилья, городского планирования и обеспечения доступа к коммунальным услугам, а также недостатков в работе местных властей, одна из самых главных ошибок состоит в отсутствии защиты прав собственности. Защита права собственности подразумевает «защиту от насильственного выселения с земли или из жилища без суда и следствия»⁷⁶. Упор, таким образом, делается на предотвращение принуди-

тельного или произвольного выселения жителей отдельных домов или целых поселений. Значимость проблемы городской бедности подчеркивается тем, что она включена в «Цели развития на тысячелетие» как показатель 31 («Доля людей, обеспеченных защитой прав собственности»), она упоминается также в формулировке Цели 11 («К 2020 г. достичь существенного улучшения жизни по крайней мере для 100 млн жителей трущоб») и Цели 7 («Обеспечить экологическую устойчивость»). Решению проблемы также посвящена Глобальная кампания Хабитат, в центре которой — «Обеспечение прав собственности», и программа Союза городов «Города без трущоб». В этой программе участвует множество доноров.

Недостаток в обеспечении прав собственности в городах систематически не изучался. Даже признание жителей домовладельцами или арендаторами не обеспечивает защиту от массового выселения, если право на землю и законность в целом соблюдаются плохо⁷⁷. Обеспечение прав собственности является частью общей иерархии прав в стране, начиная с юридического обоснования права собственности и соблюдения условий контрактов и заканчивая признанием права пользования, основанного на обычае⁷⁸. Таким образом, обеспечение права собственности не противопоставляет права скваттеров или арендаторов правам частных собственников и землевладельцев, находящихся под защитой договорного права. Но страны, допускающие произвольное выселение, зачастую не могут обеспечить и законное соблюдение условий об аренде частных домов и, таким образом, мешают нормальной работе рынка частного жилья, что еще больше ухудшает положение граждан с низкими доходами.

Обеспечение прав и обязанностей, связанных с землевладением и землепользованием, обеспечение законности статуса владельца — все это устраняет основной источник экономической и политической нестабильности для домовладельцев и общин. Это уменьшает вероятность того, что разочарованные горожане не будут вкладывать деньги в свои дома и магазины, обеспечивает им лучшую жизнь в городском обществе и стимулы для сотрудничества с местными чиновниками по вопросам предоставления услуг. Исследования, проведенные в Индонезии, показали, что подтверждение прав собственности увеличило вероятность поступления требований об организации уборки мусора⁷⁹. Исследования в Бангалоре показывают, что улучшение статуса владельцев жилья имеет явное позитивное влияние на готовность участия в коллективной деятельности по обеспечению коммунальными услугами, даже в культурно разнородных общинах⁸⁰.

Растущая готовность города, штата и национального правительства Бразилии к урегулированию статуса трущоб, или *фавел* (fevalas), стали началом других преобразований (см. вставку 6.5). Поворотным моментом стало принятие в 1988 г. федеральной конституции, усилившей роль местных органов власти и поощрившей проведение муниципальной политики легализа-

Вставка 6.5**Решение проблемы фавел в Бразилии**

Во многих городах Бразилии большая доля населения — от 25% в Рио-де-Жанейро до 40% в округе Ресифи — живут в неформальных или нелегальных поселениях, часто расположенных на общественных землях. Такие фавелы являются домом для людей, которые составляют основу рабочей силы, и эти люди проживают в крайне неблагоприятных для здоровья условиях, на территории, подверженной селям, наводнениям и отличающейся высоким уровнем преступности. В прошлом официальной политикой по отношению к фавелам было скорее отрицание существования проблемы (при нерегулярном предоставлении коммунальных и общественных услуг лишь в случае крайней политической или же какой-либо другой необходимости) в сочетании с угрозой выселения. И только в 1970-х годах большинство муниципалитетов начало включать такие поселения в свои карты планирования как временные городские районы, несмотря на то, что многие из них существовали уже в течение десятилетий. Преобразования в этих поселениях начались недавно, когда местные власти, поддержанные правительствами своих штатов и национальным правительством, сделали заявление о необходимости включения фавел в состав городов как в социополитическом, так и материальном смысле.

С начала 1980-х годов несколько городов, а среди них наиболее активно Бело-Оризонте и Ресифе, начали прилагать усилия по официальному признанию фавел, их развитию и интеграции в состав города. На государственном уровне применялись новые инструменты планирования для того, чтобы некоторые поселения были признаны «как жилые районы с особыми социальными потребностями» («special residential zones of social interest», ZEIS), что позволило осуществлять планирование в соответствии с потребностями использования земель в этих общинах. В Ресифе в 1987 г. был впервые принят институциональный механизм (PREZEIS), предназначенный для дальнейшей интеграции нелегальных поселений в аппарат формального планирования при активном участии общин, а также для предоставления доступа к коммунальным услугам и инфраструктуре в целях снижения неравенства. В соответствии с этим законом в Ресифе создали комиссию по легализации прав собственности, призванную определить круг задач в каждом ZEIS и работать над их решением путем сотрудничества с большим числом заинтересованных лиц. Комиссия была наделена государственными правами в целях исполнения этой регулярной программы, невзирая на сопротивление консервативных сторон. Штат Пернамбуко присоединился к Ресифе, усиленно привлекая инвестиции в те районы, которые должны были быть включены в общегородское пространство.

Программы со сходными целями были приняты и в других городах Бразилии, включая Порто-Алегре, Рио-де-Жанейро и Сан-Паулу. Программа, принятая в Рио-де-Жанейро (именно там власти штата кардинально изменили свое отношение к фавелам, предоставив займы на стройматериалы жителям и не потребовав соответствующего залога), особенно примечательна своей масштабностью*. В программах городов Бело-Оризонте и Порто-Алегре особый упор был сделан на финансирование участников и планирование инвестиций в поселения. Исследования Бразильского Института прикладной экономики, проведенные в 1998 г., показали, что по крайней мере 794 муниципалитета имеют программы улучшения районов, в которых находятся фавелы или нелегальные поселения; из них 506 разработали программы по урегулированию прав земле-владения.

Там, где политика урегулирования прав собственности предполагала передачу прав на пожизненную аренду лицам, проживавшим на частных или государственных землях, как это было в Бело-Оризонте и Рио-де-Жанейро, этот аспект программы развития реализовать было гораздо труднее, чем программу физической модернизации и предоставления городских коммунальных услуг. Другие муниципалитеты, среди них Порто-Алегре и Ресифе, использовали новую альтернативную юридическую программу обеспечения индивидуальных и коллективных прав собственности. При этом использовалась формулировка «обеспечение реальных прав пользования» (concession of the real right to use, CRRU), которая означает владение на правах аренды, предоставляющее право частной собственности на общественную землю на 50 лет для отдельных граждан или общин†. Наряду с признанием поселений «зонами общественных интересов» CRRU защищает их жителей от выселения и предоставляет им широкие права собственности. Этот юридический инструмент позволяет штатам защищать право жителей общин с низкими доходами на пользование землей во имя социальноэкономической интеграции города; он также позволяет сохранить скудные общественные земельные ресурсы для текущего и будущего использования. В поселениях, которым были обеспечены такие права пользования, произошли значительные сдвиги за счет частного и государственного инвестирования в жилой фонд и инфраструктуру. Благодаря этому у них появляется облик рабочих кварталов, хорошо связанных с соседними районами.

Оставаясь во многом не опробованным, новый национальный Городской статут дает муниципалитетам инструменты для дальнейшего урегулирования проблемы нелегальных поселений. Статут, например, предусматривает передачу земли, находящейся в частной собственности, живущим на ней людям, если они занимали ее без всяких споров по крайней мере пять лет. Для завершения программы улучшения условий жизни и социальной интеграции городских бедняков, эти политические и юридические мероприятия и инвестиции должны быть поддержаны более широкими действиями, которые также способствуют развитию новых экономических возможностей и предусматривают борьбу с другими проявлениями бедности.

*Первая фаза проекта, поддержанная в 1995 г. Межамериканским банком развития, касалась модернизации в 60 фавелах и 20 временных поселках и охватила 250 тыс. человек. Вторая фаза и второй заем в 2000 г. предназначались для 56 фавел и 8 временных поселков, с примерно таким же числом жителей. Общие затраты на модернизацию в этих проектах составили в среднем 4 тыс. долл. США на одно домашнее хозяйство, что выигрывает по сравнению с большинством других жилищных программ и многими программами по улучшению санитарного и социального обслуживания. Brakarz (2002).

† В Бразилии при регистрации CRRU возможна передача прав владения законным наследникам, также возможна продажа, аренда и использование земли в качестве залога. CRRU могут использоваться индивидуально или коллективно (как кондоминиум) и имеют гендерные аспекты, поскольку приоритет в праве землепользования отдается женщинам (Payne and Fernandes 2001; Fernandes 2002).

Источник: Cira, Специальные примечания к Докладу о мировом развитии 2003 г.

ции и улучшения условий владения в этих нелегальных поселениях. Принятие в июле 2001 г. на федеральном уровне совершенно нового статуса города обеспечило муниципалитетам юридические стимулы для законодательного урегулирования статуса фавел как части согласованного плана по борьбе с пространственной сегрегацией и социальным неравенством, а также для создания более инклюзивного и демократического городского управления⁸¹.

С точки зрения города обеспечение прав собственности горожан является как коллективным, так и индивидуальным благом⁸². Целые общины подвергаются опасности при сносе поселений, состоящих из хибарок, в то время как жители, поселения которых официально признаются в качестве составной части города, получают право на индивидуальную защиту. Часто оказывается достаточным, чтобы они признавали права собственности друг друга на жилье. Организации об-

Вставка 6.6**Каким образом жители трущоб, расположенных в полосе отчуждения железных дорог в Мумбае, организовали собственное переселение**

В двенадцатимиллионном Мумбае — коммерческой столице Индии почти 20 лет около 24 тыс. семей проживали вдоль оживленной железнодорожной линии, их хижины располагались едва ли не в метре от рельсов. Помимо постоянного риска смерти или увечья, жители почти полностью были практически лишены базовых услуг.

Проект по улучшению городского движения и транспортной системы требовал переселения жителей этих трущоб. Для обеспечения гражданского участия в составлении плана переселения специальный комитет правительства Махараштра привлек союз трех организаций, таких как Общество для развития центров по ресурсам территории (The Society for the Promotion of Area Resource Centers, SPARC; зарегистрированная НПО); Национальная федерация жителей трущоб (National Slum Dwellers Federation, NSDF) и Женский сберегательный кооператив жителей трущоб и улиц. Составной частью NSDF является RSDF, состоящий из семей жителей Мумбая, которые должны были переехать в ходе осуществления железнодорожного проекта.

К июню 2001 г. менее, чем за год, союз без принуждения переселил 10 тыс. семей в жилища с гарантией прав собственности, с доступом к воде, канализации и электричеству. Каким образом это было сделано? Городское региональное управление развития Мумбая, ответственное за осуществление железнодорожного проекта, сняло с себя часть полномочий по переселению и реконструкции, обычно считающихся прерогативой государственных учреждений — таких, как обеспечение права выбора, предоставление общине основной информации, распределение жилья. Подобного рода функции, предоставляющие возможности для коррупции и взимания ренты, были переданы Союзу неправительственных организаций.

Задолго до начала железнодорожного проекта RSDF собрала информацию о людях, живущих в полосе отчуждения железной дороги, для мобилизации общины и обретения доверия у жителей как необходимого условия переселения. Домашние хозяйства приняли соглашение по условиям предоставления временного и постоянного жилья. На новом месте жительства жильцы создали кредитные кооперативы для того, чтобы урезая свои будущие доходы, компенсировать затраты на переселение.

Опыт показывает, что хорошо мобилизованная и самоуправляющаяся община бедняков может действовать коллективно в собственных интересах и на благо более крупного городского сообщества в том случае, если есть взаимное доверие и гибкость со стороны общины и правительственных учреждений.

Источник: Вигта (2001а).

щин в нелегальных поселениях используют свои наиболее мощные социальные активы (социальные сети) для защиты своей территории от посягательств новых мигрантов, от насильственного переселения, а также для борьбы за предоставление им прав городских жителей⁸³. Федерация жителей железнодорожных трущоб в Мумбае (Railway Slum Dwellers Federation in Mumbai, RSDF) успешно осуществила переселение жителей, являвшихся ее членами, при реализации транспортного проекта, выгодного для всего города (см. вставку 6.6).

Насколько важен легальный статус? Опыт многих развивающихся стран показывает, что домашние хозяйства и общины значительно выигрывают при переезде из крайне незащищенных (с юридической точки зрения) владений во владения, признанные де-факто (более защищенные, но все же не полностью легальные⁸⁴). Предоставление индивидуальных юридичес-

ких земельных титулов (фригольд — безусловное право собственности) иногда создает дополнительные преимущества, такие как доступ к жилищным займам и активизация рынка жилья⁸⁵. Но для этого требуется поддержка банковских и жилищных институтов, которые часто не существуют вследствие других ограничений, таких как низкие доходы населения и нежелание кредиторов финансировать расширение жилых площадей — основной способ, с помощью которого бедняки обеспечивают себе собственное жилье⁸⁶. В странах с переходной экономикой, на территории Европы и бывшего СССР, некоторые стимулы к приватизации жилья ограничивались информационной и финансовой неорганизованностью рынка жилья⁸⁷.

В то же время право собственности может и ухудшить общий доступ бедняков к земельным ресурсам и жилью. Это может произойти в том случае, когда право собственности распространяется только на некоторые районы, когда жильцы после предоставления права собственности впоследствии вытесняются повышенной арендной платой или когда жители трущоб переселяются в новые окраинные районы с подтверждением права собственности, но без помощи в доступе к услугам инфраструктуры⁸⁸. Поэтому спрос на законные титулы часто оказывается ниже, чем он мог бы предполагаться при существующем росте цен на землю⁸⁹.

Легализация права владения может повлечь значительные административные издержки, поскольку во многих городах нет хороших кадастров, что ведет к затяжным дискуссиям по поводу юридического статуса собственника. Проводившаяся в Перу программа COFOPRI достигла гораздо больших успехов в вопросе легализации права собственности (около 1 млн актов за 4 года), чем аналогичные программы в других странах. Но это стало возможным только вследствие существования на окраинах городов больших участков земли? принадлежащих государству. Легализация в более старых городских районах продвигалась медленнее из-за споров по поводу собственности⁹⁰. Альтернативой официальному предоставлению прав собственности и кадастрам в деле эффективного обеспечения доступа к услугам и признания права проживания может стать уличное планирование в нелегальных поселениях: нанесение улиц на карту, обеспечение их названиями, а домов — номерами. Подобная система, примененная в 15 странах Западной Африки, помогает коммунальным службам составить точные именные списки для обеспечения доступа к услугам и позволяет определить простую схему налогообложения участков⁹¹.

Когда жители неформальных окраинных поселений не боятся выселения в судебном порядке, они могут использовать свой социальный капитал для проведения с местными властями или коммунальными компаниями переговоров о предоставлении услуг и осуществлять коллективные действия по улучшению состояния своих поселений⁹². В Пуне, Индия, после долгого безразличия со стороны муниципальных властей организация жителей использовала такую же, как в Мумбае, систему

мобилизации сил общины и собственных усилий для того, чтобы удовлетворить потребность в обеспечении канализационной системой. В Пуне союз жителей трущоб (представленный в основном женщинами) оценил потребности жителей, организовал строительство с технологическими нововведениями для удовлетворения запросов различных групп потребителей и создал эффективную систему оплаты и обслуживания. Их усилия способствовали тому, что за несколько лет в городе исчезли выгребные уборные, которыми пользовалась почти половина из 1 млн жителей трущоб⁹³. В Санто-Доминго, Доминиканская Республика, ассоциации жильцов с низкими доходами из трех поселений приняли аналогичные шаги. Эти районы, расположенные на склонах оврагов, уязвимы для оползней. Члены ассоциаций, в основном женщины, разработали и создали свою собственную программу смягчения последствий стихийных бедствий путем создания крепких стен и проведения других инфраструктурных улучшений⁹⁴.

Институциональная база устойчивого городского развития

Для хорошего управления городом необходимы институты, позволяющие отражать различные интересы, согласовывать их и приходить к решениям, необходимым для общего процветания. Некоторые институциональные структуры особенно важны для решения городских проблем.

- Структура, которая распределяла бы ответственность и устанавливала координацию между общиной, местными властями и правительствами на провинциальном и национальном уровнях и обеспечивала бы необходимыми полномочиями соответствующих людей для решения вопросов на каждом уровне.
- Широкое участие в обсуждении для выработки стратегического мышления и обеспечения взаимопонимания и согласия, мотивированных действий и оценки достигнутых результатов.
- Сети, необходимые для связи и наращивания потенциала, объединяющие функционеров и заинтересованных лиц.

Как уже отмечалось, некоторые неформальные структуры, существующие в сельской местности, могут работать и в городских районах, особенно среди жителей одного района. Но от такого рода неформальных институтов часто требуют слишком многого. Они в состоянии стимулировать появление частных предприятий, но не могут помочь им расти. Они могут обеспечить поддержку домашним хозяйствам, но не способны обеспечить им гарантированное подключение ко всем городским услугам, обеспечить им экономическую безопасность или политическую легитимность, которую население заслуживает в соответствии с масштабами городских запросов. Большие запросы и сложность городской жизни требуют создания эффективных формальных институтов, чья работа была бы гибкой, предсказуемой и прозрачной.

Что же позволяет таким институтам возникать и расти? Часто основные изменения происходят после внезапных кризисов: эпидемии, природной катастрофы или прихода к власти харизматического лидера. За последние годы демократизация и налогово-бюджетная децентрализация придали новую легитимность и новые полномочия местным властям (см. гл. 7)⁹⁵. В то же время глобализация создала новые возможности, сделав доступной новую информацию и породив новые ожидания населения, связанные с решением городских проблем.

Наделение соответствующими полномочиями участников всех уровней и обеспечение их координации

С расширением жилых районов увеличивается число экологических и социальных ресурсов, необходимых для устойчивого городского развития. Переход с районного уровня на городской, региональный и национальный предполагает новые расширенные экологические и социальные взаимосвязи, усиливает разнообразие интересов, конфликтный потенциал, технические и институциональные требования для координации столь разнообразных интересов.

Принятие ответственности за городские услуги и отрицательные внешние эффекты на самом низком уровне практических действий — это и есть принцип субсидиарности — является базисным условием мобилизации коллективных усилий. Субсидиарность наделяет властными полномочиями наиболее заинтересованных лиц и усиливает легитимность высших органов власти с помощью разделения власти. Децентрализация городских коммунальных услуг и передача их в ведение местным органам власти желательны для усиления значимости выражения интересов граждан и их доступа к точной информации. Для этого необходимы подотчетность соответствующих органов власти и возможность обращения к ним граждан с проблемами соответствующего уровня — а это зависит от структуры межправительственных финансовых отношений⁹⁶.

Политическая напряженность, существующая между различными уровнями государственной власти, — распространенный факт. Центральные правительства часто возлагают обязанность по реализации проектов на местные власти, не финансируя их; последние, в свою очередь, могут начать проект без соответствующей поддержки центра. Местные власти же могут быть менее прогрессивны, чем центральные правительства, и препятствовать проведению необходимых реформ. В Китае некоторые местные правительства препятствуют распространению информации, касающейся экологической обстановки в городе, даже после того, как Государственное агентство по охране окружающей среды официально утвердило такую необходимость. В провинции Цзянсу, напротив, местные власти начали проведение политики открытого доступа к такого рода информации задолго до решения центрального правительства⁹⁷.

Коллективные действия жителей окраинных районов. Местные экологические проблемы, такие как удаление твердых отходов, часто могут быть решены за счет координации на уровне общин. Общность интересов позволяет решать проблемы за счет внутренних ресурсов или же добиваться их решения от правительства и коммунальных служб. Стихийно возникающие и общинные организации граждан, предпочитающие конфронтации с городскими властями активное сотрудничество с ними, имеют гораздо больше возможностей добиться значительных выгод для городских бедняков⁹⁸. Опыт работы в Пакистане, на Филиппинах и в Таиланде по программам улучшения базисной инфраструктуры и жилья в районах с низкими доходами показывает, чего могут добиться организации общин как основные партнеры правительства и частного сектора. Все же такого рода партнерства требуют долгосрочных обязательств, для того чтобы опираться на них⁹⁹.

Основной уязвимой частью такого рода программ было отсутствие регулярной продолжительной финансовой и политической поддержки со стороны формальных институтов. В частности, городские учреждения и коммунальные предприятия должны принять ответственность за разработку и поддержание инфраструктуры таких служб и объектов, как дренаж, освещение, парки в окраинных районах. Обеспечение инфраструктуры, выходящей за пределы района (дорог или свалок для размещения мусора), часто неудовлетворительны из-за слабой координации с ответственными государственными учреждениями, что снижает экологические и другие выгоды.

Многие окраинные городские районы использовали свои внутренние социальные ресурсы для создания институтов, обеспечивающих местный общественный порядок, таких как организации на базе общин по «наблюдению за преступностью». Однако это также требует тесного сотрудничества и поддержки официальных организаций, например полиции. В Дурбане, Южная Африка, 50 торговцев из местной общины добровольно патрулируют район Уорвик-Джанкшн. Городская полиция провела обучение группы по вопросам осуществления ареста граждан, конституционных прав людей и судебных процедур для обеспечения успешного возбуждения уголовного дела. Их усилия способствовали снижению уровня преступности, созданию доверительных отношений между общиной и полицией, увеличили число успешных расследований и судебных преследований. Но отношения продолжают оставаться довольно напряженными из-за того, что в целом жители воспринимают работу городской полиции как неадекватную¹⁰⁰.

Сильное местное (городское) правительство. Большинство проблем устойчивого развития городских районов выходит за пределы отдельных окраинных районов и требует постоянных механизмов обеспечения коллективной работы местных органов власти, работающих с районными общинами, но обладающих более широкими обязанностями. Именно здесь возникает столкновение интересов между более крупными и

могущественными заинтересованными группами — относительно вопросов, каковы должны быть приоритеты и кто должен получить услуги. Все это подчеркивает необходимость гражданского представительства в правительстве.

В основе обеспечения устойчивого развития города лежит создание муниципальных правительств и их организаций, чья деятельность была бы более подотчетной и прозрачной для всех сторон. Повестка дня реформы должна включать следующие пункты.

- Рост демократизации (проведение выборов).
- Положительный практический опыт и стимулы для грамотного финансового управления.
- Общественное участие и доступ к информации по бюджетному и инвестиционному планированию.
- Совершенствование навыков и профессионального уровня управленческого состава.
- Мониторинг и оценка, основанные на определенных стандартах и отзывах клиентов.

Многие крупные города демонстрируют новые отношения между обществом и властями, когда первое оказывает на последних давление, требуя исполнения основных функций. Инициативы часто возникают в процессе сотрудничества на базе конкретной деятельности местного правительства. Пример — обнародование городского бюджета и планов закупок в Обнинске (Россия¹⁰¹), или городской референдум для выяснения готовности жителей платить за улучшение инфраструктуры после наводнения в городе Тихуана (Мексика¹⁰²). Такого рода инициативы впоследствии могут стимулировать более глубокие и широкие процессы реформ в других областях. Обнинск в настоящее время влияет на проведение реформ на районном уровне, а власти в Тихуане преобразовали свой план восстановления после стихийных бедствий в серию нововведений, касающихся улучшения режима налогообложения и общественных работ. Совместное финансирование, апробированное в Порто-Аллегре, теперь распространилось на 80 бразильских городов и значительно изменило отношения между гражданским обществом и местным правительством¹⁰³.

В Сенегале и Гвинее некоторые местные правительства в рамках программы по наращиванию возможностей и осуществлению децентрализации создали институты общественных консультаций для обеспечения гражданской поддержки и закрепили эти программы в контрактном соглашении между городом и центральным правительством. Этот муниципальный контракт обязывает власти обоих уровней исполнять согласованные финансовые мероприятия, а также реформы, обещанные заинтересованным лицам¹⁰⁴.

*Сотрудничество между юрисдикциями — городское управление*¹⁰⁵. Масштабность воздействий многих экологически неблагоприятных факторов и взаимозависимость некоторых видов экономической деятельности, использующих инфраструктурные сети и прочие услуги в смежных районах, требуют сотрудничества

между местными правительствами, а также между региональными и центральными властями. Это особенно важно в отношении объектов, предполагающих экономию на масштабе для систем городского транспорта, управления водными ресурсами, контроля над загрязнением, удаления мусора и очистки сточных вод. На этом уровне коллективного взаимодействия возникает еще большее расхождение интересов, особенно в сфере раздела совместных расходов и выгоды. Разобщенность и конкуренция среди муниципалитетов явно превышают норму. В более чем 70 странах, в которых проходили процессы децентрализации, за исключением Индии, муниципальные законы и конституционные реформы во многом непреднамеренно обусловили ослабление перспектив решения проблем больших городов на основе признания их метрополиями.

В течение многих лет в развивающихся и промышленно развитых странах разнообразные организационные изменения на официальном и неофициальном уровнях реализовывались для решения проблем управления крупных городов. Обычно (как в Дакке и Сан-Паулу) юрисдикция в области осуществления специальных функций определяется географическими особенностями района, когда существует множество местных правительств, которые ведают общими вопросами и могут сотрудничать по частным вопросам, таким как сбор данных по району или разделение издержек приобретения дорогостоящего оборудования и объектов. Иногда такого рода сотрудничество приводит к созданию специализированных городских зон или специализированных районных служб, когда ограниченные полномочия (обычно планирование или природоохранная деятельность, например защита водоразделов или региональных парков) передаются специальным управлениям.

Официально назначенные власти столичных городов, созданные или разрешенные в соответствии с общегосударственным законом, встречаются реже. При системе, называемой функциональным разделением, низшие органы управления обычно отвечают за базовые функции, к которым относятся, например, распределение водных ресурсов и уличное освещение, в то время как правительства более высокого ранга занимаются более масштабными вопросами, такими как создание скоростных автострад с транспортными развязками и магистральных водопроводов (как в Мехико, см. вставку 6.7). Эти правительственные организации второго уровня могут быть автономными, а иногда наделенными функциями исполнительной власти в деле осуществления проектов, как, например, управления развития в Колькате. В других случаях, как это было принято в Латинской Америке в 1970-х и 1980-х годах, столичные управления осуществляли только консультативную функцию. Самым масштабным официальным нововведением было создание централизованных столичных организаций, как это было в Бангкоке, Куала-Лумпуре и Сеуле, но таких организаций мало, и чаще всего они создаются центральным правительством для управления столичным городом.

Вставка 6.7

Поиск в Мехико схем управления столицей

За последние десятилетия в городе Мехико было проведено несколько организационных реформ. Городская агломерация в долине Мехико начинается с федерального округа, где располагается центральное правительство. Округ населен 10 млн человек и разделен на 16 муниципальных районов, или делегаций. Вокруг федерального округа расположены 12 функционально связанных с ним муниципалитетов штата Мехико (с населением 7 млн человек). Еще более расширенная территория (регион города Мехико) включает почти 100 муниципалитетов в 5 штатах.

Для выяснения основных потребностей были созданы различные городские комиссии. Более 30 лет назад была создана комиссия по водоснабжению, которая должна была разработать и внедрить гигантскую систему межбассейновой транспортировки воды для водоснабжения Мехико. Подобным же образом работала над ограничением транспортных выбросов комиссия по контролю качества воздуха. Комиссия успешно провела акцию по изъятию из продажи бензина с добавками свинца и в настоящий момент работает над снижением транспортного потока и улучшением оперативной эффективности транспорта.

Несмотря на существование почти полдюжины плановых и специальных комиссий, постоянной проблемой остается координация роста города с развитием водной и транспортной инфраструктуры, в частности проблема перевозки большого числа пассажиров на линиях, связывающих основные жилые районы с местами работы. Недавние политические реформы, сделавшие пост мэра выборным, обусловили активные политические дебаты по поводу организации в Мехико новой системы городских властей.

Источник: Campbell, специальные примечания для Доклада о мировом развитии 2003 г.

Некоторые города, например Йоханнесбург, совместили эти модели, причем их первоначальный вид также меняется с изменением потребностей городского населения. Глобализация вовлекла крупные города в процессы, требующие более широкой базы для управления и стратегического планирования. Организация столичных структур, видимо, отвечает необходимости увязки интересов избирателей и налогоплательщиков с механизмами общественного выбора. За последние несколько десятилетий Лондон, Монреаль, Нью-Йорк, Оттава и Торонто прошли сходным итерационным путем в реформировании; их первым шагом (в конце 1980-х годов) был переход от официальных столичных органов, обладающих исполнительной властью, к децентрализованной системе независимых муниципалитетов. К концу 1990-х годов эти крупные города вновь вернулись к разнообразным централизованным системам, но с большим демократическим участием со стороны избранных или назначенных гражданских групп.

С появлением этих и других организационных нововведений будет также активизироваться обмен опытом на международном уровне. Для внедрения новых функций и финансирования столичного управления необходимо участие национального правительства или властей провинциального уровня, поскольку местные власти, как правило, неохотно передают властные полномочия, особенно если это касается перераспределения ответственности за налогообложение¹⁰⁶.

Достижение согласия и выработка стратегий устойчивого городского развития

Важными условиями координации являются выработка общего мнения о сути проблемы, издержках и выгодах альтернативных решений, а также учет мнений

различных заинтересованных групп. Двумя соответствующими формами выявления интересов и достижения согласия являются местные экологические планы действий и стратегии городского развития.

Начиная с проведения в 1992 г. Саммита по проблемам Земли около 6400 органов местной власти в 113 странах либо официально оформили, либо уже активно взялись за претворение местных экологических планов действий (под общим названием «Местная повестка дня на 21 век»)¹⁰⁷. Эти инициативы способствуют внедрению экологических проблем в планы городского развития и делают особый упор на аспекты участия и подотчетности. Они определяют местные потребности и помогают местным заинтересованным лицам делать выбор между множеством приоритетов будущего развития своего района. Также они создают основу для координации властей различного уровня и правительственных и отраслевых учреждений.

В г. Манисалес (Колумбия) с населением около 360 тыс. человек местный экологический план действий, разработанный на основе широких консультаций, был включен в общегородской план развития и бюджет города. В план вошли меры по возрождению архитектурного наследия города, улучшению системы общественного транспорта, совершенствованию управления бассейном реки Чинчина, вода которой поступает в городской акведук, по уменьшению угрозы селей, созданию экологических парков, а также разработку общинных планов действий экологического развития. План также включал инновационную систему показателей — так называемых «экологических светофоров», сигнализирующих о достигнутых результатах¹⁰⁸.

Не во всех случаях участие в реализации этого плана было столь масштабным, как планировалось, часто не хватало усилий для внедрения долгосрочных проектов: как уже отмечалось в гл. 3, трудности с реализацией долгосрочных обязательств были одним из основных препятствий успешной координации. Они были более успешными при устойчивой поддержке администрации мэра, масштабном участии местных неправительственных организаций или университетов, а также усилиях по мобилизации финансов для местного экономического развития. Большая часть «Местной повестки дня на 21 век» была реализована в малых городах, что, возможно, свидетельствует о трудностях по достижению согласия в крупных городах. Полезным в деле распространения «Местной повестки дня на 21 век» в пределах страны оказалось участие национальных правительств.

Городские стратегии развития аналогичны работе по усилению стратегического планирования с широким гражданским участием, но у них потенциально более широкая нацеленность на интеграцию проблем экологии и производительности в перспективные планы улучшения жизни бедных слоев населения¹⁰⁹. Они применялись для выработки консенсуса относительно желаемого образа города будущего и для достижения этого идеала. Такого рода планы стратегического развития, как правило, включают возможность гражданского представитель-

ского участия в развитии экономической и социальной жизни города, а также окружающей среды; помогают четко выверить приоритеты и планы действий и инвестирования. Вот некоторые примеры.

- Стратегия развития города Кали, Колумбия, помогла выявить отношение заинтересованных групп к основным общественным проектам и привела к смене приоритетов городского инвестирования. На первом этапе, реализация которого также вызвала дискуссии по поводу преступности как основной городской проблемы, выявилась необходимость в лучшем понимании местной экономики и тех ограничений, которые препятствуют занятости.
- В Сан Фернандо, Филиппины, стратегия городского развития помогла переориентировать приоритеты инвестирования в пользу санитарных объектов.
- В городе Санто-Андре в штате Сан-Паулу усилия стратегического планирования были сосредоточены в сфере решения проблемы социального неравенства и изоляции, были созданы «социальные карты» в целях определения и контроля решения задач по уменьшению неравенства.

Примером положительной практики для институционализации городской стратегии является включение ее основных элементов в систему регулярного городского планирования. Поскольку поддержка и внедрение стратегического планирования продолжают оставаться сложной задачей, такого рода усилия помогут выявить приоритеты различных заинтересованных групп и способствовать общественному стремлению к изменениям¹¹⁰. Двумя основными пунктами на повестке дня при стратегическом планировании развития большинства крупных городов должны стать: опережение темпов роста города и доведение городской плотности населения до комфортного, приемлемого уровня.

Опережение темпов расширения городских границ — управление созданием новых поселений в целях предотвращения появления новых трущоб. Большим и малым городам развивающихся стран в ближайшие десятилетия придется решать проблемы, которые возникнут в связи с удвоением населения в следующем поколении. При этом важную роль могут сыграть институциональные реформы, проводимые для улучшения и интегрирования существующих трущоб в систему города. Часто многие городские правительства избегают признания существования проблемы районов с низким уровнем доходов; вместо этого они предоставляют их самим себе. В то же время создание системы инфраструктуры (по факту) после появления неофициальных поселений обходится дороже, поскольку плотность их заселения высока, регулярная планировка отсутствует, и часто требуется расселение. Агентство городского развития Боготы установило, что создание дренажной системы в окраинных районах с регулярной планировкой обходится в три раза дешевле, чем в неофициальных поселениях¹¹¹.

Политическая воля является необходимой составляющей создания институциональной среды, которая могла бы учитывать и предвидеть требования новых город-

Вставка 6.8**В предвидении роста городских поселений в Лиме**

Лима, Перу 1977 год. Когда мы стояли на холме с видом на новый район, располагавшийся в 10 километрах к северо-востоку от пригорода Лимы, маленький мальчик 7 или 8 лет сказал, что он — инженер. Инженер? «Ну, — сказал он, — я помогаю людям проводить границы участков и строить наш район». В поселение, состоявшее из проведенных мелом границ и хижин из тростника и пластика, ежедневно приезжали новые жители, их приезд был организован Национальной системой социальной мобилизации (SINAMOS). Поселенцы помогали планировщикам размечать участки и расчищать места для игровых площадок и коммунальных объектов общественного пользования.

Инициативная группа поселенцев первоначально решила организовать поселение скваттеров под ЛЭП. Большинство из них жило в трущобах в центре города, где они снимали комнаты или жили с семьями. В условный вечер они пришли небольшими группами, обмотанные пластиковыми мешками, и за ночь на выбранном месте построили свои палатки и лачуги. Создав свое самовольное поселение, они знали, что SINAMO перевезет их в один из «новых городов» (pueblos jóvenes) при условии, что в их поселении не будет инфраструктуры.

Большую часть персонала SINAMO — организации, созданной в середине 1970-х годов, — составляют молодые преданные своему делу инженеры, архитекторы и социальные работники. Вооруженные энтузиазмом и знанием динамики роста новых городских трущоб, установленной Джоном Ф.С. Тернером в Арекипе и Лиме, SINAMOS стремится решить проблему роста трущоб на окраинах Лимы*. Они назва-

ли, общины с низким уровнем доходов pueblos jóvenes («новые города»), что придало поселениям скваттеров положительный образ.

SINAMOS разработала решение проблемы сразу по двум направлениям. Она усовершенствовала инфраструктуру существующих pueblos jóvenes, опираясь, в первую очередь, на силы жителей районов при небольшом государственном инвестировании. Затем, поскольку рост трущоб продолжался, они начали реализацию программы предотвращения появления трущоб, предоставляя заранее выбранные участки для удовлетворения предусмотренного спроса на жилье низкой стоимости. Первичный минимальный план постепенно детализировался, включая новые проекты окраинных районов и инженерные исследования для создания магистральной инфраструктуры.

Двадцать лет спустя pueblos jóvenes превратились в хорошо организованные окраинные районы с уровнями доходов низким и ниже среднего, в которых есть большая часть городских услуг, а также школы, больницы, рынки и другие объекты общественного пользования. Ключом к успеху программы было восприятие сигналов, согласование различных интересов, стремление к внедрению, а также осуществление социальной координации с учетом ожиданий бедных слоев населения.

*Turner and Fitcher (1972).

Источник: Chavez, Специальные примечания к Докладу о мировом развитии 2003 г.

ских жителей и позволила бы внедрить передовое мышление и партнерство между правительством, частными инвесторами и домашними хозяйствами. Ценный опыт планирования районов с низким уровнем доходов был получен на основе программ по обустройству местности и оказанию услуг, обычно инициированных местными правительствами или их агентами, которые включали основную схему размещения и создания минимальной инфраструктуры (водопровод и канализация), упреждая спонтанное развитие подобных районов. Такая программа, реализованная в Лиме, была направлена на предотвращение создания поселений скваттеров в предвидении будущего спроса (см. вставку 6.8).

Реализация долгосрочных обязательств — основа для успешного планирования с упреждением потребностей. Сильная реакция со стороны предложения важна и делает такого рода схемы устойчивыми. Многие программы улучшения жилищных условий, даже для групп населения со средним уровнем доходов, провалились из-за недостатка земли и жилищ. Это уменьшило политическую поддержку программ, работающих в режиме «минимальные потребности — минимальная стоимость», и бедные слои населения оказались в самом конце очереди за городскими общественными услугами. В Конакри план развития основных муниципальных структур имел своей целью переселение жителей городских окраин в новые районы и проверку партнерства частных и государственных структур по вопросам создания районов, обеспеченных всеми ресурсами. Правительство планировало обеспечить подключение всех заранее выделенных участков к сетям городской инфраструктуры, в то время как частные инвесторы должны были обеспечить материальную базу проекта путем выплат «взносов за оборудование». Но власти не смогли в одиночку полностью реализовать свою часть проекта без участия частных разработчиков, в результате задержки в реализации привели к спорам о земле, в то время как в район прибывали все новые скваттеры.

Однако в Сальвадоре частная коммерческая компания (ARGOZ) реализовала выгодную схему развития городского района, предназначенного для домашних хозяйств с низкими доходами. Программа рассчитана на 25 лет и обеспечена соответствующей юридической базой, касающейся переустройства городских земель, а также обязательством предоставления запланированных стандартов городских услуг¹².

Доведение плотности городского населения до приемлемого допустимого уровня. Приспособление города к росту населения включает как физическую экспансию на периферию, так и, во многих случаях, увеличение плотности населения в самом городе. Средняя плотность городского населения в крупных городах развивающихся стран Азии уже сейчас намного больше, чем в Северной Америке и Европе. В Мумбае, например, плотность населения на 1 га составляет почти 400 человек, в Шанхае — 500 человек, в то время как в Барселоне — 170 человек, а в Нью-Йорке — 40 человек¹³. Главной задачей старых городов развивающихся стран является создание инфраструктуры и системы общественных услуг (в особенности канализации, общественного транспорта и зеленых зон, таких как парки и игровые площадки), необходимых для того, чтобы районы с высокой плотностью населения стали удобными для жизни, а также для обеспечения их эффективности за счет легкого доступа к жилым районам, к работе и другим местам. Задачей городов, которые еще не приступили к решению этих проблем, является недопущение того, чтобы подобное развитие стало неприемлемым для их растущего населения.

Правительства часто пытаются контролировать размер города и повлиять на его пространственную конфигурацию такими методами регулирования землепользования, как введение стандартов на минимальные размеры участков земли и ширину дорог. Общей чертой городских правительств является предоставление инвесторам непоследовательной информации —

официальное превознесение компактных городских районов, противоречащее принятым нормам и финансовой практике, которые поощряют низкую плотность использования земли, что выгодно горожанам со средним и высоким уровнем доходов. В начале экономических преобразований муниципальные власти Кракова (Польша) отстаивали развитие центральной части города с высокой плотностью населения, но при этом сохранялось строгое разделение по зонам, несовместимое как с намерениями городских проектировщиков, так и с рыночными стимулами¹¹⁴.

Когда юридические акты, направленные на уменьшение плотности населения, строго выполняются, как в Бразилии, то повышается стоимость жилья в центре города и бедняки вынуждены переезжать на периферию, где инфраструктура и транспорт недоступны или дороги¹¹⁵. Даже в тех городах, которые пытались стимулировать развитие в зонах, близких к общественному транспорту (как в Куритибе, Бразилия), или же ограничить рост городской периферии созданием зеленых поясов (как в Портленде, штат Орегон), произошло переселение жителей из районов с высокой плотностью населения на городские окраины¹¹⁶.

Контроль роста городов за счет жесткого регулирования плотности населения и строительных законов может сделать еще более неравным доступ к городским активам — земле и жилищам¹¹⁷. Зонирование, предполагающее смешанные виды землепользования, что очень важно для естественного развития районов с низким уровнем доходов, более благоприятно для сохранения рабочих мест, доступа к общественным услугам и к местам проживания. Налогово-бюджетные и другие меры, позволяющие агентствам развития нести полные расходы по приросту инфраструктуры, также необходимы для интернализации социальных затрат на расширение городского развития. Эти расходы должны быть обнародованы до начала пространственного расширения, они могут состоять из специальных сборов, учитывающих воздействие развития и обычных налоговых сборов, зависящих от стоимости собственности налогоплательщика.

Но такого рода сборы не уменьшают потребности в создании на периферии крупных городов развивающихся стран районов для горожан с низкими доходами. Жители таких районов не могут официально облагаться налогами, поскольку их права собственности не обеспечены, и они уже и так переплачивают за услуги той инфраструктуры, к которой они имеют доступ на негосударственном рынке. Таким образом, регулирование развития районов с низким уровнем доходов, обустройство занимаемой ими территории и развитие жилищного фонда должны быть основным приоритетом обеспечения равного для всех граждан доступа к городским активам и доступности более приемлемых для здоровья условий жизни в крупных городах развивающихся стран. Эти меры, а также грамотное использование городской земли в общественных целях (создание промышленных и экологических

зон отчуждения) могут преобразовать институциональную основу эволюции городской жизни.

Стимулирование осведомленности о работе городских институтов и гражданского лидерства посредством организационных сетей

Институты, ответственные за устойчивое городское развитие, должны создать реальные стимулы и обеспечить распространение информации о методах наилучшего решения существующих проблем, а также предвосхищать будущие проблемы и готовиться к их решению. Все в большей степени эти стимулы создаются хорошо развитой сетью местных правительственных учреждений и неправительственных групп, а также через ассоциации и связь при помощи Интернета. Образовательные организации способствуют объединению членов одной и той же социальной группы, распространению новых технологий и усиливают общественное стремление к преобразованиям. Они также могут способствовать росту профессионализма и высоким стандартам исполнения, благодаря культивированию лидерских качеств. Налаживание обратной связи с гражданами с помощью широких обсуждений помогает выявить ошибки и скорректировать устраивающий всех курс.

Ярким примером массовой работы с гражданами является ассоциация местных, государственных и международных НПО, способствующих увеличению возможностей общин и женщин в Индии и в других странах. Через посредничество союза SPARC, женского сберегательного кооператива «Манила Милан» (Manila Milan), индийской NSDF, а также Международной федерации жителей трущоб (см. вставку 6.6), юристы и городские бедняки обмениваются опытом по вопросам жилья, городских услуг, а также обеспечения прав собственности. Распространение методов сбора информации (таких, как самоперепись жителей трущоб), навыков ведения переговоров и поощрение гражданской деятельности в городе и стране, а также связь с представителями таких же социальных групп, где бы они ни находились, всеми этими методами союз SPARC расширяет масштаб ведущейся работы и способствует повышению ее устойчивости.

Местные правительства также создают международные сети по обмену опытом. Национальные, региональные и международные ассоциации местных правительств оказывают городам-членам техническую помощь, помогают с обучением и распространением новых технологий и идей по широкому кругу вопросов, связанных с планированием, операционной и налогово-бюджетной деятельностью¹¹⁸. Союз столиц Латинской Америки (The Union of Capital Cities of Ibero-America, UCCI) проводит семинары и создал Интернет-страницу, на которой представители городов-членов организации могут узнать о способах модернизации муниципальных структур, переработке твердых отходов, управлении городским транспортом, защите объектов культурного наследия, а также

получить другую информацию¹¹⁹. Первые из филиппинских городов, внедривших стратегическое планирование городского развития, активно помогают другим в этом деле, они стали членами постоянно расширяющейся Лиги филиппинских городов, Китайской ассоциации мэров и других государственных групп Восточной Азии¹²⁰. Инициатива за чистый воздух (консорциум доноров и частных инвесторов) помогает распространению опыта между городами различных регионов; например, африканские города узнают об опыте работы городов в Азии и Латинской Америке по выводу из употребления топлива, содержащего свинец (см. гл. 3 и 7).

Сети способствуют созданию стимулов для устойчивых коллективных действий, оказывая давление на репутацию членов внутри однородных групп. Профессиональные ассоциации местных властей позволяют обращаться за консультацией и знать о стандартах и ориентирах развития, принятых среди других городов. Многочисленные публикации о качестве жизни в тех или иных городах и их привлекательности для инвесторов часто стимулировали решения о коррекции проводимых действий¹²¹.

Выводы

Достижение устойчивого городского развития требует создания передовых институтов, способных предвидеть проблемы, согласовывать интересы (в особенности интересы социальных изгоев), а также обеспечивать эффективное выполнение согласованных решений, их изучение, внедрение и приспособление к конкретным условиям. Для того чтобы такого рода институты могли возникнуть и хорошо работать, необходимо бороться с неравномерностью доступа граждан к разного рода городским социальным ресурсам, обеспечить консолидацию разрозненных интересов и согласовать их с интересами влиятельных групп, объединить общественность, которая может представлять и брать на себя обязательства по проектам долгосрочного характера.

Первым действием по выявлению проблем и расхождений интересов является создание дезагрегированной базы данных, например карты экологических угроз в пределах города. Широкое распространение такого рода информации, а также предоставление сведений относительно затрат и выгод альтернативных решений являются основой для объединения общественности в целях действий. Учет интересов и достижение согласия могут стимулироваться путем стратегического планирования при участии гражданских групп. Значительную поддержку окажет и создание сети сотрудничества и обмена опытом — на местном и глобальном уровнях — между юристами, привлеченными к реализации проектов, и местными властями, а также внедрение нововведений и поощрение гражданского лидерства. Все эти меры по укреплению работоспособности городских институтов не требуют больших затрат и могут быть осуществлены в короткие сроки с использованием имеющихся средств и ресур-

сов. Поддержка центрального правительства желательна, но большую часть инициативы должны взять на себя городские гражданские активисты.

Для создания новых институтов более полезными могли бы быть фундаментальные изменения, носящие более широкий и долговременный характер. Эти более глубокие реформы подразумевают предоставление обеспеченных прав собственности, что может изменить баланс сил между городскими бедняками и всеми остальными членами городского общества. Увеличение открытости и подотчетности местного правительства, произошедшее в процессе демократизации и внедрения гражданского представительства, также могло бы увеличить легитимность действий правительства и их соответствие ожиданиям беднейшей части общества. Хотя для реализации этих реформ требуется длительное время, опыт показывает, что они могут быть начаты очень быстро, при условии наличия соответствующей политической воли. Более комплексные меры, такие как разработка структуры городского управления, помощь городам в смягчении последствий стихийных бедствий и в адаптации к изменению климата, могут потребовать более творческого, волевого подхода, а также большего количества ресурсов. Они также требуют более масштабной регулярной поддержки от национальных институтов.

Многое в физическом развитии города может быть осуществлено при более низких издержках, если проблемы будут осознаны как можно раньше. К таким проблемам относятся, например, создание полос отчуждения для основных транспортных маршрутов, а также парков и зеленых зон, обеспечение инфраструктуры новых поселений для горожан с низким уровнем доходов, а также создание новых городских районов подальше от опасных и экологически уязвимых зон. Инвестиции в охрану окружающей среды на локальном уровне также могут быть эффективными и низкочувствительными при условии участия жителей данного района в определении конкретной задачи и принятии решений. Значительные улучшения качества жизни городских бедняков возможны при всеобщем понимании необходимости их полного включения в жизнь города, гибкости действий правительства и частных провайдеров услуг, открытости официальных институтов для творческих решений, выработанных большим числом физических и юридических лиц и сообществ. Многие действия, предпринимаемые на уровне одного района или общины, могут оказать существенное влияние на жизнь в других районах или общинах. Принцип субсидиарности требует в этих случаях обращения в более высокие инстанции, поскольку этот принцип предполагает, что масштаб внешних эффектов должен соответствовать масштабу юрисдикции, в наибольшей мере способной интернализировать проблему и решить ее. Принцип интеграции в жизнь города доказывает, что обеспечение благосостояния граждан, как это рассматривается в следующих главах, является приоритетным, и задачу эту следует решать и на национальном, и на глобальном уровнях.

Усиление координации деятельности на национальном уровне

Наиболее значимые для общества результаты не могут быть достигнуты за счет нескоординированных индивидуальных действий.

Адаптированное высказывание Манкура Олсона

Возможности достижения благосостояния в значительной степени могут быть реализованы только на основе скоординированной деятельности, направляемой институтами и политическим руководством¹. Вследствие различий в законодательствах, правовых нормах и системах правления, зачастую именно страна оказывается политическим и юридическим полем для координации деятельности. Частный сектор в значительной степени осуществляет свою деятельность в рамках данной страны с использованием национальной валюты, при этом положение на рынках определяют в первую очередь такие факторы, как торговая политика, соблюдение правил безопасности и т.п. Кроме того, поскольку многие внешние факторы действуют за пределами муниципалитетов и регионов, именно на уровне страны можно добиться согласованности интересов — или непосредственно, или же путем создания благоприятных условий для проведения переговоров между регионами. Действительно, национальное правительство играет особую роль в создании правовой основы и благоприятной атмосферы для установления партнерских отношений, куда свой вклад могут внести частный сектор, гражданское общество и правительственные учреждения всех уровней. Партнерские отношения между правительством и «мозговыми и исполнительными центрами» служат одним из примеров этого (гл. 9); другим примером служит сотрудничество между лесозаготовителями, неправительственными организациями и местным и центральным правительствами, которое способствует созданию мозаичных охраняемых зон, что позволяет сохранить продуктивные земли и предотвратить расширение границ сельскохозяйственного использования земель. (гл. 5). Плавный переход от прав общественной собственности к правам частной собственности (гл. 5) или повышение степени безопасности прав собственности в городских трущобах (гл. 6) в решающей мере зависят от стимулирования выработки на наци-

ональном уровне надлежащей основы для правовых норм и законов и для создания соответствующих организаций. Руководство страны, включая парламентариев, может сыграть ключевую роль непосредственно в осуществлении изменений, как это случилось, например, когда президент Туниса Бургиба выступил в поддержку прав женщин (гл. 4), а Нельсон Мандела внес свой вклад в дело формирования современной Южной Африки (гл. 3). Деятели национального уровня участвуют также в процессе выработки и достижения международных целей, о чем говорится в гл. 8.

В настоящей главе основное внимание уделяется рассмотрению факторов, благодаря которым достигаются более весомые результаты, когда имеется прочная институциональная база, обеспечивающая координацию деятельности и оказывающая содействие *производству, товарообмену и сохранению окружающей среды* (что способствует экономическому росту и устойчивому развитию) и вместе с тем препятствующая *коррупции* (что ведет к расточительству и конфликтам). Упор делается на координацию деятельности на национальном уровне в целях управления более широким портфелем активов (гл. 2). Анализируемые в настоящей главе факторы национального характера имеют ключевое значение для устойчивого развития и определяют те институциональные рычаги, с помощью которых можно добиться углубления координации в следующих областях.

- Содействие инклюзивности — вовлечению в этот процесс широких слоев населения, включая участие бедняков (обеспечение доступа к активам и выражения интересов).
- Создание благоприятного инвестиционного климата (следование основным принципам макроэкономики, усиление управления и формирование базовой инфраструктуры).
- Контроль за состоянием окружающей среды (отказ от необоснованных субсидий, вызывающих отрицательные последствия, рациональное использование лесов и рыбных запасов и борьба с загрязнением воздуха).
- Эффективное использование ресурсов (предотвраще-

шение разбазаривания природных ресурсов и создание таких условий, при которых предоставление внешней помощи не уменьшает подотчетности государства перед своими гражданами).

- Предотвращение жестоких конфликтов (использование природных ресурсов в интересах общества и борьба с крайней бедностью и ограничение таким образом ее пагубного воздействия).

Борьба с бедностью и создание благоприятного инвестиционного климата способствуют появлению стимулов к работе и развитию общин, а также лучшему использованию и охране окружающей среды. Совершенствование управления природными ресурсами, в первую очередь концентрированными ресурсами определенного вида, помогает противостоять их истощению, приняв широкие масштабы, и снижает вероятность возникновения конфликтов.

Рассмотрение каждой из этих проблем поможет получить ответы на три следующих вопроса.

- Выполняет ли система институтов ключевые функции по восприятию сигналов, согласованию интересов и реализации решений?
- Какие институциональные средства могли бы усовершенствовать процесс сближения разрозненных интересов и выработки заслуживающих доверия обязательств?
- Способны ли протекающие в настоящее время процессы привести со временем к возникновению и развитию более широких (инклюзивных) по своему составу институтов?

Будет ли этот процесс развития протекать надежно и устойчиво и отвечать новым вызовам, зависит в значительной степени от того, какими будут ответы на эти вопросы.

Обеспечение инклюзивности в деятельности институтов

Как указывалось в предыдущих главах, рост активов, создание благ и устойчивость социальных преобразований зависят от качества институтов, развитие которых, в свою очередь, зависит от выражения интересов и степени вовлеченности в этот процесс всех членов общества. Не наберется большого числа преобразований, которые могли бы быть реализованы на протяжении 3–5 лет, однако в течение продолжительного периода времени устойчивое увеличение таких мер возможно, если начать заниматься этим прямо сейчас и постоянно стимулировать этот процесс на национальном уровне.

Содействие инклюзивности может помочь шире использовать потенциал нации. Бедные или исключенные из этого процесса слои общества не в силах воспользоваться имеющимися возможностями из-за высоких барьеров на пути к их участию. Оказавшись вне сферы деятельности социальной, экономической и политической системы, эти слои общества лишены стимулов участвовать в этом процессе, вносить в него свой вклад и с опти-

мизмом смотреть в будущее. Стимулирование более широкого участия, обеспечение большего доступа к благам и активам и выражение интересов — все это является фундаментом стабильного экономического роста и устойчивого развития, а институциональная среда занимает центральное место в определении того, как национальные лидеры относятся к этому насущному вопросу.

Увеличение доступа к ресурсам и услугам

Человеческий потенциал в значительной мере расходуется понапрасну из-за недостаточного объема предоставляемых услуг. Исследование системы начального и среднего образования, проведенное недавно на основе обзоров, полученных от 41 страны, говорит о наличии существенного разрыва в уровнях образования в зависимости от пола и доходов семьи². Наблюдается значительное отставание уровня образования девочек в Южной Азии, Северной Африке, а также в западных и центральных районах Африки, при этом доступ детей бедняков к образованию ограничен почти во всех странах, где было проведено исследование.

Это исследование говорит и о том, что получившие образование взрослые, особенно женщины, стремятся иметь меньше детей, но более здоровых и лучше образованных. В поступивших обзорах, помимо признания значения школьного образования для повышения производительности труда, указывается и на то, что в бедных странах упущены основные выгоды от обучения. Ожидаемая отдача для страны от расширения доступа к образованию, особенно девочек, теперь получила документальное подтверждение, и образование стало основополагающим элементом «Целей развития на тысячелетие».

Расширение доступа к ресурсам и услугам поможет реализовать человеческий потенциал и повысить эффективность динамичного развития. Институциональная среда занимает центральное место в перераспределении этих ресурсов и услуг на основе экономического роста. Установление партнерских отношений с донорами предоставляет зеленую улицу для финансирования увеличения числа участвующих в процессе развития, включая расходы на образование, а также на реализацию проектов, связанных с рыночной земельной реформой, которая позволит безземельным беднякам получить финансовую помощь для покупки земли и создания ферм (см. гл. 5). В результате фактор отсутствия потенциального стимула у налогоплательщиков смещается в сторону стран с более высокими доходами, где достигнутый за счет этого эффект легче воспринимается. Независимо от того, является источник финансирования национальным или международным, с политической точки зрения будет легче поддержать предоставление богатыми помощи бедным при условии более эффективного использования средств, выделяемых на общественные услуги. К примеру, в случае выделения международной помощи на развитие уменьшатся отрицательные стимулы, которые, возможно, вызовет предоставление помощи, такие как снижение степени ответственности правительства (бо-

Вставка 7.1**Демократия, руководство и децентрализация в Латинской Америке**

В период с 1989 по 1994 г. Боливарианская Республика Венесуэла и Боливия осуществили радикальные институциональные реформы, в ходе которых была децентрализована политическая власть и были расширены возможности по привлечению к участию в управлении представителей различных слоев населения. Гражданам Боливарианской Республики Венесуэлы впервые было предоставлено право выбирать мэров и губернаторов, обратив вспять тенденцию к усилению централизации. В Боливии на основе Закона о народном участии были созданы сотни муниципалитетов, на нужды которых было выделено 20% государственных доходов.

В каждом случае причиной институциональных изменений послужило сочетание трех факторов: существования широко ощущаемых социальных проблем, реакции политического руководства и наличия готовых предложений, разработанных небольшими группами аналитиков. В Боливарианской Республике Венесуэле произошедшие в Каракасе беспорядки убедительно показали политическим элитам глубину народного недовольства институтами власти страны. Ответом Президента Переса на эти события явился пакет демократических реформ, которые были разработаны еще за несколько лет до этого комиссией, учрежденной его предшественником. Идея создания муниципалитетов в Боливии была выдвинута мозговым центром, связанным с партией президента Санчеса де Досада. Президент был убежден, что такого рода инициатива отвечает чаяниям групп коренного населения и местных общин, чьи требования звучали все громче и громче.

Правящие круги стали играть все более важную роль в принятии решений о децентрализации власти и в выборе конкретных институциональных подходов. Политические руководители проявили большую осторожность в своем стремлении поддерживать равновесие интересов путем проведения децентрализации власти, преодолевая при этом сопротивление со стороны влиятельных кругов. В Боливии, например, мощные объединения и комитеты гражданских ведомств выступили против идеи наделения муниципалитетов полномочиями.

Кроме того, политические руководители имели в своем распоряжении пакет конкретных, готовых к реализации предложений, которые они могли предложить в качестве средства для решения проблем, связанных с недовольством всего общества деятельностью государственных институтов. Эти предложения были разработаны специалистами-аналитиками мозговых центров и комиссиями при Президенте, которые были хорошо осведомлены о реальном положении в стране, причем во многом — благодаря наличию непосредственных контактов с низовыми организациями. Зачастую, такие предложения выработывались на много лет раньше и сохраняли свою актуальность в ходе дискуссий между экспертами и общественными лидерами, которые выдвинули эти предложения на одобрение, когда созрели соответствующие политические условия.

Источник: Grindle (2000).

лее подробно этот вопрос рассматривается ниже). Пути решения таких вопросов, касающихся как стимулирования, так и улучшения сферы услуг, включают привлечение частного сектора и гражданского общества к процессу предоставления средств; содействие децентрализации (финансового, административного и политического характера) и повышение влияния родителей и общин в школах (учет высказываемых мнений и другие средства увеличения прозрачности). Такие меры также способствуют созданию со временем более эффективных институтов (см. гл. 4).

Усиление выражения интересов

Механизмы, способствующие увеличению возможностей для выражения интересов, например свободная пресса, выборы и участие в работе организаций гражданского общества, играют ключевую роль в деле вовлечения тех, кто лишен избирательных прав, предоставления полномочий и достижения консенсуса. Те, кто исключен из этого процесса и не имеет возможностей для выражения интересов, не смогут оказывать влияния на этот процесс, его развитие или результаты. Это явление проявляется на различных уровнях — местном, национальном, глобальном. Учет мнений может в значительной степени способствовать сближению разрозненных интересов (см. гл. 3). Возможности для проведения реформ нередко возникают вследствие экономических или политических кризисов, которые вызывают у гражданского общества или политических элит стремление к изменению статус-кво и поиску новых путей решения давно назревших проблем. В Латинской Америке глубокий кризис легитимности государственных институтов привел к проведению существенных реформ, в результате которых местные

общины получили более широкие возможности для выражения интересов и полномочия (см. вставку 7.1).

Достижение согласования разрозненных интересов с целью углубления координации действий в значительной степени зависит от выражения этих интересов. Выражение интересов в форме голосования повышает ответственность и степень реагирования на них, поскольку в условиях конкурентной демократии политические деятели заинтересованы в своем переизбрании. Неспособность достичь координации действий проявилась в наихудшем варианте — возникновении голода. Отмечая, что со времени приобретения независимости Индия не испытывала голода, нобелевский лауреат Амартья Сен подчеркивает, что «при существующей в Индии политической системе почти полностью исключается возможность наступления голода. Влияние прессы и наличие различных политических партий заставляют... организовывать в короткие сроки оказание помощи»³.

В 16 индийских штатах эмпирическим путем было проведено изучение утверждения о том, что в условиях конкурентной демократии газеты добиваются более быстрого предоставления помощи в случае возникновения бедствия. Исследования показали, что распространение газет в существенной мере способствует распределению продовольствия среди населения в случае его нехватки⁴. Газеты сохраняют свое значительное и устойчивое влияние даже после введения контроля над доходами, урбанизации и увеличения плотности населения. Исследование показывает, что ведущую роль в восприятии разрозненных сигналов о возникновении бедственного положения играют средства информации, ответственные политики, а также образованная и информированная общественность.

Вставка 7.2**Бразилия: изменение правил игры с целью улучшения оказания общественных услуг**

Штат Сеара — самый бедный регион Бразилии, расположенный на северо-востоке страны, — традиционно нуждался в опеке, попечительстве и отличался низким уровнем государственного управления. В 1987 г. к власти пришло вновь избранное правительство реформ, возглавляемое Тассо Херейссати. Лишь несколько лет спустя новое правительство начало осуществлять государственную программу в области здравоохранения. В результате в три раза возросло количество детей, вакцинированных от кори и полиомиелита, причем вакцинацией было охвачено около 90% всех детей, а младенческая смертность сократилась со 102 до 65 на 1000 детей. Каким образом оказалось возможным столь быстро преодолеть застарелый дух иждивенчества, а также политическое противодействие? Как государственные учреждения, которые всеми считались мало на что способными, смогли на протяжении лишь нескольких лет так улучшить исполнение своих обязанностей и привести изменения в систему управления?

Губернаторы и администрация штата были вынуждены заставить несогласных мэров приступить к осуществлению этой программы. Давление оказывалось со стороны соседних муниципалитетов (*municípios*), которые стали реализовывать программу, а также оно оказывалось в виде публичных сообщений, передаваемых по радио и через другие средства массовой информации. Путем формирования информированного и требовательного общества штат инициировал движение, в рамках которого мэры увидели возможность извлечь политические дивиденды благодаря оказанию поддержки программе. Осуществляя эти меры, правительство способствовало тому, что прежняя тенденция к попечительству сменилась деятельностью, в большей мере ориентированной на удовлетворение нужд населения, и оно использовало эту возможность в качестве третьего мощного фактора для повышения ответственности муниципалитетов.

Источник: Tandler (1997).

Поддержка свободной прессы и демократии также является своего рода обязательством по осуществлению соответствующих действий. К сожалению, этот механизм имеет свои границы. Как отмечал Сен, «лишения должны принять значительные размеры, чтобы они оказались «достойными» для освещения в средствах массовой информации и могли быть использованы в политических целях. Политическая система Индии может предотвратить голод, но... оказывается неспособной эффективно противостоять присущему стране недоеданию»⁵.

Другим примером важности выражения интересов служит образование. Подтверждением такого подхода служит мысль, высказанная Сеном: Каким образом можно подвинуть институты к тому, чтобы они занялись работой, рассчитанной на длительную перспективу, менее броской, но не менее важной? Исследование систем образования действительно указывает на то, что участие семей и общин способно повысить эффективность обучения и дисциплину. Достижению целей образования могут способствовать децентрализация и оказание содействия частному сектору, а также подключение к этой работе неправительственных организаций. В Сальвадоре проведение децентрализации способствовало более широкому вовлечению семей и общин в дело образования, увеличению возможностей для бедных в сельских районах⁶. В Колумбии, в рамках правительственной ваучерной программы, был привлечен частный сектор с целью увеличения количества учащихся в средней школе и предоставления детям из бедных семей возможности выбора на выгодных условиях⁷.

Исследование положения в средних школах Аргентины говорит о том, что такие институциональные факторы, как самостоятельность школ и участие родителей, заметно влияют на результаты обучения⁸. Участие родителей (например, через школьные советы) позволяет членам семей влиять на процесс обучения и вместе с тем помогает школе выполнять свое назначение — удовлетворять потребности их детей. Самостоятельность школы и участие родителей оказывают большое положительное влияние на стремление учащихся к учебе, о чем свидетельствуют полученные во время экзаменов отметки. В связи с этим заслуживает внимания тот факт, что это влияние на детей из бедных семей по крайней мере настолько же велико, как и в целом на всех детей.

Выражение интересов в сочетании с прозрачностью и доступом к достоверной информации является мощным средством совершенствования процесса координации деятельности. Это делает все более привлекательными новые технологии, способствующие прозрачности и открывающие более широкий доступ к информации для всех заинтересованных сторон. Выражение интересов играет также важную роль в создании атмосферы, благоприятной для возникновения со временем более эффективных институтов (см. вставку 7.2).

Создание благоприятного инвестиционного климата

Институты играют ключевую роль в создании благоприятного инвестиционного климата, при котором предпочтение отдается сфере производства по сравнению со сферой потребления и возрастают возможности для увеличения портфеля активов. Происходит ли посадка риса, создается ли производство деталей вдоль автомобильной дороги, строится ли новое предприятие или же имеет место покупка ценных бумаг на фондовой бирже — во всех случаях инвесторы желают получить прибыль от вложенных средств и избежать риска. Учет таких факторов, как уровень инфляции, масштабы коррупции или стоимость транспортировки, способствующих улучшению инвестиционного климата, помогает определить степень стремления к инвестированию⁹. Институты способны сыграть важную роль в решении этих проблем, что окажет влияние не только на привлечение новых инвестиций, но и на уровень производства и на объем существующего запаса активов.

К факторам, определяющим состояние инвестиционного климата, относятся:

- основополагающие принципы макроэкономики (включая устойчивую валюту, строгую финансовую отчетность и стабильный валютный курс);
- деятельность правительства (в первую очередь в области установления действенного контроля над коррупцией и введения эффективной системы регулирования, содействующих конкуренции в частном секторе, а также устранения при этом воздействия негативных внешних факторов);
- базовая инфраструктура (оказание поддержки торговле и развитию человеческого капитала).

Указанные факторы в более широком контексте, предусматривающем поощрение таких инициатив, как саморегулирование на основе применения трех нижеприведенных показателей для оценки производственной деятельности компании (подсчет прибыли, последствия социального характера и влияние на окружающую среду), играют ключевую роль при определении транзакционных издержек при совершении сделок, а это, в свою очередь, определяет, что именно производится и каким образом¹⁰. Наличие более четких критериев особенно важно при выделении долгосрочных инвестиций (сроком на 20–50 лет) или же последствия могут оказаться необратимыми. Инвестиционный климат будет оказывать большое влияние и на формирование со временем более эффективных институтов.

Учет основных принципов макроэкономики

Хотя эффективное управление переменными макроэкономическими показателями и необходимо, но его недостаточно для оказания содействия устойчивому развитию. Макроэкономические кризисы, особенно кризисы финансовые и бюджетные, могут затормозить развитие и подорвать устойчивость. Сфера макроэкономики велика, и здесь рассматриваются лишь несколько ее элементов, а именно: инфляция, финансовые балансы и валютный курс.

Инфляция — особенно внезапная — ослабляет стремление к производству. Имеется обширная литература, посвященная инфляции, где освещаются вопросы принятия обязательств в качестве главного критерия: может ли правительство или центральный банк взять на себя обязательство не печатать деньги? Некоторые институциональные меры включают предоставление центральному банку самостоятельности и одобрение прозрачных целей и правил при регулировании количества денежной массы. Другие виды обязательств включают привязку валютного курса к соответствующему номинальному курсу¹¹.

Бюджетные счета также играют важную роль в создании инвестиционного климата. Исследование государственного бюджета выявило многие важные аспекты управления финансами, в том числе антициклические расходы, создание системы экономической безопасности, перераспределение доходов, обеспечение общественными товарами и т.п. Одним из важных элементов, характеризующих принятый в настоящем докладе подход, является децентрализация бюджета, что привлекло повышенное внимание в связи с обещанием улучшить отчетность и в более полной мере учитывать спрос на услуги и общественные товары, финансирование которых более тесно связано с уровнем бенефициаров на последнем этапе.

Однако получение потенциальных выгод от децентрализации сопровождается ряд ловушек, в первую очередь из-за проблемы так называемых «мягких бюджетных ограничений»¹². Если у местных властей появится уверенность в том, что власти более высокого уровня окажут им помощь в случае возникновения финансового кризиса, то расходы могут быть чрезмерными, что вызовет нео-

пределенность и резкое колебание конъюнктуры, в результате чего подрывается стремление к инвестированию. Как крайний случай, расточительное расходование средств на региональном уровне может привести к возникновению проблем с национальным бюджетом, что вызовет инфляцию и обрушение валютного курса. Таким образом, институты играют важную роль в выработке «жестких бюджетных ограничений», которые защищают разнообразные интересы налогоплательщиков других муниципалитетов и облегчают выполнение своих обязательств властями более высокого уровня¹³. Например, в Венгрии в 1996 г. был принят закон, устанавливающий для муниципалитетов официальные судебные процедуры установления факта банкротства. Меры такого рода играют ведущую роль в обеспечении надежного управления финансами, что способствует созданию благоприятного инвестиционного климата.

Другим основным принципом макроэкономики является валютный курс, имеющий важное значение при совершении международных сделок как в рамках текущего счета (торговля товарами и услугами), так и в рамках счета капитала (кредиты и прямые иностранные инвестиции). Резкие колебания валютного курса могут отрицательно сказаться на желании осуществлять инвестиции. Кроме того, бедные слои населения испытывают несоизмеримые негативные последствия в результате колебания валютного курса, поскольку они имеют ограниченный доступ к сложным финансовым инструментам, которые необходимы для защиты или страхования от изменения валютного курса. Многие зависят от степени доверия. Хотя продолжаются оживленные дискуссии относительно того, как наилучшим образом осуществлять контроль за валютным курсом, все же важное место здесь занимает поддержание твердой налогово-бюджетной и монетарной политики. И многие правительства стали добиваться выработки институциональных механизмов, включая установление фиксированного валютного курса, золотого стандарта, создание валютных советов и даже использование доллара США.

Совершенствование деятельности правительства

Стремление к инвестированию в большой степени зависит от соблюдения прав собственности и принципа приоритета права, выполнения условий контракта, степени регламентирования деловой активности и использования других вмешательств, обеспечивающих превосходство «деятельности» над «потребительством». Однако регламентирование, например, может оказаться под контролем узкого круга заинтересованных лиц в ущерб интересам большинства. Аналогичным образом склонность правительственных чиновников к взяточничеству, как правило, приводит к безграничному вымогательству, что также противоречит интересам большинства и стремлению к инвестированию. И как только кто-либо, благодаря расчетливо сделанным капиталовложениям, накопит какие-то средства, он может стать объектом посягательств на приобретенную им собственность со стороны или отдельных лиц (уголовное

преступление), или правительства (экспроприация). Способно ли правительство взять на себя обязательство защищать имущество и не допускать его изъятия? Если нет, то деловая активность будет в значительной мере парализована и переориентирована туда, где она будет охраняться, или же уйдет в теневой сектор.

Как указывалось в предыдущих главах, для улучшения качества жизни населения развивающихся стран, численность которого постоянно растет, необходимо в течение ближайших 50 лет существенно увеличить объем производства и поднять уровень занятости. Малые и средние предприятия зачастую являются наиболее динамичным сегментом экономики развивающихся стран и оказывают решающее влияние на повышение уровня занятости, особенно для бедных слоев населения¹⁴. Однако эти предприятия сталкиваются с множеством препятствий в жестких условиях бизнеса. Так, например, первое из проведенных исследований, касающихся рег-

ламентирования условий вступления в бизнес, было проведено Эрнандо де Сото и его сотрудниками, которые открыли магазин одежды с одним работником в Лиме, Перу. Авторы исследования установили, что потребовалось 289 дней при работе 6 часов в день, чтобы законным путем зарегистрировать свою предпринимательскую деятельность, а стоимость регистрации превысила среднемесячную минимальную заработную плату более чем в 30 раз¹⁵. В последующем аналогичном исследовании были рассмотрены вопросы, касающиеся препятствий и расходов, связанных с официальной регистрацией фирм в 85 странах с тем, чтобы определить, повышается ли качество общественных товаров общественного назначения и индивидуального пользования — что, видимо, и служит оправданием такого регламентирования — в странах с более жесткими правилами регулирования¹⁶. Если качество товаров выше, то правительство осуществляет свою деятельность в интересах

Вставка 7.3

Гражданское общество и управление

Гражданское общество возникло как ведущая сила, направленная на улучшение системы государственного управления. Высокий уровень коррупции связывают с бедностью, неравенством, сокращением внутренних и прямых иностранных инвестиций, а также с неэффективным функционированием всей экономики*. Контроль над коррупцией, который гарантирует нормальную работу правительства, по существу является благом для народа и дополнительным вкладом в обеспечение других общественных товаров. Проблема принятия совместных мер усложняется из-за проявления негативных побуждений: бенефициары не только предпочли бы иметь свободу действий и не вносить свой вклад в управление, если другие оказывают такое содействие; однако стремление устраниваться и прибегнуть к коррупции становится сильнее, когда другие участники ограничивают свою противоправную деятельность.

Международные аспекты коррупции еще более усложняют эту проблему. После принятия Соединенными Штатами Закона о практике коррупции за рубежом (1977 г.), запрещающего дачу взяток американскими гражданами или компаниями и их филиалами, ни одна другая страна не последовала этому примеру и не приняла аналогичного закона. Во многих странах получение взяток с иностранцев получило настолько широкое распространение, что взятки стали рассматриваться как связанные с предпринимательской деятельностью расходы, освобожденные от налогов. Государственные субсидии в рамках финансирования экспорта и страхования включали средства на взятки за рубежом как неприятный, но неизбежный элемент ведения предпринимательской деятельности на формирующихся рынках.

Такие организации гражданского общества, как «Международная прозрачность» (Transparency International), способствовали в 1990-е годы изменению взглядов на коррупцию. Главный подход этой организации к данной проблеме строится на неконфронтационной основе с целью создания национальных, региональных и глобальных коалиций, объединяющих государство, гражданское общество и частный сектор для борьбы с внутренней и международной коррупцией[†]. Для достижения этой цели используются такие средства, как информирование общественности, лоббирование правительств и содействие подписанию соглашений, направленных на обуздание коррупции. К числу наиболее важных и перспективных вкладов организации «Международная прозрачность» в решение данной проблемы явилось оказание поддержки с целью включения вопроса о коррупции непосредственно в повестку дня как развивающихся, так и промышленно развитых стран. Это было осуществлено, в первую очередь, благодаря обоснованию отрицательного влияния коррупции (негативно сказывающейся в несоразмерной степени на бедных слоях населения) и преданию гласности фактов о коррупции в ежегодном издании Списка стран, причастных к коррупции (Corruption Perceptions Index)[‡].

В основе усилий организации «Международная прозрачность» по оказанию поддержки подписанию соглашений, направленных на сдерживание коррупции, лежит заключение всеобъемлющего договора между правительствами и компаниями, добивающимися права участия в реализации проектов^{***}. Хотя отдельные положения могут изменяться в зависимости от конкретного проекта, основной смысл такого договора заключается в том, чтобы власти обязались не требовать или не принимать, а фирмы -

не предлагать взятку или подарок в любой форме за получение преимуществ в процессе получения заказа на осуществление проекта. В настоящее время такого рода договоренности способствуют созданию союзов с участием претендентов на получение заказов, государственных учреждений и организаций гражданского общества в процессе рассмотрения на конкурсной основе заявок на реализацию примерно 50 проектов во многих странах мира. Этот процесс сопровождается прозрачностью и открытостью хода его проведения, осуществлением независимого контроля с участием третьей стороны и принятием конкретных санкций в случае несоблюдения условий договоренностей.

Организация «Международная прозрачность» поддержала также коллективные международные меры по обузданию коррупции, прежде всего Конвенцию Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). При поддержке ведущих предпринимателей, правительств и организаций гражданского общества Конвенция ОЭСР по борьбе со взяточничеством иностранных государственных чиновников в международных деловых операциях была подписана в 1997 г., вступила в силу в 1999 г., а к концу 2001 г. ее ратифицировали 34 из 35 подписавших ее государств, в том числе несколько государств, не являющихся членами ОЭСР^{***}.

Эта Конвенция представляет собой попытку с помощью согласованных усилий выбраться из той ловушки, которую представляет коррупция, с тем чтобы фирмы не оказались в невыгодном положении, отказавшись от практики дачи взяток. Конвенция не содержит официального механизма наказания стран, ее подписавших, которые прибегают к обману и не способствуют установлению контроля над коррупцией путем принудительного выполнения законов, направленных против взяточничества, однако, как полагают, гласность и осуждение на национальном и международном уровнях будут содействовать мерам по достижению доверия. Вместе с тем Конвенция реально предусматривает создание системы мониторинга, в частности, с помощью организаций гражданского общества, чтобы еще раз заверить подписавшие ее государства в том, что другие участники Конвенции соблюдают согласованные требования. Опыт, приобретенный в рамках международных усилий по борьбе с коррупцией, служит прекрасным примером того, какой вклад способны внести организации гражданского общества в дело развития.

* Lamsdorf (1999).

† Galtung (2000, p. 102).

‡ Более подробно о несоразмерном влиянии коррупции на бедные слои населения см. доклад Всемирного банка (World Bank, 2001 г., с. 102).

*** «Международная прозрачность» (2000). Отчет за 2000 г.: «Борьба с коррупцией — элементы всеобъемлющей национальной системы». Берлин (TI, 2000. Source Book 2000: Confronting Corruption — The Elements of a National Integrity System. Berlin) [http://www.transparency.org/sourcebook].

*** Текст Конвенции см. веб-сайт ОЭСР в сети Интернет: <http://www.oecd.org/pdf/M00017000/M00017037.pdf>.

Источник: Eigen and Eigen-Zucchi (2002).

общества, а если ниже, то у правительства «руки загибаются». Авторы исследования приходят к выводу, что качество товаров в странах с высокой степенью регулирования никак не лучше; даже напротив, дополнительное регламентирование приводит к коррупции и способствует тому, что деловая активность уходит в теневой, неофициальный сектор, что препятствует осуществлению более конструктивных мер. Авторы делают заключение, что при наличии слабых правительственных институтов будет лучше, если степень вмешательства и регулирования со стороны правительства будет меньшей¹⁷. Такой вывод соответствует одной из главных тем *Доклада о мировом развитии 1997 г.*, который подтверждает необходимость достижения «высокой степени согласия между институциональными возможностями государства и их действиями»¹⁸.

Другой важной сферой широкого привлечения инвестиций является жилищное строительство и земля. Формально приобретение земли под строительство жилья зачастую связано с большим числом различных инстанций и занимает годы¹⁹. В результате вновь возникают препятствия на пути инвестиций, неэффективное размещение деловой активности в теневом секторе, а также коррупция. В связи с этим предпринимаемые институтами действия включают совершенствование правил, касающихся землевладения, упрощение официальных процедур регистрации и придание этому процессу большей прозрачности и улучшение отчетности.

Коррупция представляет наибольшую опасность, с которой сталкиваются предприниматели, поскольку правительственные чиновники, склонные к взяточничеству, могут полностью сорвать предоставление инвестиций. Необходимость дачи взяток для продолжения осуществления деловых операций ведет также к снижению доходов, что ослабляет стремление вкладывать средства. Ряд обследований о состоянии деловой активности в развивающихся странах, подготовленных при поддержке Всемирного банка, указывает на то, что наибольшие опасения вызывает коррупция, которая зачастую в несопоставимой степени приводит к дополнительным расходам для малых предприятий. В последующем исследовании также подчеркивается пагубное влияние коррупции и предлагаются возможные пути ее устранения, в первую очередь, институциональные, включая установление партнерских отношений с гражданским обществом (см. вставку 7.3), обеспечение доступа к информации, создание учреждений по борьбе с коррупцией, соблюдение независимости средств массовой информации и судебной системы, а также децентрализацию²⁰.

Создание базовой инфраструктуры

Инфраструктура — третий основной компонент благоприятного инвестиционного климата — с аналитической точки зрения отличается от других сфер приложения инвестиций тем, что он характеризует важный компонент — общественные товары, а также экономию на масштабе. Этот элемент нуждается также в координировании отдельных отраслей, составляющих инфра-

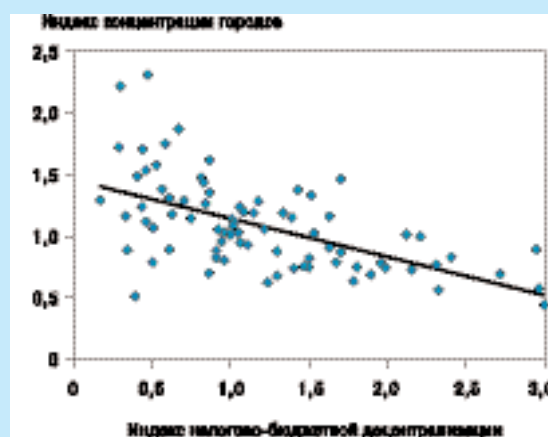
Вставка 7.4

Национальная политика может вызвать чрезмерную концентрацию городов

Концентрация городов оказывает положительное влияние на экономический рост на ранних этапах развития. Сосредоточение развития в нескольких городских агломерациях способствует экономии на масштабах производства и потребления и сохранению еще слабо развитой инфраструктуры, например дорог, квалифицированной рабочей силы и управленческих кадров. Однако чрезмерная концентрация дорог обходится, поскольку указанные выше выгоды во все возрастающей степени нейтрализуются в результате перенаселенности и сокращения доходов от дополнительных капиталовложений. Кроме того, несопоставимо высокая концентрация городских конгломератов окажет, по всей вероятности, отрицательное влияние на межрегиональное распределение возможностей и благосостояния. Эмпирическое исследование показывает, что по мере экономического развития концентрация городов сначала растет, а затем снижается. Например, недавно подготовленная работа подтверждает, что концентрация городов в странах увеличивается вместе с экономическим ростом при низком уровне доходов, достигает наивысшей точки при уровне доходов ниже среднего (доход 2500 долларов, по паритету покупательной способности по курсу 1987 г.), а затем снижается при более высоком уровне доходов.

На степень концентрации городов влияние оказывают также политики и проводимая ими политика. Переход от наименее демократических режимов к наиболее демократическим сокращает концентрацию городов на 10% по отношению к среднему показателю. Концентрация городов также ниже в странах с более высоким уровнем налогового-бюджетной децентрализации (см. рисунок вставки). Эта зависимость сохраняется даже при установлении контроля за численностью городского населения. Капиталовложения в инфраструктуру (водные пути и дороги), обычно инициируемые проводимым политическим курсом, также способствуют уменьшению главенствующей роли крупных городов, поскольку эти капиталовложения открывают расположенные в глубинке районы для притока товаров извне, как отечественных, так и импортных.

Концентрация городов снижается по мере финансовой децентрализации



Примечание. График показывает, что концентрация городов (определяемая размещением городов с учетом их размеров) уменьшается с увеличением степени налоговой-бюджетной децентрализации (определяемой долей доходов на субнациональном уровне в общем объеме доходов страны). Это примечание основывается на выводах, представленных в докладах Ades and Glaeser (1995), Henderson (2000), Henderson and Davis (2002), Lall (2002) и Wheaton and Shishido (1982).

Источник данных: «Показатели мирового развития», Всемирный банк (World Bank, WDI) и «Статистика государственных финансов» (Government Financial Statistics).

структуру, и наличии жесткого регламентирующего режима. Поэтому нередко дешевле создать элементы инфраструктуры — канализацию, водоснабжение, энерго-снабжение, телекоммуникации, порты и дороги таким образом, чтобы добиться экономии на масштабе. С возрастанием плотности населения объем возврата инвестированных в инфраструктуру средств повышается²¹. Инфраструктура оказывает также существенное долгосрочное влияние на развитие при значительной линейной зависимости от эффективной работы энергетического сектора, видов транспорта и территориального размещения экономической деятельности.

Вопросы территориальной близости²². Далеко не все регионы обладают равноценным потенциалом. В результате территориальное размещение экономической деятельности в целом и городских агломераций, в частности, имеет важное значение для устойчивого развития (см. вставку 6.1). Пространственный аспект городских образований как системы больших и малых городов (объединяющих экономическую деятельность в городе и сельской местности) показывает степень концентрации населения в самом крупном городе (определяемом как «главенствующий») и то, как распределены населенные пункты городского типа и второстепенные города на территории регионов. Чрезмерное «главенство» может дорого обойтись странам в стремлении поддерживать экономическую эффективность таких городов. Малодоступность городских рынков для сельской глубинки, вызываемая слаборазвитой системой малых и больших городов, что отражает явно недостаточную сеть дорог, связывающих сельскую местность с городами и города между собой, также ограничивает возможности выбора, необходимые для экономического роста и диверсификации сельскохозяйственного сектора экономики (гл. 5), и ослабляет стремление к инвестированию.

Несоразмерная концентрация городов нередко возникает по той причине, что национальные институты из-за отсутствия у них согласованности не могут своевременно сообщать о возникающих проблемах и согласовывать различные интересы, особенно на уровне регионов и правительства. Демократизация, финансовая децентрализация и выделение капиталовложений на строительство дорог между городами, обустройство водных путей и создание средств связи может значительно уменьшить такую концентрацию, обеспечив более широкий доступ к городским активам по всей стране (см. вставку 7.4)²³.

Базовая инфраструктура, обеспечивая доступ к активам и возможностям, которые предоставляет город, а также объединяя разбросанную по всей территории страны экономическую деятельность, содействует, таким образом, определению объема доходов от других инвестиций. Фермерам нужны дороги, чтобы доставить свою продукцию на рынки. Экспортеры нуждаются в средствах телекоммуникации и портах для заключения и реализации сделок. Небольшим промышленным предприятиям необходима электроэнергия для обеспечения работы оборудования. Кроме того, основной риск свя-

зан со степенью надежности этих обслуживающих элементов инфраструктуры. Фермеры, экспортеры и предприниматели могут понести большие убытки в случае выхода из строя обслуживающей их инфраструктуры. Недавно проведенное исследование подчеркивает важное значение инфраструктуры для результатов экономической деятельности, особенно в расчете на длительную перспективу, а также ее положительное воздействие на частные инвестиции²⁴. Для повышения уровня услуг, обеспечиваемых инфраструктурой, могут быть задействованы такие институциональные средства, как управление коммерческой деятельностью, конкуренция, привлечение заинтересованных лиц и организаций, а также совместное участие государственного капитала в финансировании проектов в области инфраструктуры²⁵. Эти факторы будут иметь ключевое значение для создания базовой инфраструктуры, способствующей формированию благоприятного инвестиционного климата с целью достижения устойчивого развития.

Управление окружающей средой

Многие развивающиеся страны реагируют на проблемы, связанные с окружающей средой, быстрее, чем промышленно развитые страны, находящиеся на аналогичном уровне развития. Действительно, как отмечалось в гл. 2, подход к развитию на основе принципа «сначала рост, а потом очищение окружающей среды», а также достоверность экологической кривой Кузнецца, характеризующей состояние окружающей среды, в последних исследованиях все больше подвергаются сомнению²⁶. В отношении ряда загрязняющих веществ соотношение сохраняется на постоянном уровне, тогда как выбросы других веществ, например двуокиси углерода, продолжают возрастать с увеличением дохода на душу населения²⁷. Внедрение новых технологий и распространение знаний относительно последствий ухудшения окружающей среды означают также, что развивающиеся страны имеют возможность отдавать предпочтение более безопасным в экологическом отношении подходам, например, осуществить переход на использование бензина, не содержащего свинец (см. ниже). Тем не менее состояние окружающей среды продолжает оставаться главной проблемой для национальных лидеров и институтов. В процессе управления природными ресурсами — лесами, водными ресурсами, прибрежными зонами, рыбными промыслами и воздушной средой — возникает ряд широко известных проблем в области координации, включающих внешние эффекты и производство общественных благ. Во многих случаях, когда места рыбного промысла, леса, водные бассейны и воздушная среда традиционно рассматриваются как обычный источник ресурсов, предпринимается недостаточное усилие по сохранению окружающей среды; в случае принятия координированных действий можно было бы достичь более весомых результатов.

Государственный подход к этим проблемам в финансовом плане сводится к введению налогов на деятельность, вызывающую отрицательные внешние эффекты, и субсидированию деятельности, положительно влияющей

на внешнюю среду или же установлению непосредственного регулирования деятельности (см. гл. 2). Тенденция к недостаточному обеспечению общественными благами может быть изменена с помощью политического процесса, направленного на определение вида и уровня этих благ. И только после этого уже можно вводить налоги и предоставлять субсидии с целью поощрения инициатив в области предоставления общественных благ или же непосредственного обеспечения этими благами, финансируемого за счет налоговых поступлений. Однако такие подходы, как правило, трудноосуществимы, поскольку проблема осложняется полемикой по поводу распределения расходов и доходов, а также происхождения, важности и оценки внешних эффектов и общественных благ.

На ранних этапах экономической деятельности не принимались во внимание многие экологические проблемы, что осложнило их решение. Более того, возникли мощные заинтересованные круги, цель которых — воспрепятствовать проведению изменений и уменьшить значимость проблем, касающихся окружающей среды. Проводимая политика зачастую оказывается не только неспособной предотвратить деятельность, наносящую ущерб окружающей среде, но она даже нередко поощряет такого рода деятельность посредством субсидий, вызывающих отрицательные последствия. Проблемы руководства и институциональные вызовы, связанные с эффективным управлением окружающей средой, рассматриваются в настоящей главе с точки зрения выделения неоправданных субсидий. После этого обсуждаются три вопроса, вызывающие озабоченность на национальном уровне, которые убедительно показывают большое значение деятельности институтов, пользующихся национальной поддержкой, в области координации управления лесами, рыбными промыслами и воздушной средой.

Прекращение предоставления неоправданных субсидий

Предоставление неоправданных субсидий поощряет деятельность, наносящую ущерб окружающей среде и экономике²⁸. Субсидирование угольной промышленности, например, может причинить вред экономике в результате направления скудных налоговых поступлений в отрасль, неспособную конкурировать при существующих ценах на мировом рынке, и ухудшить состояние окружающей среды вследствие поощрения использовать один из наиболее загрязняющих источников энергии. Выделение таких субсидий обуславливалось самыми разными причинами, в том числе и такими привлекательными, как снижение бедности или решение рыночных проблем. Однако такие меры зачастую не приводили к достижению этих целей, или же их достижение обходилось чрезвычайно дорого. Отказ от неоправданных субсидий одновременно принес бы выгоды экономике и благотворно сказался бы на состоянии окружающей среды, высвобождая государственные средства на другие цели. В Докладе о мировом развитии 1992 г. такие политические меры определяются как «выигрыш — выигрыш»²⁹.

К сожалению, зачастую политические реформы весьма трудно осуществлять, поскольку в действительности

Вставка 7.5

Неоправданные субсидии производителям сахара в Соединенных Штатах

Наиболее ярким примером выделения неоправданных субсидий в Соединенных Штатах является субсидирование производителей сахароносных культур. Он стал классическим примером, который использует Энн Крюгер в своих работах, посвященных «погоне за рентой»^{*}. Из-за программы по поддержанию цен и импортных квот американцы вынуждены платить за сахар вдвое больше по сравнению с мировой ценой на него. Потребители и экономика в целом теряют более 3 долл. с каждого доллара, направляемого производителям сахарных культур, а размер субсидий каждому производителю более чем вдвое превышает средний семейный доход в Соединенных Штатах. Кроме того, большинство производителей сахарных культур сконцентрировано в Южной Флориде. Они забирают воду у национального парка Эверглейдс и возвращают ее вместе с удобрениями, что вызывает эвтрофикацию.

Инженерный корпус Армии США и экспериментальный участок Регионального управления водными ресурсами Южной Флориды разработали план по восстановлению экологии парка Эверглейдс во Флориде, на реализацию которого, согласно расчетам, потребуется 8 млрд долл. и более 20 лет[†]. Обнародование информации относительно издержек экологического и экономического характера играет ключевую роль в объединении разрозненных интересов, чтобы взять верх над сильными заинтересованными кругами, которые связаны с проводимой в настоящее время в США политикой в области производства сахара. В этом направлении достигнут определенный прогресс институционального характера. Рабочая группа по окружающей среде (Environmental Working Group, EWG), которая имеет статус НПО, публикует данные о размере субсидий, получаемых производителями сельскохозяйственной и другой продукции, которые практически могут привести к изменению политики в этой области[‡]. Возрастает также международное давление в направлении либерализации торговли с целью способствования устойчивому развитию, поскольку такая политика США, а также аналогичная политика Европейского союза, защищающая интересы производителей сахарной свеклы, подрывает перспективы развития более конкурентоспособных производителей сахароносных культур в развивающихся странах.

* Krueger (1974, 1996).

† См. более подробно на сайте: <http://www.discovery.com/new/features/everglades/everglades.html>.

‡ См. веб-сайт Рабочей группы по окружающей среде в Интернете: www.ewg.org. Источник: Myers and Kent (2001), p. 47.

ситуация выглядит как «выигрыш — выигрыш — проигрыш». Заинтересованные круги стремятся сохранить субсидии у себя на месте после того, как было сообщено о том, что они принесут пользу. В то же время другие заинтересованные круги, играющие важную политическую роль, оказываются в проигрыше. Другим фактором, препятствующим отказу от выделения субсидий, главным образом в промышленно развитых странах, является ловушка в виде промежуточного выигрыша, посредством которого ожидаемый поток субсидий превращается в капитал в виде соответствующих активов³⁰. Отказ от субсидирования сельского хозяйства, например, способствовал бы снижению цен на землю и отрицательно сказался бы на теперешних фермерах, которые, вероятно, не ощутят особых выгод от программы субсидий, если более высокая цена, которую они первоначально платили за землю, будет включена в калькуляцию. Больше всего выгод от потока субсидий получили те фермеры, которые приобрели землю, когда субсидирование только начиналось. Так что вполне можно ожидать, что теперешние фермеры будут энергично протестовать против отмены субсидий (весьма сложно представить эти субсидии как компенсацию за повышение эффективности производства).

Сельское хозяйство субсидируется во всем мире в силу целого ряда причин, в числе которых — обеспечение поставок продовольствия, уменьшение колебаний цен на сельскохозяйственную продукцию, оказание поддержки фермерским хозяйствам и предоставление помощи сельским общинам. Подавляющая часть глобаль-

Вставка 7.6**Неоправданные субсидии, выделяемые энергетическому сектору в Исламской Республике Иран**

Иранская экономика сильно деформирована, поэтому реформы, согласно оценкам, могли бы способствовать повышению уровня благосостояния на 19% ВВП. В значительной степени это явится результатом повышения цен на нефть, которые сейчас составляют всего около 10% от мировых цен, что объясняется скрытым субсидированием производства нефтепродуктов в размере свыше 18% ВВП. Такое субсидирование поощряет чрезмерное и расточительное потребление энергоресурсов, вследствие чего теряются значительные поступления в иностранной валюте.

Бедные слои населения не получают никаких выгод от таких субсидий, а отказ от них способствовал бы высвобождению огромных ресурсов, которые могли бы быть направлены на улучшение окружающей среды, на социальные и иные цели, содействующие устойчивому развитию. Реализация надежд на реформу зависит от открытости происходящего политического процесса, допускающего более полный учет мнений и более широкое участие в нем общественности. Первым шагом в переориентировании субсидий на топливо является открытое отражение их в бюджете. Это показало бы их размеры на фоне других приоритетных задач и облегчило бы процесс постепенного снижения субсидирования с тем, чтобы в Иране цены на топливо были повышены до мирового уровня в течение трехлетнего периода после начала реформ.

Источник: World Bank (2001d).

ных субсидий, направляемых в сельское хозяйство, приходится на страны ОЭСР (большинство развивающихся стран применяют в отношении своего аграрного сектора налог на чистый доход), в которых, согласно оценкам, их объем составил в 2000 г. 325 млрд долл. (в то время как объем официальных потоков чистых средств, направленных в 2001 г. развивающимся странам, составил около 37 млрд долл.), причем значительная часть этих субсидий относится к разряду неоправданных, приводящих впоследствии к ухудшению положения в других секторах экономики³¹. Сельское хозяйство, поддерживаемое субсидиями, оказывает отрицательное воздействие на состояние окружающей среды из-за поощрения следующей практики:

- слишком быстрый ввод (конверсия) покрытых лесом или заболоченных земель в сельскохозяйственный оборот;
- перевыпас скота на неогороженных участках;
- чрезмерное применение пестицидов и удобрений;
- чрезмерное использование водных ресурсов и истощение водоносных горизонтов.

Многие субсидии в аграрный сектор рассматривались как временные — выделялись, например, для устранения кризиса фермерских хозяйств (см. гл. 5). Однако отказаться от субсидий оказалось довольно сложно, причем даже в тех случаях, когда первоначальное законодательство содержало положение о прекращении субсидирования. Субсидирование сельского хозяйства приносит выгоды определенному кругу лиц и наносит ущерб интересам других групп населения, включая потребителей, налогоплательщиков, а также тех, на ком лежит бремя расходов, связанных с охраной окружающей среды, особенно в странах ОЭСР, где аграрный сектор занимает лишь незначительное место в экономике (см. вставку 7.5).

Неоправданное субсидирование сельского хозяйства также серьезно подрывает развитие. Субсидии, выделяемые Севером, деформируют развитие национальных экономик и способствуют снижению мировых цен,

Вставка 7.7**Оказание помощи и предоставление компенсаций в целях устранения препятствий на пути реформирования угольной промышленности в Российской Федерации**

Программа правительства России по реструктуризации угольной промышленности направлена на сокращение ее субсидирования и переориентирование средств, изымаемых из сферы убыточного производства (одна из целей реформы). В программе указывается, каким образом предоставляемая помощь наряду с возросшей прозрачностью и эффективными институциональными преобразованиями может содействовать преодолению препятствий на пути реформы. Общий объем субсидий в угольную промышленность в 1994 г. составил 2,76 млрд долл. (1,02% ВВП), а производство оставалось нерентабельным. Первоначальные попытки провести реструктуризацию угольной отрасли путем переориентирования государственной поддержки натолкнулись на трудности, в первую очередь, из-за отсутствия прозрачности системы трансфертов и в силу тех проблем, с которыми столкнулось проведение реструктуризации на первоначальном этапе преобразований. В ходе осуществления второго этапа программы реструктуризации при поддержке Всемирного банка были задействованы новые институциональные механизмы, включая политику сдерживания и уравнивания, с четко обозначенной задачей сделать прозрачными операции по распределению и передаче оказываемой помощи. Эта помощь включала средства, направляемые на социальную защиту временно увольняемых рабочих, проведение работ на закрытых шахтах, реализацию программы создания новых рабочих мест и на принятие мер по охране труда. Всемирный банк предусмотрел также выделение специального авансового займа на оказание технической помощи правительству России с целью создания производственных возможностей и более эффективного решения проблем, связанных с реализацией программы. Этот заем явился важным вкладом в дело успешного осуществления более широкой программы реструктуризации отрасли, что привело к сокращению общего объема субсидий в угольную промышленность до 0,28 млрд долл. (0,12% ВВП). После десяти лет снижения перепроизводства, поддерживаемого субсидиями, объем добычи угля начал вновь расти в 1998 г., и в настоящее время на эту отрасль во все возрастающей степени влияют законы рынка при отсутствии искажающих реальное положение субсидий. Вместе с тем в отношении этой отрасли еще не применяются налоги, корректирующие воздействие внешних эффектов.

Источник: Kudat, Ozbilgin, and Borisov (1997) и сотрудники Всемирного банка.

блокируя возможности торговли сельскохозяйственными товарами, которая приносит 40 развивающимся странам более половины поступлений от их экспорта³². Неоправданные субсидии, выделяемые аграрному сектору на Юге, включают в первую очередь такие специальные потребляемые ресурсы, как вода, удобрения и пестициды. Они также могут в равной степени оказывать отрицательное влияние на окружающую среду, о чем свидетельствует недооценка стоимости воды в бассейне Аральского моря (см. вставку 2.3 в гл. 2).

Неоправданные субсидии в крупных размерах выделяются также энергетическому сектору (см. вставку 7.6). Основной объем производимой и распределяемой энергии находится под контролем правительства. В тех случаях, когда существующие финансовые и регламентирующие органы не способны оценить стоимость энергии таким образом, чтобы учесть все социальные издержки, связанные с ее использованием, потребление становится чрезмерным, при этом возникают большие расходы на устранение загрязнения. Развивающиеся страны и страны с переходной экономикой выделяют на производство электроэнергии субсидии в размере более 120 млрд долл., а в восьми крупных развивающихся странах общий объем субсидий в области энергетики превышает 83 млрд долл.³³ Как отмечалось в гл. 2, в странах ОЭСР общий объем субсидий энергетическому сектору составляет около 71 млрд долл., а субсидии в угольной промышленности — около 8 млрд долл. в год³⁴. Разнообразные

интересы тех, на кого ложится основное бремя экологических и других издержек, не принимаются во внимание в должной мере в процессе принятия политических решений. Поскольку энергия потребляется в широких масштабах, то выгоды от субсидий, как правило, распределяются крайне неравномерно среди групп с высокими доходами. Воздействие таких субсидий ощущается в течение длительного времени, поскольку для модификации основных производственных фондов, обладающих низкой эффективностью использования энергии (транспорт, здания и производственные процессы), требуются многие годы (а иногда и десятилетия).

Неоправданное субсидирование осуществляется также и в отношении других секторов, таких как управление водными ресурсами, дороги, рыбные промыслы и лесное хозяйство. Продолжаются дискуссии относительно того, в какой степени некоторые из этих субсидий можно использовать для достижения таких политических целей, как борьба с бедностью и неравенством. Все же можно предположить, что огромные средства, выделяемые в виде субсидий, могли бы существенно улучшить состояние окружающей среды, повысить экономические показатели и высвободить значительные ресурсы для более справедливого развития. За последнее десятилетие был достигнут определенный прогресс в этом направлении, и оказание международной помощи может способствовать этому процессу (см. вставку 7.7). Действительно, изменение политики с тем, чтобы приостановить деградацию окружающей среды, является первым шагом по пути принятия комплексных мер, гарантирующих недопущение потерь таких окружающих нас ценностей, как леса, рыба и воздушная среда.

Получение максимальных выгод от эксплуатации лесов — управление, рынки и партнерство

Беспрецедентный размах приняла конверсия природных лесов, достигающая беспрецедентных масштабов — в чистом виде 12,6 млн га в год³⁵. Необходимо в более полной степени признать ценность лесов — с точки зрения поддержания биологического разнообразия и поглощения выбросов двуокиси углерода — как неотъемлемый элемент стратегии устойчивого развития. Лесные ресурсы служат источником поддержания существования 90% из 1,2 млрд человек, живущих в условиях крайней бедности, и вместе с тем они имеют важное значение для сельского хозяйства и обеспечения продовольственной безопасности почти половины населения стран с низкими доходами³⁶. Незаконная заготовка леса и неэффективное управление приводят к значительным потерям и снижению государственных доходов, причем эти потери превышают общий объем кредитов, предоставляемых Всемирным банком этим странам³⁷. Кроме того, в настоящее время существенная часть выбросов углерода, производимых развивающимися странами, на которые приходится от 10 до 30% всех выбросов в мире, вызывается лесными пожарами³⁸.

В тех случаях, когда традиционные методы управления лесными ресурсами вытесняются официальными,

но малоэффективными механизмами, эти ресурсы бесцельно растрачиваются, в первую очередь, в связи с тем, что те, кто проживают в лесу или поблизости, в меньшей степени готовы принять этот контроль за состоянием лесов в будущем. Борьба за получение прав собственности может нанести большой ущерб лесам и способствовать ускорению процесса их переустройства в сельскохозяйственные угодья (см. гл. 5). Устойчивый характер носит неоправданное субсидирование промышленных лесозаготовок — путем снижения налоговых ставок, установления цен для торговцев лесоматериалами ниже себестоимости, финансирования инфраструктуры и неэффективного применения регламентирующих норм.

Институциональные средства для исправления такого положения включают следующее.

- Совершенствование политических и юридических инструментов с целью установления и охраны прав собственности местных общин.
- Оказание содействия партнерству с местными группами и организациями гражданского общества с целью интегрирования лесного хозяйства, малых предприятий и деятельности по сохранению природы в сферу развития аграрного сектора и управления водными бассейнами.
- Поиск путей реформирования системы управления и принятия решений в области создания концессий по заготовке и производству лесоматериалов.
- Создание международных рынков, способных выделять фонды тем странам, которые обеспечивают глобальные общественные блага в виде сохранения биоразнообразия и выполнения лесами функции поглощения выбросов углерода.
- Содействие установлению партнерских отношений с частным сектором и организациями гражданского общества с целью обеспечения устойчивых лесозаготовок и управления лесным хозяйством на основе проведения сертификации, основывающейся на вызывающих доверие показателях, при участии независимой третьей стороны.

Каждый из вышеуказанных факторов имеет важное значение для эффективного управления лесным хозяйством, которое признает, что различные заинтересованные стороны получают неодинаковые выгоды, и выполняет функции по восприятию поступающих сигналов, согласованию интересов и проведению в жизнь принятых решений. В тех случаях, когда права собственности четко обозначены, становится более вероятным, что заинтересованные стороны будут лучше реагировать на сигналы, касающиеся состояния их активов, и будут стремиться найти компромисс между настоящими и будущими выгодами. При высоком уровне прозрачности и управления (т.е. когда общественность является активным партнером правительства, а чиновники не берут взятку) у правительства появляется больше возможностей для достижения равновесия между более широкими интересами общественности и более узкими интересами лесозаготовителей. Соответствующее государственное учреждение также располагает более широкими воз-

Вставка 7.8**Камерун: пути совершенствования управления лесами**

Являясь крупнейшим экспортером леса из числа африканских стран, Камерун получает большие доходы от эксплуатации лесных ресурсов, а богатое биоразнообразие и другие экологические услуги, обеспечиваемые этими лесами, придают им глобальную значимость. В Камеруне, как и в ряде других стран, богатых лесами, лесозаготовительные работы регулировались явно недостаточно. До середины 1990-х годов лицензии на проведение лесозаготовок выдавались административными органами без их обнародования и при скрытом покровительстве сверху. К владельцам лицензий не предъявлялись требования согласовывать свою деятельность с планами в области управления лесами. К ним редко предъявлялись требования, касающиеся соблюдения основных регламентирующих норм в области лесозаготовок. Более того, лицензии, выдаваемые на пять лет, не стимулировали в долгосрочном плане бережного отношения к лесным ресурсам. Не имея на то разрешений, лесозаготовители строили дороги, пронизывающие лес. В результате стало возможным превращать лес в сельскохозяйственные угодья в ранее недоступных местах и расширять торговлю мясом обитающих в лесу животных, что создает опасность для сохранения редких животных и экологической целостности леса в долгосрочной перспективе. Система выдачи лицензий на проведение лесозаготовок была связана с коррупцией и, как правило, вызвала отторжение у долгосрочных инвесторов. Более того, объем лесной продукции был весьма низким, а доходы, получаемые государством, местной администрацией и местными общинами, были нестабильными.

Новый закон, касающийся проведения аукционов на получение концессий

После проходившего в течение ряда лет диалога с донорами исполнительные власти Камеруна в 1994 г. внесли в парламент проект нового закона, касающегося лесного хозяйства, который предусматривал проведение аукционов на основе предварительных заявок, сделанных прошедшими квалификационный отбор претендентами, исходя из погектарного принципа. Эта инициатива была направлена на увеличение прозрачности, предотвращение чрезмерного распространения сети дорог для вывоза леса и поощрение производственной деятельности с высокой степенью добавленной стоимости. Этот закон содержал также требование о предоставлении планов организации и проведения работ и предусматривал направление половины получаемых доходов в распоряжение местных органов власти и общин. Однако решения, принятые во исполнение этого закона, натолкнулись на сопротивление общества — как со стороны тех, кто посчитал этот закон как предоставляющий выгоды иностранным компаниям, так и со стороны тех, кто предпочитал сохранить статус-кво. В конце концов предложенные реформы получили одобрение с учетом того, чтобы они соответствовали условиям предоставления кредитов на структурные изменения, но при отсутствии жесткой первоначальной собственности местных властей и общин.

Оказание поддержки

Лишь спустя некоторое время эти реформы стали приобретать поддержку со стороны местных властей и общин и начали приносить свои плоды. Первый раунд предоставления концессий, состоявшийся в 1997 г., сопровождался рядом ошибок и вызвал критику со стороны Всемирного банка, а также местных и международных неправительственных организаций. Вскоре после этого при поддержке Всемирного банка был проведен третий этап структурной перестройки, который создавал новую, более гибкую основу для обсуждения и оказания поддержки реализации закона в области лесного хозяйства. Прогресс был достигнут отчасти благодаря возникновению различных групп, поддерживавших реформу, включая сильную группу реформаторов в правительстве, а также благодаря общинам, которые начали получать все возрастающую долю доходов.

Более интенсивно стали проходить консультации с участием заинтересованных сторон. Возросла и их прозрачность: газеты подробно сообщают о том, какие компании получили разрешение осуществлять свою деятельность и в каких районах, что позволяет местным жителям определять, какие фирмы незаконно занимаются лесоза-

товками. Важную роль играло также получившее широкое распространение официальное привлечение независимых наблюдателей. Для наблюдения за процессом предоставления концессий приглашаются пользующиеся авторитетом камерунцы. Заключаются соглашения с камерунскими и международными неправительственными организациями, предусматривающие оказание помощи в контролировании соблюдения концессионерами правил лесозаготовок как путем наземных проверок, так и с помощью снимков, получаемых со спутников. Все эти меры помогают добиваться того, чтобы система проведения торгов не приводила к чрезмерной эксплуатации лесов.

Достигнутый прогресс

- **Повышенная прозрачность.** Организация «Глобальная лесная вахта» в Камеруне пришла к следующему выводу: «Проведенный в июне 2000 г. раунд предоставления концессий отличался значительно большей прозрачностью по сравнению с аналогичными операциями в 1997 г. По всей вероятности, последние операции по предоставлению концессий проводятся в соответствии с руководящими принципами правительства, по поводу которых недавно были даны соответствующие разъяснения. Внесение таких изменений свидетельствует о стремлении Камеруна соблюдать обязательства по развитию комплексной системы проведения аукционов, основанных на рыночных принципах и направленных на повышение прозрачности и увеличение поступлений от ренты за сдачу участков леса под лесозаготовки». Размер ежегодных платежей за 1 га вырос с 0,14 долл. в 1996 г. до 6,03 долл. в 2002 г., а общая сумма многолетних контрактов, заключенных начиная с июня 2000 г., превышает 600 млн долл.
- **Введение первой правовой системы в области управления лесами для общин в Центральной Африке,** включая предоставление местным общинам права первоочередного доступа в лесные массивы.
- **Разъяснение и упрощение правил в области управления лесами,** которые предусматривают возобновление инспекций на местах и судебное преследование за осуществление незаконных лесозаготовок, сопровождаемое штрафами в размере до 15 млн долл., взыскиваемых с одной компании.
- **Постепенный уход спекулянтов, осуществляющих краткосрочные операции,** и увеличение числа долгосрочных инвесторов, что положительно сказывается на производстве с высокой добавленной стоимостью и повышении занятости местного населения.
- **Рост объема доходов в интересах страны и сельских общин,** о чем говорит ежегодное увеличение поступлений с менее чем 3 млн долл. в 1995 г. до более чем 30 млн долл. в 2001 г. (исключая налоги на экспорт древесины и таможенные сборы). Финансовые поступления в адрес местных общин выросли с ничтожного уровня в 1998 г. до 8 млн долл. в 2002 г.
- **Повышенная ответственность за сохранение биоразнообразия,** включая создание новых охраняемых зон и продолжение ведения переговоров с международными НПО относительно предоставления концессий, касающихся сохранения таких зон.

Время покажет, насколько последовательно будут проводиться эти реформы. Обнадешивает тот факт, что уроки, извлеченные из процесса ведения переговоров относительно реформирования сектора лесного хозяйства, которые касаются законных интересов и увеличения прозрачности, в настоящее время учитываются и в отношении других секторов, включая национальную систему закупок. Это может стать побудительным мотивом возникновения конкуренции в других странах, расположенных в бассейне реки Конго, при этом можно предположить, что происходящий в настоящее время процесс со временем приведет к укреплению позиций институтов.

Источники: Сотрудники Банка; Essama-Nssah и Gockowski (2000), Brunner and Ekoko (2000), Collomb and Bikié (2001).

возможностями для проведения прозрачной политики по предоставлению концессий, мобилизующей финансовые ресурсы. Управление лесным хозяйством нуждается в комплексных институтах, которые были бы способны гарантировать, что права собственности, которыми наделены местные общины для удовлетворения их потребностей в продуктах питания, топливе и крове, не вступают в противоречие ни с необходимостью сохранения лесов для поддержания водных бассейнов в масштабах

региона или провинции, ни с глобальной заинтересованностью в сохранении функций леса по очищению воздуха от выбросов двуокиси углерода и поддержанию биоразнообразия. Согласование этих разнообразных интересов возможно осуществить с помощью фондов, выделяемых в глобальных масштабах с помощью вновь созданных рынков (включая такие инициативы, как создание при Всемирном банке Прототипного углеродного фонда, о чем говорится в гл. 8). Установление

партнерских отношений с организациями гражданского общества и частным сектором также может способствовать осуществлению устойчивого управления лесами путем поощрения ответственных мероприятий и исключения из этой сферы деятельности тех, кто гоним за рентой, и коррупционеров, а также путем проведения независимой сертификации органами, получившими международное признание. Многие из вышесказанных соображений нашли отражение в тех многообещающих мерах, которые были приняты в процессе совершенствования практики управления лесами в Камеруне (см. вставку 7.8).

Извлечение максимальных выгод из рыбных промыслов — преодоление трагедии, испытываемой бедными слоями населения, и улучшение информации

Как указывалось в гл. 3, рыбные промыслы предоставляют большие возможности и сопряжены со сложными проблемами. Управление этими возобновляемыми ресурсами с целью достижения максимально возможного устойчивого роста благосостояния имеет чрезвычайно важное значение для развития. Около 30 млн человек, проживающих в развивающихся странах, занимаются рыболовством, при этом «общины, занимающиеся прибрежным ловом рыбы, зачастую оказываются беднейшими из бедных»³⁹. Для почти 1 млрд человек, живущих в бедных странах, рыба является также жизненно важным источником протеина и вместе с тем важным элементом обеспечения продовольственной безопасности⁴⁰. Однако, как отмечалось в гл. 1, 70% районов рыбного промысла подвергаются чрезмерной эксплуатации или же находятся на пределе своих возможностей. Субсидирование рыболовной отрасли во всем мире составляет от 14 до 20 млрд долл. в год, причем половина этих средств приходится на страны ОЭСР, что приводит к существенному превышению предельных норм вылова рыбы⁴¹. Согласно некоторым оценкам, максимально допустимый вылов в мировом масштабе мог бы производиться с помощью половины существующего рыболовного флота⁴². Двумя основными причинами, затрудняющими управление рыбными промыслами, являются: открытый доступ к рыбным ресурсам или общедоступный характер районов рыбного промысла, с одной стороны, и недостаток информации, с другой. Вследствие этого наблюдаются громкие провалы в области координации действий, что приводит к истощению рыбных запасов, а иногда и к их исчезновению. Устранить такое положение можно прежде всего за счет мер институционального характера и оказания поддержки эффективному управлению рыболовством.

Общедоступный характер районов рыбных промыслов способствует возникновению противоречивых интересов и проблем, связанных с соблюдением обязательств. В условиях отсутствия четких прав собственности отдельные рыболовные компании и организации не способны эффективно управлять рыбными ресурсами и соблюдать ограничения объемов

вылова рыбы таким образом, чтобы обеспечить поддержание необходимого уровня рыбных запасов. Выгоды от сокращения некоторыми рыбаками объемов вылавливаемой ими рыбы приносят пользу всем заинтересованным сторонам, в то время как сильные популистские тенденции прибегнуть к обману мешают принятию согласованных мер. Неспособность выработать пользующиеся доверием обязательства подрывают сотрудничество, в результате чего чрезмерно истощаются рыбные запасы общедоступного мирового бассейна. Когда рыбные запасы истощаются, и доходы от рыболовства падают, на эту проблему наслаиваются движущие силы политэкономии, что зачастую приводит к объединению интересов рыболовных компаний и организаций в выбивании государственных субсидий за счет интересов других групп (иных налогоплательщиков) и продолжению истощения рыбных запасов (см. вставку 3.4).

Важной проблемой остается также низкий уровень информации. Дело не только в том, что сложно осуществлять контроль за рыболовством и за объемом улова, доставленного на берег, но трудно также производить мониторинг запасов рыбы. Сомнения относительно достоверности статистических данных в области рыболовства подтверждаются продолжающимися дискуссиями о том, достиг ли предела общемировой вылов рыбы (отчасти это обусловлено сомнениями в точности данных о рыболовстве, осуществляемом Китаем) и принимают ли правительства и международные организации достаточно энергичные усилия для получения достоверных статистических данных⁴³. Такие данные ложатся в основу определения максимально допустимых объемов лова рыбы и других ключевых аспектов управления рыболовством. Совокупные данные, характеризующие объем выловленной рыбы по весу, скрывают видовой состав улова, что затрудняет определение качественных изменений рыбных запасов. Так же мало имеется информации относительно зависимости между рыболовством и экосистемой моря, а это та область, которая вызывает растущий интерес⁴⁴.

Проблема эффективного управления рыболовством значительно осложняется в развивающихся странах, где рыболовство зачастую является последней возможностью обеспечения занятости, «привлекательной растущее число низкооплачиваемых рыбаков, которым приходится прибегать к разорительным методам рыболовства, чтобы поддерживать хотя бы самый скромный уровень жизни»⁴⁵. При незначительных объемах вылова, осуществляемого бедными общинами в рамках теневого сектора, вмешательство властей становится более проблематичным с административной и политической точек зрения, а возможности для установления контроля и принудительного применения законов представляются весьма ограниченными. Более интенсивный процесс развития, в ходе которого появляются альтернативные возможности для создания новых рабочих мест, имеет важное значение не только с точки зрения борьбы с бедностью, но и с точки зрения улучшения управления рыболовством.

Вставка 7.9**Партнерство в целях поддержания устойчивого рыболовства**

Будучи одним из крупнейших в мире покупателей рыбы практически во всех странах, компания «Юнилевер» разделяет растущую озабоченность по поводу поддержания стабильного уровня улова рыбы во многих районах, в первую очередь в связи с тем, что, согласно поступающей информации, постоянный валовой тоннаж доставленной на берег рыбы скрывает происходящее в последние годы сокращение улова белухи, которая наиболее широко используется в продукции, выпускаемой компанией. Вследствие этого «Юнилевер» присоединилась к Всемирному фонду дикой природы (ВВФ) в деле создания в 1997 г. Морского попечительского совета (Marine Stewardship Council, MSC). Целью деятельности Совета является «обеспечение поставок морепродуктов в мире путем содействия более экологически оправданному выбору»*. На основе длительных переговоров с ведущими рыбозаготовителями и другими заинтересованными сторонами различных государств Совет разработал ряд жестких экологических стандартов. Совет поощряет сертификацию рыбных промыслов в соответствии с такими стандартами, предусматривает применение экотикеток на продуктах, полученных с рыбных промыслов, прошедших сертификацию (образец этикетки представлен на рисунке), а также способствует осуществлению поставок продуктов с промыслов, получивших сертификат Совета. Совет стал полностью самостоятельным в 1998 г. и продолжает совершенствовать свои стандарты, наделяет соответствующими полномочиями независимых экспертов по сертификации третьей стороны и обеспечивает информирование общественности. «Юнилевер» поддерживает эти инициативы и стремится обеспечить стабильную эксплуатацию рыбных ресурсов отчасти за счет тщательного отбора своих поставщиков. В конце 2001 г. 5% рыбы, использованной компанией «Юнилевер», было закуплено с надежных рыболовных промыслов, получивших сертификат (путем сертификации района промыслов Хоки у побережья Новой Зеландии). К концу 2002 г. компания «Юнилевер» рассчитывает увеличить эту долю до 25% (по мере того, как сертификация будет охватывать все большие районы рыбных промыслов), а к 2005 г. вся рыба должна будет закупаться исключительно с промыслов, прошедших сертификацию.



Морской попечительский совет поясняет, каким образом партнерские отношения между частным сектором, неправительственными организациями и правительством могут решать возникающие проблемы за счет принятия институциональных мер, что позволит поднять уровень координации действий в интересах устойчивого развития. Одна крупная частная фирма признает наличие угрозы для ее основной деятельности в результате чрезмерного вылова рыбы и сотрудни-

чает с НПО в деле создания авторитетного независимого учреждения по проведению сертификации. На основе введения экологических стандартов и экотикетирования новое учреждение как бы соединяет потребителя с управлением рыболовством, оказывая поддержку усилиям правительства, по разработке, применению и контролю за соблюдением жестких правил, касающихся эксплуатации рыбных запасов. Хотя некоторые из решений в области сертификации содержали противоречия, процесс достижения партнерства дает некоторую надежду на то, что со временем управление новыми ресурсами станет более совершенным. Вполне вероятно, что пример деятельности Совета будет способствовать возникновению новых идей относительно того, каким образом партнерские отношения могут способствовать решению проблем и в других областях.

* Страницы с информацией о деятельности, задачах и достижениях Совета по управлению морями см. веб-сайт MSC.

Источник: Веб-сайт MSC в Интернете: <http://www.msc.org/>, а также в материале Frozen Fish International GMBH — «Ответственность рынков за состояние рыбных запасов — успехи и проблемы» («Verpflichtung des Marktes zur bestandserhaltenden Fischerei — Fortschritte und Herausforderungen») на Берлинском форуме «В интересах устойчивого развития», Берлин, 20–23 мая 2002 г.

Институты играют ключевую роль в повышении уровня координации управления рыбными ресурсами. Необходимо выработать такие механизмы, которые помогли бы ограничить объемы вылова до уровней, в максимальной степени способствующих повышению ценности рыбных ресурсов. Такие меры позволили бы существенно повысить общую стоимость выловленной рыбы. Это будет зависеть от более эффективного выполнения институтами охранных функций, включая совершенствование мониторинга и ужесточение контроля за соблюдением норм рыболовства. Так, например, правительство Таиланда в 1990-е годы предприняло энергичные усилия по совершенствованию управления рыболовством, более чем вдвое увеличив в 1999 г. относительные расходы на эти цели, которые достигли 1,6% от валового дохода от выловленной и доставленной на берег морской рыбы⁴⁶. Однако до сих пор не реализуется принятый в 1972 г. запрет на лов рыбы с помощью рамных сетей. В Исландии доля расходов, связанных с управлением рыболовством, составляет 3% от валовых доходов от морского рыболовства; в Норвегии этот показатель составляет около 8%, а в провинции Ньюфаундленд (Канада) он оценивается в 20% от стоимости выловленной рыбы⁴⁷. Совершенствование мониторинга, установление жесткого контроля за соблюдением норм и проведение исследований предельно допустимых объемов лова требуют больших расходов, однако система управления рыболовством проявляет растущую тенденцию использовать для финансирования этих целей часть возрастающих доходов от повышения эффективности управления рыболовством.

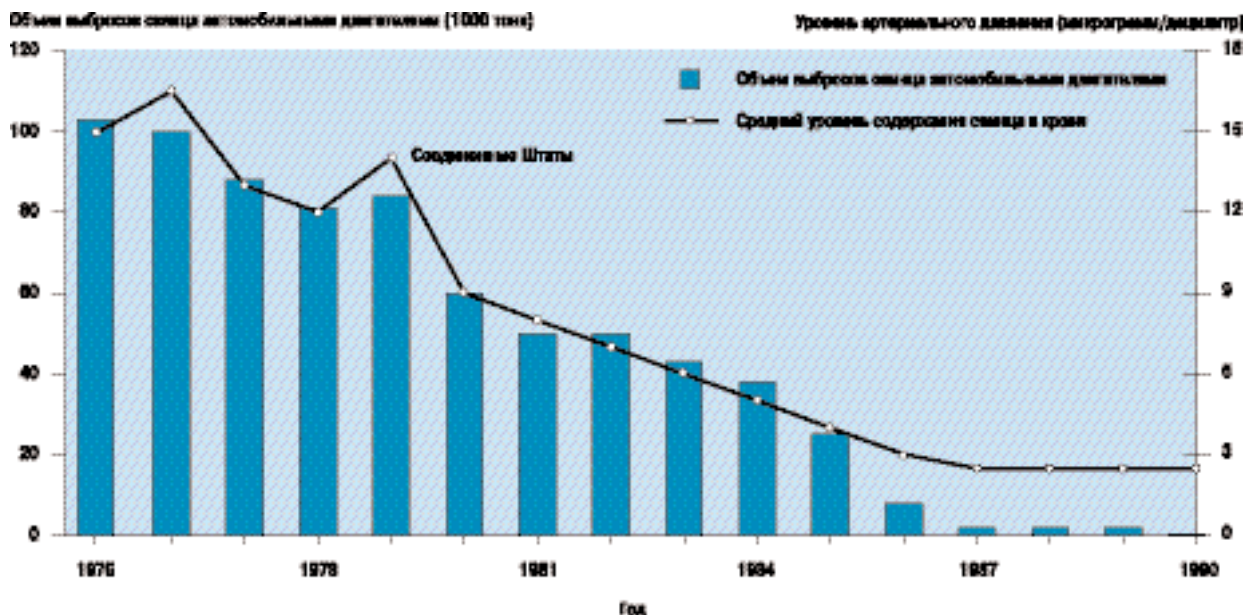
Такой путь финансирования указанной деятельности в корне отличается от привлечения средств за счет поступлений от общего налогообложения.

Главная трудность, с которой сталкивается усовершенствованная система управления рыболовством при ограничении объема вылова, заключается в проведении международных торгов на приобретение прав собственности на морские ресурсы. На Третьей конференции ООН по морскому праву (Конвенция по морскому праву была принята в 1982 г., ратифицирована в 1994 г.) было внесено важное институциональное изменение в этом плане, согласно которому прибрежным государствам предоставляется право установления юрисдикции в исключительной экономической зоне в пределах 200 морских миль.⁴⁸ Такая мера способствует более производительному использованию рыбных ресурсов, поскольку рыболовство в основном осуществляется в пределах этой зоны и ответственность за надлежащее управление падает на сравнительно небольшое число заинтересованных стран. Хотя многие виды рыбы в процессе миграции пересекают территориальные воды различных государств и оказываются в международных водах за пределами исключительной экономической зоны, возможности установления более тесного сотрудничества возрастают, когда речь идет о небольшом количестве государств, и вопросы в области рыболовства во многих случаях могут решаться на двусторонней основе.

Хотя случаи установления прав собственности на рыбные запасы встречаются редко, усилия по решению проблемы введения общей собственности были сконцентрированы на выработке некоей формы использова-

Рисунок 7.1

Зависимость между содержанием свинца в бензине и артериальным давлением. Данные, полученные в США в 1975–1990 гг.



Источник: Lovei (1999).

ния таких исключительных прав, как, например, индивидуальные квоты, которые могут быть переуступлены, лицензии на приобретение и эксплуатацию рыболовных судов, а также права на использование территориальных вод⁴⁹. Эти механизмы имеют различные достоинства и недостатки в зависимости от конкретных условий, но в целом они направлены на то, чтобы индивидуальные устремления рыболовных компаний и организаций были более конструктивными и помогали обеспечивать устойчивое управление, причем в некоторых случаях путем выставления на торги прав на проведение рыболовства. В ряде случаев такая практика принесла положительные результаты (в Исландии и Новой Зеландии), однако в других случаях меры такого рода привели к отрицательным последствиям, например к истощению запасов трески у берегов Ньюфаундленда (Канада) в начале 1990-х годов (см. вставку 3.4).

Хотя и меняется очередность приоритетов в области рыболовства — промышленно развитые страны стремятся сократить объемы вылова и добиться восстановления чрезмерно или полностью истощенных запасов, а развивающиеся страны нацелены на развитие новых ресурсов и совершенствование технологии, — все государства пытаются извлечь максимальные выгоды из этого огромного возобновляемого источника⁵⁰. Заинтересованные стороны должны обладать способностью собирать информацию о состоянии и тенденциях в области рыболовства, вырабатывать доверие друг к другу и быть готовыми пойти на самоограничение. Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО) занимается вопросами совершен-

ствования представления данных и расширения возможностей развивающихся стран в этой области⁵¹. «Кодекс поведения для ответственного рыболовства» предполагает более жесткое регулирование рыболовства в национальном законодательстве, поддерживает усилия правительств, гражданского общества и частного сектора, предпринимаемые в этом направлении⁵². Растет также признание того факта, что согласование настоящих и будущих интересов рыболовных компаний и организаций требует достижения консенсуса и установления партнерских отношений между всеми заинтересованными сторонами, что важную роль в этом могут играть организации гражданского общества, работающие в условиях рынка (см. вставку 7.9).

Борьба с загрязнением воздуха на национальном уровне: значение информации

Как указывалось в гл. 6, загрязнение воздуха наносит серьезный ущерб городам на местном уровне во многих развивающихся странах и в странах с переходной экономикой⁵³. Загрязнение воздуха — это в первую очередь вопрос, касающийся внешних эффектов, когда самые разнообразные интересы людей, подвергающихся вредному воздействию, не принимаются во внимание теми, кто несет ответственность за источники загрязнения. Хотя на местном уровне предпринимается много усилий и инициатив, меры по контролю стратегического характера, такие как введение стандартов на топливо и новые автомобили, как правило, предполагают поддержку — и нуждаются в такой поддержке — в более широких национальных масштабах. Деятели на-

ционального уровня также привлекаются для решения таких проблем в области загрязнения воздуха, как состояние озонового слоя около поверхности Земли и содержание серы, которые оказывают влияние на обширные районы и соседние страны (см. в гл. 8 раздел, посвященный обсуждению вопроса о содержании серы в воздухе в странах Европы). При отсутствии более широкой поддержки со стороны институтов традиционные подходы в области государственного финансирования зачастую не получают должного одобрения или же не проводятся в жизнь. Поэтому ключевое значение приобретает информация⁵⁴.

Как отмечалось в гл. 2, развивающимся странам в ходе своего экономического развития совсем не требуется проходить через длительный период загрязнения воздуха до опасного уровня. Запоздывая в своем развитии, они могут получить выгоды самого различного свойства. Во-первых, уже разработаны экономичные технологии с низким уровнем вредных выбросов. Во-вторых, выработанные в разных странах институциональные механизмы и политические подходы способны помочь странам и общинам устранить ошибки и избежать некоторых осложнений⁵⁵. И в-третьих, и, пожалуй, это самое важное, в условиях, когда соображения политэкономии являются определяющими, все возрастающий глобальный поток информации о приобретенном народами различных стран мира опыте укрепляет позицию тех, кто подвергается вредному воздействию в любой конкретной стране.

*Наличие свинца в бензине: задержавшиеся в своем развитии избегают некоторых осложнений*⁵⁶. Ярким примером служит бензин с присадками свинца (этилированный бензин). К концу 1990-х годов большинство развивающихся стран (за исключением стран Африки) достигло значительного прогресса, перейдя к использованию неэтилированного бензина, а примерно 16 из них полностью отказались от применения этилированного топлива⁵⁷. Тетраэтилсвинец является недорогой присадкой для бензина, используемой для повышения мощности двигателя. Эта присадка стала применяться в 1920-х годах в Соединенных Штатах, и ее использование длилось более полувека. Вначале поступали лишь скудные сведения относительно последствий добавления в бензин свинца, и наряду с этим позиции автомобильной промышленности окрепли и блокировали меры, направленные на отказ от применения этилированного бензина. Однако, как только в Соединенных Штатах перешли к использованию бензина без свинцовых присадок, быстро выяснилось, что это приводит к снижению содержания свинца в крови человека (см. рис. 7.1), что, в свою очередь, вызывает уменьшение гипертонии и сердечных приступов, а также устраняет опасность замедления умственного развития у детей (устранение добавления свинца в краски также играет определенную роль).

Отказ от использования этилированного бензина во Вьетнаме служит характерным примером того, как институциональная среда, которая способствует заинтересованным сторонам воспринимать поступающие сигна-

лы, добиваться согласования интересов и исполнения решений, может помочь найти достойный ответ на трудный вызов даже при относительно низком уровне экономического развития⁵⁸. Первые попытки отказаться от использования свинца в качестве присадок бензина были предприняты в 1995 г., но они были отвергнуты по соображениям увеличения расходов, связанных с переходом на неэтилированное топливо, и наличия старых автомобилей. В декабре 1999 г. состоялось совещание с участием представителей правительства, вооруженных сил, полиции, промышленности, научных кругов и средств массовой информации, а также экспертов из соседних стран (в частности, Таиланда), обладающих новым опытом, а также специалистов других стран с более длительным опытом. Консультации на уровне «Юг–Юг» (развивающиеся страны) сыграли весьма важную роль в ослаблении еще имевшихся опасений. Вслед за совещанием правительство Вьетнама еще раз и более тщательно определило расходы, связанные с переходом на неэтилированный бензин, и приступило к осуществлению программы по широкому информированию общественности. Проведенные консультации с различными заинтересованными сторонами показали, что быстрый переход на неэтилированный бензин технически возможен и экономически выгоден, и практически за один день — 1 июля 2001 г. — Вьетнам совершил этот переход. А использование этилированного бензина было запрещено в сентябре 2001 г. Вьетнам выбрал подходящее время для такого шага, поскольку на международных рынках уже появился сравнительно недорогой бензин без свинцовых присадок, а отсутствие во Вьетнаме значительных интересов нефтеперерабатывающих компаний также означало, что этот сектор не мог оказать существенного сопротивления такому переходу. Вместе с тем распространение соответствующей информации и участие заинтересованных сторон в содействии преодолению ошибочного восприятия применения этилированного бензина сыграли ведущую роль в этом процессе, и такие меры могут быть вновь использованы при решении аналогичных проблем.

Информация помогает борьбе с загрязнением воздуха в Китае. Информация играет важную роль в процессе перехода к использованию неэтилированного бензина, о чем указывалось выше, и может привести к общему значительному улучшению качества воздуха, о чем свидетельствует опыт Китая. Загрязнение воздуха в Китае представляет серьезную проблему. По этой причине каждый год преждевременно умирают тысячи горожан. Миллионы людей страдают от болезней, вызванных загрязнением. Несмотря на сложности решения в Китае проблемы загрязнения воздуха, достигнуты определенные положительные результаты и разрабатываются новые методы для улучшения положения. Эти методы основываются на опыте, получившем распространение благодаря программам по публикации информации о влиянии производственной деятельности фирм на состояние окружающей среды. Подобные меры явились «третьей волной» экологического регулирования — после того, как были

использованы подходы типа «приказывай и контролируй» и методы, основанные на рыночных принципах⁵⁹.

Китайские руководители и институты недвусмысленно признают значение экологического мониторинга и тот факт, что он может изменить равновесие сил и добиться совершенствования отчетности. «Одним из ключевых элементов экологической стратегии Государственного управления по охране окружающей среды явилась его деятельность по привлечению общественности, широкое распространение информации о состоянии окружающей среды среди населения и предоставление экологических сведений на всех уровнях»⁶⁰. Центральное правительство явно выражает свою приверженность открытости, а премьер-министр Китая Чжу Жунцзы весной 2001 г. заявил, что вся информация о состоянии окружающей среды должна быть общедоступной⁶¹.

Провинция Цзянсу служит характерным примером того, как общедоступность информации может улучшить результаты борьбы с загрязнением окружающей среды. В 2000 г. в городе Чжэньцзын в качестве эксперимента были обнародованы сведения относительно рейтинга промышленных предприятий и программа информиро-

вания общественности⁶². После ряда совещаний правительство провинции постепенно распространило эту практику на всю провинцию Цзянсу. К середине 2002 г. эта программа охватила около 2500 промышленных компаний, на долю которых приходится более 80% общего объема промышленных выбросов в провинции⁶³.

Эти программы предусматривают информирование населения, чтобы способствовать более широкому участию общества в процессе выработки правил и норм, содействовать оказанию воздействия на источники загрязнения с помощью «неформального регулирования»⁶⁴. В тех случаях, когда, официальная правоспособность малоэффективна, что характерно для многих развивающихся стран, информация служит катализатором процесса участия гражданского общества, политических руководителей и частного сектора в решении этой проблемы. Опасения в связи с ответственностью за состояние окружающей среды могут побудить частных кредиторов отказаться от предоставления займов предприятиям, являющимся источниками сильного загрязнения, а потребителей — отказаться от приобретения выпускаемой ими продукции. Кроме того, потреби-

Рисунок 7.2

Показатели неустойчивого экономического роста тесно связаны с наличием «точечных» источников природных ресурсов и конфликтами*

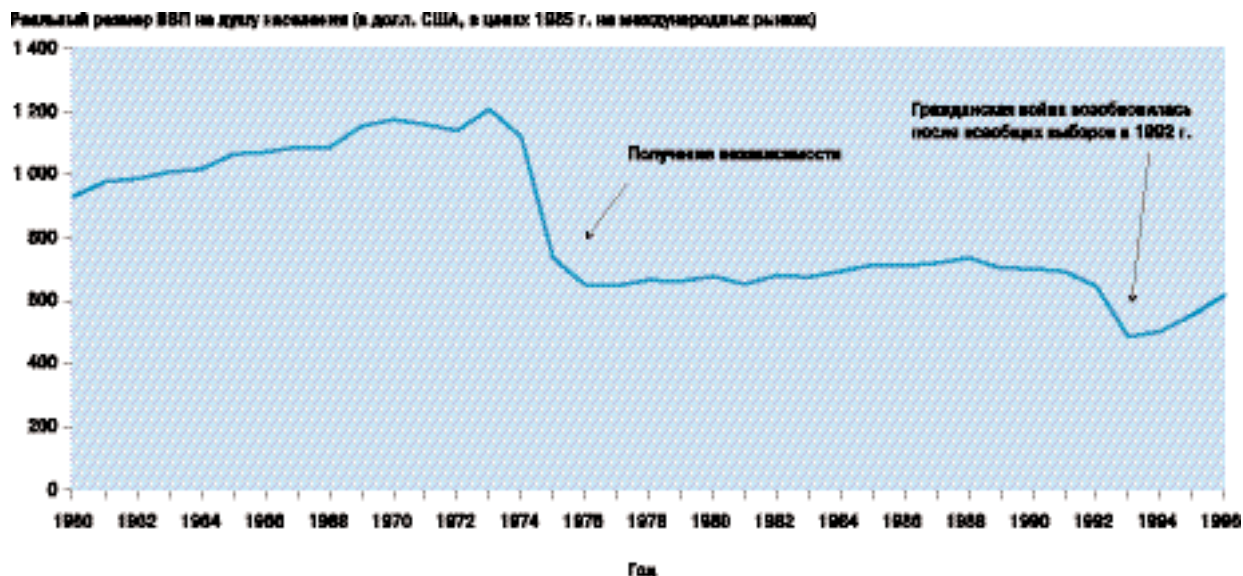


* В странах, выделенных полужирным курсивом, в течение 1990-х годов происходили гражданские конфликты. Под гражданским конфликтом подразумевается война, которая приводит к гибели во время вооруженных столкновений более 1000 человек, ставит под сомнение суверенитет государства, получивший международное признание, имеет место в пределах его признанных границ, вовлекла данное государство в качестве главной воюющей стороны и вызвала в государстве образование организованной военной оппозиции, что привело к большому числу жертв (Sambanis, 2000).

Примечание. В странах, по которым имеются данные, наблюдается неустойчивый экономический рост, если размер ВВП на душу населения в 1999 г. (в долл. 1999 г.) был достигнут в какой-либо предыдущий период (Murshed, 2002). Страны отнесены к экономикам с «точечным» источником, если их двумя наиболее важными статьями экспорта являются топливо, минералы или сельскохозяйственные культуры, выращенные на плантациях (при некотором допущении, в тех случаях, когда сведения вызывают определенные сомнения (Isham and others, 2002).

Рисунок 7.3

Ангола: реальный размер ВВП на душу населения в 1960–1996 гг.



Источник: Araujo and Costa (1999).

тели и организации гражданского общества в промышленно развитых странах обращают особое внимание на деятельность многонациональных корпораций. Фирмы, сталкивающиеся с санкциями социального, политического и экономического характера, в большей степени склонны к достижению договоренностей с местными организациями и органами власти⁶⁵.

Результаты, достигнутые в ходе реализации мер по охране окружающей среды, влияют на функционирование институциональной системы. Это подчеркивает необходимость концентрации усилий не только на выработке стандартов, касающихся эмиссии, но и налогов, связанных с загрязнением, и учету мнения тех, кто получает выгоды от деятельности экологического характера, а также других механизмов увеличения числа средств, способствующих сохранению окружающей среды⁶⁶. Такие инициативы не подменяют усилий по созданию более формальных институтов, обладающих повышенным официальным статусом, и инструментов официально проводимой политики, а являются теми дополнительными средствами, которые способствуют сокращению фактических расходов, связанных с принятием и реализацией основополагающих политических мер. Информация обслуживает различные интересы через множество каналов: рынки продукции — путем этикетирования и сертификации; законодательную власть — путем усиления влияния избирателей на проведение реформ; рынки капитала — с помощью акционеров; суды — путем предъявления гражданских исков, деликатных исков и официальных обвинений. Ни один из этих каналов не может обойтись без надлежащей информации.

Управление природными ресурсами и эффективное использование помощи

Эксплуатация природных ресурсов зачастую представляет собой наиболее сложную проблему для заинтересованных сторон данной страны и ее институтов. Эксплуатация природных ресурсов приносит доходы правительству и в условиях малоэффективных институтов делает его менее ответственным и в меньшей степени учитывающим мнение граждан-налогоплательщиков, поощряет стремление правительства к получению ренты, а также способствует другим видам непродуктивной конкуренции, в результате чего может привести к нарушению макроэкономического баланса, снижению экономических показателей а в худшем случае — к возникновению конфликта с применением насилия. Таким образом, могут возникнуть условия, препятствующие формированию эффективных институтов, которые в долгосрочной перспективе имеют ключевое значение для существенного устойчивого экономического роста. Предоставление международной помощи может иметь аналогичные последствия, затормозив создание институтов, способных привлечь к участию общество и учитывающих мнение населения. Задача заключается в том, чтобы устранить возможность проявления этих отрицательных факторов.

Природные ресурсы — благо или несчастье?

Ведется обширная дискуссия относительно того, при каких обстоятельствах природные ресурсы становятся «сокровищем или источником бедствий», если вообще такой вопрос возникает⁶⁷. Станет ли эксплуатация не-

давно открытых огромных запасов нефти в Центральной Азии средством достижения высокого уровня благосостояния или же это принесет несчастье? Ключевое место в дискуссиях занял вопрос о важной роли институтов. В рамках конструктивного общественного договора, основанного на получивших широкое признание официальных и неофициальных правилах, которые касаются распределения ресурсов и компенсации за наносимый ущерб, меры институционального характера могут оказаться достаточными, чтобы противостоять оппортунистическому поведению и проявлению недовольства в виде насильственных действий. Широкомасштабное исследование природных ресурсов Латинской Америки, проведенное Всемирным банком, «показало... что ключом к успеху является дополнение благосостояния, достигнутого за счет природных ресурсов, эффективно работающими институтами, человеческим капиталом и знаниями»⁶⁸. Однако, если институты малоэффективны, эксплуатация природных ресурсов может привести к негативным последствиям, к тому, что некоторые авторы называют даже «несчастьем из-за наличия ресурсов»⁶⁹. Одна из главных причин такого положения заключается в том, что получение доходов от эксплуатации этих ресурсов может дать правительству возможность отказаться от развития институтов, которые несут ответственность перед целым народом. Так, например, эмпирическим путем был изучен вопрос о том, препятствует ли наличие нефти и других полезных ископаемых возникновению демократических институтов, и в результате была создана рабочая группа в составе представителей 113 стран, которая проводила свою работу в период с 1971 по 1997 г.⁷⁰

Отрицательные последствия значительно возрастают, когда месторождения природных ресурсов, скажем нефтепродуктов и минералов, носят «точечный» характер, т.е. их добыча и структура доходов от их реализации сконцентрированы в одном месте (точке)⁷¹. Кофе и какао приобретают свойства «точечного источника» при их транспортировке, и в этом отношении они аналогичны нефтепродуктам и минералам⁷². Когда правительства устанавливают контроль над доходами от добычи полезных ископаемых, то их деятельность может финансироваться в значительной степени без согласия налогоплательщиков, что снижает степень их ответственности. Когда деятельность правительства осуществляется менее открыто, легко достающаяся рента ослабляет управление и институты, роль которых является решающей при осуществлении долгосрочной экономической стратегии (см. вставку 4.7, касающуюся состояния горной промышленности в Перу). В тех случаях, когда правительство ответственно перед своими гражданами, такие негативные явления не проявляются.

Данные о размере ВВП на душу населения свидетельствуют о том, что экономика развивающихся стран, обладающих немногими видами природных ресурсов, в период 1960–1990 гг. росла в 2–3 раза быстрее, чем в странах, располагающих богатыми природными ресурсами. Такой вывод представляется обоснованным

по отношению к альтернативным методам классификации государств на бедные природными ресурсами и богатые природными ресурсами страны⁷³. Для подтверждения приводится список 45 стран, экономический рост которых не был устойчивым в том плане, что уровень ВВП на душу населения, имевшийся у них в 1999 г., был достигнут в предыдущее десятилетие, а у многих из них еще в 1960-е годы⁷⁴. Все эти 45 стран (за исключением шести) имеют экономику, базирующуюся на «точечном» источнике⁷⁵. Большинство этих стран, обладающих «точечным» источником природных ресурсов, в течение 1990-х годов также пережили кровавые конфликты с применением насилия (на рис. 7.2 эти страны выделены полужирным шрифтом).

Ярким примером такого рода трагедии служат события в Анголе. Гражданская война продолжается в Анголе с середины 1970-х годов, и она «связана со слабыми институтами (а иногда и их отсутствием). Политическая нестабильность и кровавые беспорядки, низкий уровень правопорядка, а также низкооплачиваемое и коррумпированное чиновничество — все это привело к среднегодовому снижению ВВП на душу населения в период с 1973 г. на -4,3%» (см. рис. 7.3)⁷⁶. И это происходило в стране, богатой алмазами и нефтью.

В этих условиях наличие институциональной среды приобретает решающее значение. При отсутствии жестких норм и правил увеличение вклада природных ресурсов приводит в длительной перспективе к ухудшению экономических показателей по сравнению со странами, в которых поступления от природных ресурсов являются более низкими. Поддается влиянию существующих институтов и затрудняется возникновение новых⁷⁷. По поводу природных ресурсов существуют два ключевых вопроса: *как ресурсами управляют и как используются доходы от их реализации?*

Эффективное управление природными ресурсами базируется на правах собственности, независимо от того, принадлежит право собственности индивидуальному юридическому лицу, группе физических лиц или правительству. Хотя имеют место исключения, в тех случаях, когда некоторые многонациональные корпорации способствуют установлению устойчивой практики управления, чтобы поддержать свою репутацию, в целом же, когда права собственности не утверждены или четко не определены, сроки деятельности сокращаются, и результатом является проведение наносящих ущерб торгов. Как указывалось в гл. 5 по поводу лесов, если у заинтересованных лиц частного сектора и у других претендентов появляются сомнения относительно будущего контроля над ресурсами, то они, как правило, стремятся как можно быстрее извлечь ресурсы, не обращая особого внимания на условия рынка, последствия для местных общин, на окружающую среду или поддержание устойчивого объема добычи. В разгар вооруженного конфликта оптимальное управление ресурсами становится еще менее вероятным, поскольку совсем туманной представляется возможность поддержания контроля в будущем. Если трудно по существу определить права собст-

Вставка 7.10**Малайзия: этнические различия, разрешение конфликтов и развитие**

Несмотря на наличие богатых природных ресурсов (олово, каучук, лесоматериалы, нефть и газ, а также обширные участки обрабатываемых земель), трудно было рассчитывать на успешное экономическое развитие в первые годы после получения независимости в 1957 г., когда страна перестала быть британской колонией. В сельских районах вспыхнули организованные коммунистами волнения. В 1965 г. отделился Сингапур из-за разногласий по политическим вопросам. В городах постепенно накапливалась напряженность на этнической почве*. У малайской этнической группы, составляющей большинство в стране, возникло глубокое ощущение того, что в городах малайцы потеряли высокооплачиваемые рабочие места, которые захватили китайцы, и уступили им выгоды от увеличения доходов†. В ходе федеральных выборов, состоявшихся в 1969 г., успеха добились политические партии, выражавшие интересы немалайцев, и недовольство малайцев вылилось в беспорядки, во время которых погибли сотни людей. Была приостановлена работа парламента, и в стране было объявлено о введении чрезвычайного положения. Будущее Малайзии представлялось мрачным.

Реакция на кризис

В ответ на кризис правительство в 1970 г. объявило о проведении Новой экономической политики (НЭП), включавшей рассчитанную на 20 лет программу, которая направлена на резкое сокращение бедности, повышение жизненного уровня путем расширения сферы деятельности систем образования и здравоохранения и устранения расовых различий в сфере экономической деятельности. Занятость и рост производства должны были обеспечиваться за счет крупных капиталовложений в программы развития земледелия и мелких сельских хозяйств, расширения государственного сектора и создания привлекательного для иностранных инвестиций режима.

К 1990 г. многие из намеченных целей были достигнуты. Количество бедных в стране сократилось с 44% в начале 1970-х годов до 15% в конце 1980-х годов, при этом наибольшее сокращение уровня бедности было отмечено среди малайцев. Начальное обучение стало всеобщим, а средняя продолжительность жизни возросла с 58 до 71 года, причем значительный рост продолжительности жизни был отмечен у всех этнических групп. Безработица на полуострове Малакка сократилась до менее чем 4%, а малайцы и китайцы приобрели равные возможности при получении хорошо оплачиваемой работы в городах. В ходе реализации НЭП рост ВВП составил в среднем 6,5% в год, и структура экономики была модернизирована, в результате чего основу экспорта стали составлять промышленные товары, заменившие природные ресурсы.

Какие же факторы в первую очередь способствовали тому, что Малайзия избежала от несчастий, связанных с наличием природных ресурсов, урегулировала сложный этнический конфликт и успешно перестроила экономику?

Дух эгалитаризма

Один из ответов сводится к отсутствию в Малайзии феодальной элиты, которая имела бы возможность присваивать ренту и препятствовать развитию институтов. Согласно законодательству, действовавшему во время британского колониального правления, 60% сельскохозяйственных угодий полуострова Малакка находились в собственности мелких землевладельцев, а 30% представляли собой поместья, принадлежавшие ко времени приобретения независимости главным образом немалайцам‡. Хотя наличие резерваций и мелких землевладений не позволяло малайцам играть заметную роль в жизни городов, они тем не менее способствовали формированию малайского духа эгалитаризма, который способствовал успешной реализации НЭПа.

Кроме того, в Малайзии сложилась система султаната, которая сотрудничала с федеральным правительством в выработке консенсуса и разрешении конфликтов. Великобритания имела с малайскими султанами соглашение о протекторате, согласно которому ее специальный представитель не вмешивался в круг полномочий султана, касающийся малайских обычаев и религии, хотя статус султана был аналогичен положению титулованного посредника**. После получения независимости такой порядок создал благоприятный прецедент для установления отношений сотрудничества между федеральным правительством и штатами и ограничения числа потенциальных конкурсных заявок на получение в аренду природных ресурсов.

Благоприятное разрешение проблемы распределения доходов

Наличие хрупкого этнического равновесия в Малайзии также явилось для малайской политической элиты мощным стимулом к выработке решений в области распределения, согласно которым ресурсы передавались малайцам с низкими доходами. Даже незначительное изменение голосов, отданных малайцами на выборах, могло бы нарушить парламентское большинство и контроль правительства, а также изменить соотношение сил в пользу элит немалайских групп населения страны. Таким образом, укрепление государственной службы, а также других политических, экономических и общественных институтов для обеспечения экономически оправданной передачи ресурсов бедным малайцам явилось политической необходимостью.

Прагматическое политическое руководство стало придерживаться внешней ориентации Малайзии в области торговли и инвестиций, что потребовало выработки долгосрочной стратегии развития и оценки результатов распределения, а также основанного на консенсусе подхода к процессу принятия решений. Такой подход нашел положительный отклик у избирателей, поскольку малайское политическое руководство пользовалось доверием благодаря успехам в достижении независимости страны и освобождения от колониального правления*.

Решающий, но менее документально подтвержденный фактор, способствовавший успешному развитию Малайзии, заключался в обеспечении этнической гармонии благодаря достижению молчаливого понимания китайцами механизмов распределения. Стратегия НЭПа заключалась в перераспределении доходов от экономического роста в пользу этнических малайцев, без экспроприации при этом существующих активов с целью их перераспределения††. Более того, в то время как рента, получаемая за эксплуатацию природных ресурсов, способствовала реализации программ накопления государственных фондов, направляемых в первую очередь на оказание помощи малайцам с низкими доходами, налогообложение доходов от производственной и коммерческой деятельности оставалось незначительным, что прежде всего было в интересах китайцев, участие которых в этих видах деятельности, отраженных в налоговых поступлениях, было более очевидным‡‡.

Хотя и сохраняется еще целый ряд нерешенных серьезных проблем, существенные достижения Малайзии в развитии объясняются стремлением добиться распространения на все слои населения доходов, получаемых благодаря ренте за эксплуатацию природных ресурсов, чтобы создать этнически разнообразный средний класс, который может вносить свой вклад в разрешение конфликтов и экономический прогресс. Этому способствуют такие факторы, как отсутствие класса феодалов, наличие хрупкого этнического равновесия и пользующегося доверием дальновидного политического руководства.

* Малайзия является этнически неоднородной страной, где 55% населения составляют малайцы, 35% — китайцы и 10% — индийцы.

† В 1960-е годы средний доход на душу малайского населения был вдвое ниже среднего дохода китайцев; 80% малайцев проживали в сельской местности и были заняты в сельском хозяйстве, при этом наблюдался высокий уровень бедности среди малайцев, проживавших в сельской местности (Ross-Larson, 1980).

‡ В основе законодательства лежал Закон о Малайской резервации от 1913 г.

** Steinberg (1987). В Конституции независимой Малайзии по-прежнему существуют положения, сохраняющие привилегии султанов. Наследные правители и губернаторы образуют Конференцию правителей. Наследные правители в своем составе избирают одного правителя на пятилетний срок в качестве Верховного главы государства, или Янг ди-Пертуан Агонг (Yang di-Pertuan Agong).

Парламентская форма правления была восстановлена в Малайзии вслед за началом проведения Новой экономической политики, и начиная с 1974 г. каждые четыре года стали проводиться выборы. Национальный фронт («Барисан Насьонал» — Barisan Nasional) — прагматический многоэтничный союз, который осуществлял свою деятельность в соответствии с курсом союза, начавшего борьбу за независимость в 1951 г., победил на выборах и находился у власти в период реализации НЭПа.

†† В 1973 г. душевой доход китайца был на 64% выше дохода малайца; в 1987 г. этот доход также был выше, но уже не более чем на 44%.

‡‡ World Bank (1992a).

Источник: Сотрудники Всемирного банка.

венности и ресурсы находятся в общем «котле», то управление ими скорее всего будет разорительным.

Наряду с тем, что официальные участники, получившие права собственности, как правило, способны учитывать ситуацию на рынке, эксплуатация природных ресурсов затрагивает существенные внешние факторы, вызывая самые разнообразные последствия социального и экологического характера. В этих условиях трудно прибегать к помощи таких испытанных средств, как регламентирование и налоги. Когда низок уровень отчетности и руководители правительства ставят лишь краткосрочные цели, вновь появляется стремление как можно быстрее извлечь природные ресурсы, мало обращая внимания на возможные последствия более широкого масштаба⁷⁸.

Из приведенных выше примеров следует, что институциональная среда имеет решающее значение для проявления способности национальных заинтересованных сторон к повышению уровня координации деятельности. Соблюдение прав собственности требует гарантируемых обязательств от всех заинтересованных сторон, в первую очередь правительства и других властных структур, которые обладают возможностью применить силу закона, не допустить изъятия собственности. Только при этих условиях будет обеспечено бережное отношение к ресурсам в процессе их эксплуатации. Эта же цель будет достигнута путем легализации прав тех, кто уже контролирует эту собственность де-факто, например безземельных фермеров в лесах бассейна реки Амазонки (см. гл. 5).

Управление природными ресурсами связано также с возникновением проблем, касающихся согласования разрозненных интересов. В результате проведения работ по добыче полезных ископаемых вполне вероятно, что местному населению придется менять место своего проживания или что местной окружающей среде может быть нанесен серьезный ущерб. Важная роль в разрешении такого рода проблем отводится правительству, которое должно установить границы ответственности, регламентирующие участие частного сектора, и оказать поддержку усилиям, предпринимаемым организациями гражданского общества. За счет использования средств, получаемых от эксплуатации природных ресурсов, будет оказываться содействие достижению социального согласия и развитию институтов с целью вовлечения в этот процесс бедных слоев населения и более широкого долевого распределения прибыли (даже если будет сложно компенсировать ущерб, нанесенный общинам, деятельность которых не связана с товарно-денежными отношениями). Примерами того, как широкое партнерство может исправить такое положение, служат проект эксплуатации лесов в Камеруне, описание которого дается во вставке 7.8, и строительство нефтепровода Чад — Камерун (см. вставку 7.11).

Другой клубок проблем связан с *распределением доходов* от эксплуатации природных ресурсов. Образование связанных с этим фондов в государственном бюджете осложняет отношения между руководителями правительства и гражданами страны. Когда правитель-

ство обязано финансировать свою деятельность за счет обычных налогов, оно должно взаимодействовать и договариваться с налогоплательщиками, предоставляя своим гражданам больше возможностей потребовать от своих руководителей отчета. Однако получение средств за счет природных ресурсов, особенно когда их количество невелико, позволяет руководству государства и другим лицам, осуществляющим фактический контроль, проводить в жизнь свой собственный план действий. Финансовые средства дают власть, позволяют контролировать предоставление постов и должностей и создают основу для сговора. В результате в стране создаются более благоприятные условия для распространения коррупции, стремления получать ренту и другой неконструктивной деятельности в ходе дорогостоящей конкурентной борьбы за природные ресурсы, включая гражданские конфликты⁷⁹.

В такой стране проявляются также тенденции, препятствующие борьбе с макроэкономическими диспропорциями, вызываемыми колебаниями цен и так называемой «голландской болезнью», в результате чего реальный эффективный валютный курс повышается, вызывая рост относительной стоимости неходовых товаров и препятствуя производству товаров, пользующихся широким спросом. Снижается конкурентоспособность отечественной продукции и подрывается ее производство, что уменьшает возможности для развития человеческого капитала и вызывает безработицу. Такой ход событий также замедляет процесс урбанизации и демографических изменений в сторону замедления роста населения⁸⁰. Препятствуя процессу индустриализации и урбанизации, выдержавшему конкуренцию, эти явления тормозят также формирование эффективно работающих институтов, которые в конечном итоге имеют более важное значение для долгосрочного экономического развития и создания непрерывного потока новых возможностей.

При наличии крупных аккумулированных фондов смогут ли сохранять свою обязательную силу бюджетные ограничения? Смогут ли государственные руководители честно использовать эти средства в интересах более устойчивого развития? Главную проблему представляет отказ от стремления получить краткосрочную ренту, при этом возникает необходимость в надежном «обязательстве без залога» со стороны конкурирующих между собой секторов экономики или местных правительств. Ключевую роль в том, чтобы сделать этот процесс эффективным, играют прозрачность, независимый аудит и открытый диалог со всеми заинтересованными сторонами, особенно при создании инвестиционных фондов (иногда офшорных) для последующих поколений как часть долгосрочной стратегии, направленной на решение проблем типа «голландской болезни»⁸¹.

В случае определения доли валового дохода, выделяемой для размещения в этих инвестиционных фондах, эффективное управление ими мог бы осуществлять независимый совет, единственная цель которого — получение максимальной прибыли. Гражданское общество может выполнять основную контрольную функцию, как

Вставка 7.11**Совершенствование процесса: проект трубопровода «Чад — Камерун»**

Опыт, полученный в процессе развития Чада, дает основания полагать, что предоставляемая помощь может быть использована более эффективно для сокращения бедности. Эксплуатация нефтяных месторождений служит еще одним важным средством, способствующим ускорению экономического развития одной из самых бедных стран в мире. В целях оказания содействия добыче полезных ископаемых, борьбе с бедностью и устранению отрицательных экологических и социальных последствий Всемирный банк предоставляет помощь строительству нефтепровода «Чад — Камерун» на основе трех проектов.

Однако институциональная система в Чаде развита слабо. Эксплуатация природных ресурсов на основе «точного источника» и управление получаемыми от этого доходами нередко усложняют деятельность институтов. Кроме того, трубопровод частично проходит через лесные районы и вблизи мест проживания этнических общин в Камеруне.

Международная помощь, направленная на содействие эксплуатации нефтяных месторождений в Чаде, нацелена на устранение этих осложнений, за счет использования для этого следующих мер, способствующих совершенствованию управления доходами от добычи нефти и смягчению любых отрицательных последствий экологического и социального характера.

- Согласно закону, прямые чистые доходы (дивиденды и арендная плата за право разработки недр) должны переводиться на условный офшорный счет, чтобы обеспечить ежегодную публикацию результатов аудиторских проверок в соответствии с международными стандартами отчетности.
- Согласно закону, 10% доходов будут депонироваться на счете «Фонда будущих поколений». Остальные средства будут распределяться следующим образом: 80% — в приоритетные секторы, включая здравоохранение и социальное обеспечение, образование, инфраструктуру, развитие сельских районов, охрану окружающей среды и водные ресурсы; 5% — на развитие производственного региона (Доба); и 15% — на покрытие расходов, связанных с деятельностью правительственных учреждений, и на капиталовложения.
- Совет по контролю и мониторингу доходов от добычи нефти, созданный с целью осуществления санкционирования и мониторинга выделяемых средств, состоит из девяти членов, четверо из которых являются представителями гражданского общества, а один — член парламента от оппозиции.

- Всемирный банк также обязался осуществлять мониторинг использования доходов от продажи нефти, и в случае нарушения условий соглашений пришлось бы преждевременно погашать займы, предоставленные в рамках этой программы, что в целом повлияло бы на объем помощи, предоставляемой Всемирным банком и другими донорами на цели развития.
- Проект будет соответствовать той системе мер, которые предпринимает Всемирный банк в области оценки состояния окружающей среды, сохранения естественных местобитаний и условий жизни коренных народов, культурного достояния, переселения жителей, а также охраны лесов.
- Тропический лес на небольшой территории (10–15 кв. км) будет вырублен в результате прокладки трубопровода, но в качестве компенсации этой потери в Камеруне были созданы два больших национальных парка (площадью 5000 кв. км) с целью сохранения биологического разнообразия в этих местах.

Эти меры, которые нацелены на создание широких возможностей, прозрачности и отчетности, в сочетании с постоянным участием представителей гражданского общества в принятии решений по расходованию средств, должны способствовать тому, чтобы получаемые доходы направлялись на оказание помощи бедным.

Реализация программы все еще сталкивается с рядом проблем. Первые поступления средств, полученных правительством Чада в середине 2000 г., частично были израсходованы на военные цели. Поскольку эти средства представляли собой «предварительные платежи», а потому не были включены в проект, это обстоятельство не нарушило буквы соглашения о строительстве трубопровода, но оно свидетельствует о возникновении потенциальных трудностей в повышении эффективности предоставляемой помощи. Использование этих средств в военных целях стало достоянием гласности, вызвало дебаты, и после этого правительство предприняло шаги по более широкому информированию о планах расходования оставшейся части согласованных поступлений. Можно надеяться, что в процессе осуществления проекта со временем появятся условия для активизации деятельности институтов.

Источник: Сотрудники Всемирного банка.

в Камеруне (см. вставку 7.8) и в Чаде (см. вставку 7.11). Важную роль может играть достижение широкой степени согласия по поводу кодексов корпоративного поведения, как это имеет место с попытками ряда международных компаний улучшить систему отчетности путем обнародования списка бенефициаров и отчетов о размерах выплат за право разработки недр в Анголе.

Совсем не является неизбежным тот факт, что наличие природных ресурсов может подрывать институты и препятствовать их совершенствованию. Как Малайзия (см. вставку 7.10), так и Ботсвана использовали свои природные ресурсы для содействия развитию⁸². Помимо принятия обоснованных решений в области макроэкономики, положительные примеры богатых природными ресурсами стран указывают на важное значение справедливого распределения доходов от экономического роста — или широкого доступа к активам, когда средства от ренты направляются на улучшение положения в образовании и сельском хозяйстве, в первую очередь, для оказания помощи бедным. Использование получаемых от ренты средств с целью содействия широкому доступу к активам способствует также достижению социального согласия и развитию институтов в тех случаях, когда оказалось бы более сложным осуществлять такого рода инициативы за счет средств, полученных от налогообложения богатейших слоев населения. Ключевую роль в решении проблем, возникающих под воздействием «внешних потрясений», могут сыграть сокращение поляризации по уровням доходов и расширение возможнос-

тей для достижения договоренностей и создания коалиций, а также способность пойти на проведение и оказание поддержки реформам⁸³. В тех случаях, когда эффективно используются и распределяются средства, получаемые от ренты за природные ресурсы, эта рента представляет собой важный фактор, способствующий ускорению более устойчивого развития.

Обеспечение положения, при котором предоставление помощи не снижает степени ответственности правительства

Оказание содействия развитию может помочь правительству использовать внутренние ресурсы для проведения реформ. Однако распределение помощи и ренты за использование природных ресурсов является ключевым фактором, который может вызвать снижение степени ответственности правительства перед гражданами своей страны. Оказываемая помощь представляет собой источник средств, находящихся в распоряжении государственных руководителей, при этом вновь отсутствует необходимость взаимодействовать и вести переговоры с участниками политической структуры. Такое положение четко прослеживается при изучении случаев появления одиозных долгов, когда руководители государства прибегают к внешним займам, а затем нерационально используют средства для финансирования плохо просчитанных проектов, или же, как крайний случай, присваивают или безрассудно растрачивают эти средства без согласия тех,

Таблица 7.1**Количество жертв в гражданских конфликтах и при умышленных убийствах (на 100 000 человек)**

Регион или группа стран	Общее число жертв в гражданских конфликтах в год (1944-1996 гг.)	Общее число жертв при умышленных убийствах в год
Все регионы (средневзвешенный показатель по отношению к численности населения)	10,3	2,3
Африка к югу от Сахары	30,3	7,4
Восточная Азия и Тихоокеанский регион	10,1	0,6
Ближний Восток и Северная Африка	9,4	1,2
Южная Азия	7,4	1,9
Европа и Центральная Азия	3,4	1,8
Латинская Америка и Карибский бассейн	3,2	4,5

Источники: Sambanis (2000), Jacobs, Aeron-Thomas and Astrop (2000), Fajnzylber, Lederman and Loayza (2000).

от чьего имени были подписаны соглашения⁸⁴. То обстоятельство, что займы все еще продолжают предоставляться и что потребуются обслуживание долга последующими правительствами, несмотря на слабую зависимость между правительством, первоначально подписавшим соглашение о займе, и гражданами данной страны, говорит о том, что при плохо развитых институтах предоставление официальных займов может привести к катастрофическим последствиям. Проведенное в 1998 г. Всемирным банком исследование эффективности предоставляемой помощи, а также еще одно исследование содержат следующие здравые наблюдения⁸⁵.

- В прошлом страны, проводившие неэффективную политику, получали помощь в таком же объеме, как и страны, предпринимавшие усилия по проведению позитивных реформ.
- В некоторых случаях оказываемая помощь способствовала продолжению проведения неэффективной политики.
- Направленность помощи может быть изменена: средства, выделяемые на школы, могут быть использованы для приобретения самолетов⁸⁶.

Авторы исследования пришли к выводу, что финансовая помощь в размере 1% национального дохода увеличивает экономический рост на 0,5% в странах, проводящих эффективную политику, на 0% в странах, проводящих посредственную политику, и снижает этот рост на -0,3% в странах, где проводится неконструктивная политика. В других исследованиях содержатся подтверждения того, что менее коррумпированным странам доноры не отдавали предпочтение при выделении фондов и что иностранная помощь оказывала отрицательное влияние на качественный аспект управления, как это определяется индексами коррумпированности, степенью приоритета закона и качеством работы чиновничьего аппарата⁸⁷.

Подобно той ситуации, когда природные ресурсы приносят несчастье, оказываемая развитию помощь способствует возникновению проблем, связанных с обязательствами и с наличием разрозненных интересов. Но как и в случае природных ресурсов, существует возможность найти неординарные решения с целью повышения эффективности использования предоставляемой помощи без неоправданных расходов, связанных с заключением соглашения. При слаборазвитой институциональной системе донорам необходимо быть уверенными в том, что отчетность государственных чиновников перед своими избирателями дополняется (или временно компенсируется) другими средствами отчетности, такими как использование подробных проектов или выдвижение определенных условий вплоть до разработки на национальном уровне долговременных мер, базирующихся на принципах прозрачности и инклюзивности. Донорам и другим кредиторам следует чутко реагировать на сигналы, поступающие от различных групп населения, на плечи которого ложится бремя обслуживания долга, как, скажем, при выделении фондов четко определенным кругам, т.е. тем, кто осуществляет контроль за средствами, поступающими в результате взятия на себя новых международных обязательств.

Доноры стали более осторожными и предоставляют помощь тем странам, которые проводят эффективную политику и в которых активно функционируют институты (т.н. «институциональная обусловленность»)⁸⁸. Международные финансовые институты во все возрастающей степени стремятся способствовать формированию более эффективных институтов и привлечению самых широких слоев общества, с целью усиления координации деятельности, направленной на непосредственное решение проблемы согласования противоречивых интересов, осложняемой слабо разработанной политикой. Освобождение от выплаты долга имеет своей целью оказание содействия реформе и направлению средств на развитие. Правительства стран-получателей, как и доноры, допускают большую степень прозрачности при осуществлении процесса предоставления помощи, особенно с точки зрения обеспечения доступа к информации и содействия участию гражданского общества (см. вставку 7.11). Растет поддержка, выделяемая на подготовку Документов Стратегий сокращения бедности (Poverty Reduction Strategy Papers, PRSP), цель которых — «Расширить участие страны в стратегии сокращения бедности; увеличить представительство гражданского общества, особенно самих бедных слоев населения, в разработке такой стратегии; повысить уровень координации деятельности партнеров в области развития и сосредоточить аналитические, консультационные и финансовые ресурсы международного сообщества на достижении результатов в деле сокращения бедности»⁸⁹.

Устранение жестоких конфликтов

Жестокие конфликты с применением насилия разрушают структуру институтов, которые помогают людям добиваться улучшения условий жизни и совместными усилиями обеспечивать устойчивое развитие. Когда

убийства и разрушения приобретают широкие масштабы, первоочередной задачей предпринимательской деятельности становится предотвращение распространения насилия, достижение примирения и восстановление разрушенного. Начиная с 1990 г. более половины всех стран с низким уровнем доходов испытали серьезные конфликты, вызвавшие значительные транснациональные перемещения, которые потребовали вмешательства со стороны мирового сообщества, например, путем оказания помощи беженцам, привлечения в качестве посредников третьей стороны, поддержания гарантий по обязательствам и оказание содействия в восстановлении после конфликтов⁹⁰. В Африке за последнее десятилетие серьезные конфликты произошли практически в каждой стране или непосредственно по соседству⁹¹. Хотя некоторые аспекты обеспечения безопасности могут быть разрешены на местном уровне, формирование государства и встающие перед государством вызовы приобретают общенациональные масштабы, превращая урегулирование конфликта в главную национальную задачу.

В гл. 3 утверждается, что люди и активы, созданные как человеком, так и природой, нуждаются в защите для обеспечения своего развития. На пути угроз в адрес людей и по отношению к активам встают общепризнанные нормы, возмездие и наказание, а также такие институты, как закон, и государство, которое оказывает им поддержку. Если эти меры защиты не оправдают себя, то это приведет в лучшем случае к вымогательствам и преступлениям или же, как наихудший вариант, может бросить вызов государству, привести к развязыванию гражданской войны. Следует отметить, что помимо человеческих потерь и уничтожения материальных ценностей жестокий конфликт посягает также на общественный капитал, подрывая доверие и социальную структуру, и вместе с тем разрушает окружающую среду и наносит ущерб природным ресурсам. Как указывается в гл. 2, в портфеле активов существуют взаимозависимости, и их разрушение может спровоцировать возникновение порочного круга, что подтверждается возрастанием вероятности повторения конфликта в тех регионах, которые совсем недавно пережили противостояние⁹².

В основе гражданского конфликта и умышленных убийств (см. табл. 7.1) лежат аналогичные причины, включая извлечение возможных выгод от насилия, как, например, возникновение условий для грабежей, а также вследствие развала или слабости таких сдерживающих факторов, как традиционные нормы, санкции и контролируемый государством правопорядок⁹³. Данные, приведенные в табл. 7.1, показывают следующее.

- Во всем мире в целом среднегодовое количество погибших в гражданских войнах в период 1944–1996 гг. в 4–5 раз превысило число жертв умышленных убийств.
- В странах Африки к югу от Сахары количество жертв как гражданских конфликтов, так и умышленных убийств в равной степени выше, чем в других регионах.

- Напротив, в странах Восточной Азии и Тихоокеанского региона, Среднего Востока и Северной Африки отмечается сравнительно высокий уровень погибших в ходе гражданских конфликтов и небольшое число жертв умышленных убийств. Из этого можно сделать вывод, что государственным институтам в качестве посредников в меньшей степени удавалось добиваться снижения напряженности и сдерживать возникновение гражданских беспорядков с применением насилия по сравнению с правовыми нормами и санкциями, направленными против совершения умышленных убийств.
- В странах Латинской Америки, где несколько выше уровень доходов и степень неравенства, количество погибших в результате гражданских конфликтов сравнительно невелико, однако отмечается большое число жертв умышленных убийств. Отсюда можно сделать вывод, что государство хорошо «оборонялось», в частности, в период правления военных, однако такие факторы, как высокая степень неравенства, продолжают питать совершение умышленных убийств⁹⁴.

В качестве важных причин возникновения гражданского конфликта были названы «нетипичные серьезные поводы для недовольства» и раздоры на религиозной или этнической почве⁹⁵. В исследовании, проведенном Истерли (Easterly and others, в печати), содержится предположение, что институциональная структура играет ключевую роль в том, чтобы такого рода факторы социального характера как можно меньше вызывали рознь между людьми, и что существуют и другие факторы, которые могут играть еще большую роль⁹⁶. Полученные эмпирическим путем выводы говорят о том, что сфера распространения и продолжительность гражданского конфликта зависят от двух других факторов: наличия природных ресурсов и уровня крайней бедности и неустойчивости экономического роста.

Природные ресурсы и гражданская война

Вполне очевидно, что зависимость от природных ресурсов увеличивает вероятность возникновения конфликта, особенно в тех случаях, когда эти ресурсы удобно расположены и доступны для грабителей, что дает враждебным группировкам возможность пополнять свои средства⁹⁷. Это обстоятельство отличается от широкого влияния «точечного источника» природных ресурсов, о чем говорилось ранее⁹⁸. Существует также связь между добычей природных ресурсов и возникновением гражданской войны из-за недовольства, вызванного «экспроприацией земли, ущербом, нанесенным окружающей среде, и миграцией рабочей силы»⁹⁹. Потенциальный доступ к получению ренты за эксплуатацию природных ресурсов облегчает «частным» армиям или военным диктаторам приобретать оружие, что способствует распространению гражданского конфликта.

Подобные факторы могут сказаться на продолжительности и интенсивности конфликта¹⁰⁰. Получаемые за счет природных ресурсов средства скорее способст-

вуют продолжению деятельности мелких групп, чем их подавлению, а их вожаки могут получать более высокие доходы в виде ренты за ресурсы во время конфликта, чем в условиях мира¹⁰¹. Наличие природных ресурсов может также затруднить достижение мирного соглашения, поскольку руководителям трудно противостоять воровству своих подчиненных. В 13 случаях гражданского конфликта в таких странах, как Ангола, Сьерра-Леоне и Демократическая Республика Конго, это явление проявлялось со всей очевидностью¹⁰².

Кроме того, правительство и международное сообщество могут оказаться не в силах убедить прибегающие к насилию мятежные группировки в том, что они не извлекут выгоды от эксплуатации природных ресурсов. Скорее напротив, мятежные формирования за оружие и иного рода оказываемую им поддержку без проблем расплачиваются «будущей добычей», например предоставлением концессий на разработку месторождений алмазов в качестве платы за службу в качестве наемников даже еще до начала конфликта¹⁰³. Мятежники соглашаются прекратить военные действия в обмен на предоставление тому или иному региону автономии только в том случае, если правительство может твердо соблюдать свои обещания, однако наличие природных ресурсов побуждает правительство нарушать соглашения о мире¹⁰⁴.

Для решения такого рода проблем создаются определенные механизмы институционального характера, но они нуждаются в поддержке. Организации гражданского общества продолжают концентрировать международное внимание на деятельности потерпевших неудачу правительств и мятежных групп. Гласность также поощряет представителей частного сектора к тому, чтобы они придерживались принятого кодекса поведения при эксплуатации природных ресурсов, что находит свое отражение в таких действиях, как маркирование алмазов и изъятие с рынка «конфликтных алмазов», добытых в Сьерра-Леоне и Анголе. Возрастает международное давление с целью положить конец грабегам, осуществляемым соседями, которые подливают масла в огонь конфликта в Демократической Республике Конго, а также с целью оказания поддержки демократии и широкому участию населения в этом процессе, чтобы воспрепятствовать накоплению недовольства, которое перерастает в кровавые беспорядки. Действительно, как уже отмечалось выше, недавно проведенное исследование, касающееся проблемы «несчастья от ресурсов», позволяет предполагать наличие другого менее прямолинейного механизма, благодаря которому присутствие природных ресурсов повышает вероятность возникновения кровавого конфликта — путем разрушения институциональной структуры, которая играет ключевую роль в экономическом развитии и снижении бедности.

Крайняя бедность, участие населения и гражданская война

Широкие масштабы конфликтов в Африке могут быть объяснены в первую очередь низким уровнем доходов и слабыми темпами экономического роста¹⁰⁵. Вместе с

тем вероятность конфликта возрастает по мере увеличения концентрации бедности в определенной группе населения, отличающейся от других по этническим, религиозным или региональным признакам. Систематическая дискриминация, запрет доступа к поступлению на государственную службу, «крайняя бедность и ужасные социальные условия (включая лагеря беженцев) также способствуют развязыванию конфликтов в результате увеличения числа тех, кто готов присоединиться к мятежникам»¹⁰⁶.

Сосредоточение бедности в рамках одной какой-либо группы населения предполагает, что руководящие политики не способны воспринимать сигналы, особенно со стороны маргинальных слоев, и в результате растрачивается национальный потенциал. Государственные руководители могут также оказаться политически неспособными проявить больше заботы по отношению к униженным группам населения, чтобы предупредить возникновение беспорядков. Этому может помочь способность институтов изменить свои подходы путем, например, расширения демократии. Правители Англии усилили власть аристократии благодаря созданию парламента¹⁰⁷. Действительно, установление демократии (или же предоставление в неданных масштабах избирательного права новым группам населения) может демонстрировать обязательство осуществить перераспределение доходов. Во многих государствах расширение демократии произошло как реакция на возникновение социальной напряженности, что привело к постепенному уменьшению неравенства¹⁰⁸. После прекращения военных действий централизация власти иногда направлена на ослабление напряженности путем предоставления большей степени самостоятельности. Но это не гарантирует достижения мира¹⁰⁹. Децентрализация может также способствовать еще большему разъединению регионов, и центр со временем вынужден зачастую вновь подтверждать свои полномочия. По этой причине предложения относительно предоставления большей самостоятельности нередко наталкиваются на те же проблемы, связанные с соблюдением обязательств, что и другие элементы мирных предложений.

Правительствам следует придерживаться недискриминационного политического курса и предоставлять помощь тем, кто живет в крайней бедности. Вспомним Малайзию, где рента за эксплуатацию природных ресурсов (а не вызывающее недовольство перераспределение активов) используется для финансирования, расширения доступа к активам бедных и отстраненных групп населения, помогая преодолеть конфликты на этнической и социально-экономической почве (см. вставку 7.10). Международные учреждения по предоставлению помощи могут обладать возможностью оказывать аналогичное содействие за счет левверджа — использования вновь образуемых активов в интересах бедных и не имеющих доступа к ресурсам слоев населения, что позволит им принимать более активное участие в жизни страны. Кроме того, международное сообщество, поддерживая соблю-

дение условий соглашений, может помочь преодолеть серьезные проблемы, связанные с выполнением обязательств, касающихся отказа от применения оружия. Таким образом облегчается разрешение конфликтов и выполнение обязательства приступить к восстановлению разрушенного не только путем перехода от местного уровня к вовлечению институтов на национальном уровне, но и путем привлечения всемирных организаций.

Выводы

Оказание поддержки устойчивому развитию требует эффективного управления широкими портфелями ресурсов — созданными человеком активами, человеческим капиталом, природными, интеллектуальными и социальными ресурсами. А для этого необходимо координирование действий в рамках общин и регионов, а также на национальном уровне, особенно когда речь идет о бенефициарах, которые разбросаны на большой территории или принадлежат к бедным слоям населения. Ключевую роль в этом процессе играет институциональная среда, которая побуждает правительства, а также частный сектор и гражданское общество воспринимать поступающие сигналы, согласовывать разрозненные интересы и проводить в жизнь коллективные решения. Конструктивные действия способствуют также появлению со временем более эффективных институтов, что препятствует развитию потребительских наклонностей и поощряет стремление к производству, товарообмену и сохранению созданного.

Обусловленные потреблением и порожденные, в первую очередь, крайней бедностью и не приносящей пользы борьбой за природные ресурсы конфликты раз-

рушают институты. Однако активизация выражения интересов, расширение участия различных слоев населения в политической жизни и обеспечение более широкого доступа к активам могут ограничить тенденции к потреблению. Это будет способствовать созданию более эффективных институтов, которые могут оказывать большую поддержку и значительно расширить масштабы своей деятельности. Инклюзивные институты могут высвободить созидательный потенциал путем распространения мер защиты на те группы населения и на те активы, которые ранее были лишены такой защиты. Отказ от поощрения тенденций к потреблению основывается на том, что институты расширяют свой охват и в большей степени учитывают разнообразные мнения бенефициаров, что имеет исключительное значение для управления окружающей средой. Поощрение стремления к производству основывается на стимулировании создания благоприятного инвестиционного климата, который обеспечивает условия для экономического роста и накопления ресурсов, что служит залогом сокращения уровня бедности и появления инноваций, позволяющих ограничить спрос человека на экологические ресурсы.

Установление партнерских отношений между правительством, гражданским обществом и частным сектором создает большие возможности для улучшения результатов развития. Такое увязывание интересов, особенно между правительствами отдельных государств, также играет ключевую роль в решении транснациональных вопросов и повышении уровня координации действий в глобальных масштабах, о чем подробно говорится в следующей главе.

Глобальные проблемы и локальные интересы

Социальные и экологические проблемы зачастую носят трансграничный характер. Большинство проблем, рассмотренных в предыдущих главах, — управление рисками на уязвимых землях (гл. 4), борьба за права собственности на землю и водные ресурсы (гл. 5), загрязнение воздуха в городах (гл. 6) и конфликты (гл. 7) — имеют международные последствия. Для их решения требуется описанный в гл. 3 аналогичный тип институционального аппарата: необходимо выявлять проблемы и давать им оценку, а баланс интересов должен устанавливаться как на национальном, так и на международном уровнях. Тем не менее существует одно большое различие: на глобальном уровне отсутствует центральный орган, контролирующий выполнение соглашений. Страны вынуждены разрабатывать способы, позволяющие им придерживаться согласованных направлений.

В данной главе невозможно подробно рассмотреть длинный, разнообразный и возрастающий перечень проблем, требующих международного сотрудничества: управление трансграничным речным бассейном; регулирование международного рыболовства; контроль над инфекционными заболеваниями; смягчение последствий кислотных дождей; предупреждение вооруженных конфликтов и терроризм — вот только некоторые из них. Вместо этого в ней рассматриваются общие уроки опыта решения некоторых экологических проблем, касающихся разработки и развития институтов, которые могут решать более сложные транснациональные вопросы.

В гл. 8 дается характеристика прогресса в отношении двух транснациональных экологических проблем: защита стратосферного озонового слоя и снижение последствий кислотных дождей в Европе. Этот опыт применяется к двум основополагающим, но пока не решенным проблемам устойчивости, которые являются предметом разногласий и включены в разрабатываемые глобальные конвенции в области охраны окружающей среды: смягчение последствий изменения климата и адаптация к нему и сохранение биоразнообразия. (Третий вопрос — опустынивание — рассматривается в контексте гл. 4.) Хотя обычно эти проблемы относят к разряду экологических, их причины и решения имеют

глубокие социальные и политические корни, поэтому здесь может понадобиться опыт решения глобальных проблем, не связанных с экологией.

Создание институтов для решения глобальных проблем

Кто бы мог подумать, что утечка из рефрижераторов, огнетушители и аэрозольные распылители могут наносить серьезный ущерб всей биосфере? Характеристика того, каким образом истощение озонового слоя в стратосфере стало проблемой и как глобальное сообщество объединилось в ее решении, показывает, что *адаптивные, обучающие институты* могут успешно решать глобальные проблемы.

В рефрижераторах стали применять хлорфторуглероды (ХФУ) примерно в 1930-е годы¹. К 1970 г. в мире ежегодно использовалось около 1 млн тонн этих веществ в качестве охладителей, наполнителей в аэрозольных упаковках и для производственных целей. В то время Джеймс Лавлок применял новые изобретенные методы для выявления остаточных количеств (ХФУ) в атмосфере над Лондоном. Его просьба о выделении субсидии для измерения концентраций ХФУ над Атлантическим океаном была отклонена: «Один из обозревателей заявил, что, даже если такое измерение удастся произвести, он не может представить себе более бесполезной информации».

Тем не менее Лавлок продолжал исследования и продемонстрировал, что ХФУ были обнаружены далеко от суши. Через четыре года химики Ф. Шервуд Роулэнд и Марио Молина пришли к выводу, что даже крайне незначительные концентрации ХФУ могут теоретически истощать озоновый слой, который защищает жизнь от ультрафиолетовой радиации. Раскрытие сути этого явления сделало их лауреатами Нобелевской премии 1995 г. в области химии. Кроме того, было известно, что ХФУ могут долго сохраняться в атмосфере и что повышенное облучение ультрафиолетовыми лучами увеличивает риск заболевания раком кожи. Хотя четкая причинно-следственная связь еще не была установлена, в начале 1980-х годов были довольно убедительные косвенные доказатель-

ства в поддержку превентивного подхода к угрозе истощения озонового слоя. Венская конвенция 1985 г. призвала государства мира решать эту проблему, однако не налагала никаких обязательств.

Тем временем ученые вели мониторинг озонового слоя в стратосфере с 1920-х годов, сеть этих глобальных исследований продолжала расширяться и в 1957 г. распространилась на Антарктику. Один из ученых на британской антарктической станции, отмечая снижение показателей озона в конце 1970-х годов, опубликовал к 1984 г. неоспоримые данные. Вскоре после этого впечатляющие спутниковые изображения антарктической озоновой «дыры» привлекли общественное внимание. Эти убедительные доказательства обусловили принятие в 1987 г. Монреальского протокола на основе Венской конвенции, согласно которому развитые страны должны были сократить использование веществ, разрушающих озоновый слой. Кроме того, Монреальским протоколом были учреждены группы экспертов по оценке последствий разрушения озонового слоя и по технологическим и экономическим методам уменьшения применения озоноразрушающих веществ.

К 1990 г. появились более убедительные доказательства влияния соединений хлора и брома на озон. В тот год вступил в силу Лондонский протокол к Венской конвенции. В рамках данного Протокола развивающиеся страны взяли на себя обязательства (с периодом отсрочки), а развитые страны учредили целевой фонд для оказания им помощи.

Процесс сохраняет динамику. Были приняты еще две поправки к Венской конвенции. Технические группы, при сотрудничестве многих заинтересованных сторон, помогли определить технологические подходы к постепенному вытеснению веществ, разрушающих озоновый слой. Для оказания помощи развивающимся странам было выделено более 1,3 млрд долл. США. Как результат — предсказуемое сокращение концентрации в атмосфере озоноразрушающих веществ и в конечном итоге — восстановление озонового слоя.

Как оказалось по ряду причин, проблема защиты глобального озонового слоя решается легче по сравнению с другими глобальными проблемами. Производство и применение озоноразрушающих веществ не занимают центрального места в любой экономике, в отличие от «парниковых» газов, которые глубоко связаны с энергетическим и транспортным секторами. Оказалось несложным найти менее вредные заменители для большинства веществ при весьма скромной стоимости. Политическая обстановка для достижения договоренности также была благоприятной. На национальном уровне процветающие промышленно развитые страны, в которых сосредоточено производство, также подвергаются наибольшему риску рака кожи отчасти потому, что в умеренных широтах разрушение озонового слоя происходит намного сильнее, чем в тропических. Корпорации, выпускающие большинство озоноразрушающих веществ, производят и большинство заменителей.

Отмеченные успехи в решении этой проблемы вселяют надежду и стимулируют другие глобальные инициативы. Кроме того, они дают ключевые элементы для глобального решения проблемы.

- Восприятие сигналов, имеющих отношение к данной проблеме, и достижение консенсуса относительно ее характера.
- Создание местного потенциала и международных сетей для адаптивного изучения.
- Согласование национальных и международных интересов.

Ниже подробно исследуются данные элементы наряду с появляющимся четвертым элементом.

- Использование децентрализованных механизмов в целях создания стимулов для социально ответственных действий.

Восприятие сигналов, имеющих отношение к данной проблеме, и достижение консенсуса относительно ее характера

Решение проблем требует определенного консенсуса, касающегося фактов, а также издержек и последствий принятия (или непринятия) действий. Первым шагом является определение проблемы и вынесение ее на общественное обсуждение. Зачастую ученые прежде всего выявляют проблему, иногда удачно основываясь на информации, полученной для совершенно иных целей. Например, проблема кислотных дождей была серьезно воспринята в Европе только после того, как в 1967 г. шведский ученый Сванте Оден использовал данные из давно существующей сети приборов для измерения количества осадков, чтобы установить связь между выбросами, поступившими с территории других стран, и кислотными дождями в Швеции и между дождями и ухудшением качества поверхностных вод². Однако недостаточно только выявить проблему; если необходимо мобилизовать различные интересы, активисты (иногда и ученые) могут поставить эту проблему на всеобщее обсуждение. Такие НПО, как «Международная прозрачность» (Transparency International, TI), «Глобальные свидетели» (Global Witness) и «Глобальная лесная вахта» (Global Forest Watch), на своих встречах предают гласности доказательства коррупции и нарушения прав человека, особенно в отношении регулирования лесного хозяйства и природных ресурсов. В будущем новая Орхусская конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, может облегчить выявление и обсуждение экологических и социальных проблем.

Следующий этап — достижение определенного консенсуса относительно серьезности проблемы, угроз и потенциальных решений. Вначале активисты используют информацию, требующую принятия мер, а сторонники сохранения статус-кво критикуют данные и их интерпретацию как неточные, неполные и предвзятые. Прогресс в решении вопроса требует более точной ин-

формации и определенного консенсуса в установлении характера проблемы. Это не всегда легко. Для понимания таких проблем, как кислотные дожди и глобальное потепление, нам нужно выяснить хозяйственную практику тысяч заводов и миллионов домашних хозяйств, а также способы соединения химических веществ, возникающие между ними реакции и их воздействие на всю атмосферу. Эти процессы можно понять только на основе имитационных моделей, а модели могут быть обоснованы только на фоне массы точных наблюдений физических, биологических и социальных систем. Не исключено заслуживающее внимания несогласие в отношении интерпретации данных и моделей. И, естественно, каждая группа участников будет отстаивать ту интерпретацию, которая отвечает их собственным интересам. Поэтому нужен заслуживающий доверия правовой форум для достижения консенсуса в плане выявления проблемы и принятия мер³.

Сочетание в политическом институте доверия и законности — это оптимальный баланс, особенно в отношении глобальных проблем. Достижение достоверности требует научно-технической деятельности, максимально изолированной от политического давления. Напротив, законность — абсолютно политическая сфера. Стороны любого международного соглашения должны придать ему правовой статус и согласиться с интерпретациями ученых. Это же необходимо сделать и гражданам, от которых потребуются соблюдение соглашения. Посреднические институты должны обеспечить такие проблемные анализы, которые политически приемлемы и вместе с тем сохраняют научную целостность. Как можно добиться этого?

Одним из примеров является Межправительственный комитет по изменению климата (МКИК). Он был учрежден Всемирной метеорологической организацией и Программой ООН по окружающей среде (ЮНЕП) для оценки риска изменения климата под воздействием деятельности человека. Комитет подготовил три больших оценочных документа, выполненных международной группой добровольных экспертов, которые осуществляют оценку и синтезируют обширную и порой противоречивую научную информацию, собранную тщательно подобранными рабочими группами, подгруппами и подготовленную на основе обзоров. Поскольку доклады представляют собой объемные, технически насыщенные документы, внимание сосредоточено на кратких резюме для политиков. Каждое резюме скрупулезно утверждается представителями всех государств-членов МКИК на форуме, где ученые могут отстаивать свои выводы. Результатом процесса является политическое согласие с научными выводами. За последние 10 лет деятельность МКИК в значительной мере содействовала достижению консенсуса относительно природы и причин изменения климата.

Международная комиссия по плотинам (World Commission on Dams, WCD) является еще одним экспериментальным проектом по проведению оценки, в котором подчеркиваются социальные вопросы. Задачи

комиссии заключались в обзоре эффективности больших плотин, с тем чтобы обеспечить систему для оценки вариантов и процессов принятия решений в области управления водными ресурсами и разработать руководящие принципы, касающиеся всех аспектов строительства плотин. В состав комиссии, созданной Всемирным банком и Международным союзом охраны природы и природных ресурсов (IUCN — МСОП), входили самые разные участники. Они сумели составить консенсусный доклад, ключевые моменты и стратегические приоритеты которого нашли широкую поддержку. Однако, согласно независимой оценке, неофициальная обстановка обсуждения доклада обусловила в итоге слабое участие национальных правительств⁴. Кроме того, отсутствует единое мнение в отношении конкретных рекомендаций WCD по осуществлению рекомендуемых мер. Остается убедиться в том, будет ли данный доклад разовым итогом или положит начало постоянному процессу изучения и участия.

Обучение и адаптация

Процесс выявления проблемы является наиболее эффективным, если он включается в адаптационный процесс согласования интересов, определения целей, принятия мер и извлечения опыта на основе результатов. Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (CLRTAP) иллюстрирует адаптивное обучение (см. вставку 8.1). Конвенция привела к достижению все более амбициозных соглашений между европейскими странами (в том числе странами с переходной экономикой), касающихся сокращения выбросов, вызывающих кислотные дожди, эвтрофикацию, увеличение концентрации озона в приземном слое и другие экологические проблемы. Частично это осуществлялось в результате содействия сбору, согласования и анализа данных о выбросах и экологических условиях. Данный процесс расширил связи между политиками и учеными, облегчил достижение договоренности относительно рационального и экономически эффективного подхода к достижению этих целей.

CLRTAP и Монреальский протокол содержат призыв к адаптивному обучению при разработке международных соглашений. Страны избегают принимать на себя имеющие юридическую силу обязательства, если существует неопределенность относительно издержек или последствий, а также их возможностей к убеждению граждан соблюдать такие соглашения и относительно их соблюдения другими сторонами. Адаптивное обучение позволяет странам, а также группам, которые стремятся к осуществлению изменений, понять проблему и обрести веру в свои собственные возможности и возможности других решать ее.

Существуют два следующих направления.

- Одно из них — «мягкое законодательство»: не имеющие обязательной силы заявления о принципах и иногда о целях. Через постепенную разработку норм «мягкое законодательство» закладывает основу для

Вставка 8.1**Организация адаптивного обучения**

Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (CLRTAR) сосредоточена главным образом на уменьшении загрязнения в европейских странах, хотя в нее включены и страны Северной Америки. Первое соглашение по существу вопроса — Хельсинкский протокол 1985 г. — потребовал от сторон сократить выбросы серы на 30% по сравнению с уровнем 1980 г. Многие наблюдатели расценивают это как крайне скромную цель. Однако он положил начало сотрудничеству, результатом которого стали шесть последующих и преследующих далеко идущие цели протоколов о сокращении выбросов.

Для разработки, детализации и осуществления целей, связанных с сокращением выбросов, в дополнение к CLRTAR были созданы Совместная программа наблюдения и оценки распространения загрязнителей воздуха на большие расстояния в Европе (ЕМЕП), а также группа по моделированию кислотных дождей при Международном институте прикладного системного анализа (IIASA). ЕМЕП была создана в 1977 г. и наделена мандатом ООН, однако была «утверждена» и получила постоянное финансирование в рамках CLRTAR по протоколу 1984 г. ЕМЕП работала над сбором данных по выбросам и качеству воздуха, а также над моделированием атмосферной передачи загрязняющих веществ. В проведенных некоторыми политиками обзорах ЕМЕП расценивалась как катализатор в содействии более широкому пониманию проблем загрязнения и достижении соглашений о более жестких ограничениях выбросов. Более 10 лет ЕМЕП работала в направлении обеспечения согласованности в сборе данных и методах отчетности среди своих членов.

К 1990 г. данные считались достаточно основательными для того, чтобы поддержать имитационную модель «RAINS» для оценки затрат и последствий альтернативных сценариев сокращения выбросов. Данная модель, разработанная в IIASA, использовалась участниками переговоров при определении уровней обязательств для Второго протокола, касающегося сокращения выбросов серы. Этот и последующие анализы показали неприемлемость стоимости в краткосрочной перспективе полного выполнения экологических задач, что тем самым облегчало договоренность в отношении достижимых промежуточных мер.

Процесс сбора данных, построения моделей и их применения содействовал сотрудничеству между учеными и политиками и способствовал эффективному непрерывному совершенствованию данных и моделей. В рамках Конвенции это помогает решать проблемы других загрязняющих веществ и обеспечивает основу для всех участников, позволяющую контролировать соблюдение государствами протоколов, повышая взаимное доверие к Конвенции. В настоящее время моделирование комплексной оценки официально включено в сферу деятельности ЕМЕП, хотя по-прежнему базируется в IIASA.

Источники: Jager and others (2001); Jager, van Eijndhoven, and Clark (2001); Di Primio (1998); Chayes and Chayes (1995).

переговоров об имеющих обязательную силу соглашениях. Не обязывающие, но амбициозные цели могут к тому же содействовать экспериментированию, которое было бы слишком рискованным в рамках имеющего обязательную силу режима⁵.

- Другое направление заключается в том, чтобы начать с разработки легкого для достижения соглашения, которое имеет обязательную силу, но которое определяло бы процесс, позволяющий сторонам получить более широкую информацию в отношении затрат и выгод и укрепить доверие к поведению своих партнеров и к новым созданным институтам.

Ключевым фактором для обоих направлений может стать всеобщее требование отчетности⁶. Отчетность — в отношении выбросов парниковых газов в рамках Киотского протокола, потребления озоноразрушающих веществ в рамках Монреальского протокола или соблюдения норм труда, установленных в рамках Международной организации труда, — углубляет понимание проблемы на национальном уровне и укрепляет доверие других стран к соблюдению страной соглашений.

Создание местного потенциала для оценки, переговоров и действий

Каким образом могут сто или более правительств, представляющих миллиарды людей, разработать прочные соглашения, затрагивающие жизни этих людей? Эти соглашения требуют установления баланса различных интересов транснациональных групп. Международные нормы труда касаются трудящихся, владельцев и работников низкооплачиваемых сборочных предприятий. Монреальский протокол касается многонациональных и местных химических компаний, людей, рискующих за-

болеть раком легких, и бедных семей, мечтающих иметь небольшой подержанный холодильник. Обсуждение проблемы изменения климата затрагивает шахтеров, нефтяные компании, скотоводов Сахеля, жителей атолов, авто владельцев и владельцев ветряных двигателей.

Чтобы быть эффективными, такие соглашения должны учитывать интересы как внутри страны, так и между странами. Это требует широкого участия и необходимости действий со стороны того большинства, которое хотело бы получить выгоды от соглашения, но чей голос менее значим по сравнению с тем меньшинством, которое боится рисковать своими главными интересами. Таким образом, необходим творческий подход к постановке проблем и решений, с тем чтобы повысить осознанное соответствие интересов на национальном и межстрановом уровнях. Зачастую это зависит от укрепления возможностей народа и организаций в создании обстановки, позволяющей оценивать варианты, обсуждать положения и осуществлять финансирование и принятие мер.

Боливия и Коста-Рика сталкиваются с массой насущных внутренних проблем и тем не менее взяли на себя ведущую роль в достижении целей сохранения биоразнообразия, имеющих глобальное значение. Их опыт демонстрирует жизненно важную роль создания разветвленной сети экспертов и политических деятелей в целях мобилизации общественного мнения внутри страны и нахождения новаторских путей объединения гражданского общества, национальных политиков и глобальных интересов. В обеих странах научно-исследовательские организации, объединяющие национальных и международных ученых, создали группу политических деятелей, которые могли бы соединить научные знания и международные финансовые ресурсы с наци-

Вставка 8.2**«Связующие институты» и политические «предприниматели» в Коста-Рике и Боливии**

В Коста-Рике и Боливии на фоне уникальной научно-исследовательской экологической организации, которая служит центром сотрудничества и интеллектуального обмена между национальными и иностранными экспертами в области окружающей среды, появились сильные сообщества политических «предпринимателей». Тропический научный центр, Тропический центр по научным исследованиям и высшему образованию в области сельского хозяйства, Организация тропических исследований и Экологический институт обеспечивают обучение в области экологии тропической зоны. Кроме того, они содействуют расширению сетей, связывающих ученых-экологов, которые стремятся применить свои знания для создания таких институтов, как законодательство в области окружающей среды, агентства и охраняемые зоны. Именно эти эксперты взяли на себя руководство в достижении национальной поддержки в плане рационального управления окружающей средой, в создании экологических образовательных программ в школах и помогают выдвигать на первый план экологические проблемы в своих странах.

В число институциональных достижений в Боливии входят осуществленная впервые в мире конверсия задолженности в природоохранные инвестиции, крупнейший в мире проект по смягчению климата с помощью лесонасаждений и некоторые из наиболее передовых в мире подходов к управлению национальными парками с участием коренного населения, НПО и местных заинтересованных сторон. В числе успехов Коста-Рики — система сохранения национальных парков и передовые исследования в области экологичес-

кого финансирования, в том числе система оплаты предоставляемых услуг в области окружающей среды, ослабление последствий выбросов двуокиси углерода с помощью лесонасаждений и перспективные соглашения в области биоразнообразия.

Следует отметить три характерные особенности этих научно-исследовательских институтов.

- Они расположены в представляющих интерес странах. Это важно для создания разветвленных сетей и сообществ национальных ученых, что позволяет подготовить костяк экспертов, которые зачастую принимают на себя руководящую роль в агентствах по охране окружающей среды и НПО.
- Они обеспечивают расширенное участие как национальных, так и зарубежных ученых, а это содействует международному сотрудничеству в деле поддержки национальных целей.
- Они беспристрастны, что облегчает конструктивные рабочие взаимоотношения между экспертами и реформаторами, связанными с различными политическими партиями, — ключевой элемент для обеспечения того, чтобы усилия в области политической реформы носили межпартийственный характер.

Источник: Steinberg (2001).

ональным политическим опытом, необходимым для того, чтобы выдвинуть и осуществить важные политические реформы (см. вставку 8.2). Настраиваясь на зарубежные идеи, но в то же время глубоко погруженные в свои внутренние социальные движения и политические дебаты, эти страны находятся в авангарде впечатляющих нововведений в сфере экологической политики. Они дали толчок к национальному обсуждению вопросов качества окружающей среды и устойчивого развития.

Создание потенциала подобного рода имеет важное значение для развивающихся стран с точки зрения оценки, обсуждения и осуществления международных соглашений. Более бедные страны, не имеющие экспертов и финансовых средств, при ведении международных переговоров зачастую находятся в невыгодном положении. Например, страны с более низким уровнем доходов направили крайне малочисленные делегации на шестую Конференцию стран, подписавших Киотский протокол, что не давало им возможности участвовать в целом ряде одновременно проходящих специальных технических сессий⁷. А при отсутствии коллектива экспертов этим странам трудно разрабатывать политику и осуществлять проекты. Исходя из этого, в рамках таких развивающихся стран (а в некоторых случаях и между ними) важно создать сети экспертов и организации и поддерживать их на долгосрочной основе. Нельзя ограничиваться только созданием групп для выполнения временных задач⁸.

Согласование национальных и международных интересов — наряду с обязательствами и наличными денежными средствами

Достижение международных соглашений возможно благодаря частичному совпадению национальных и глобальных интересов, а также согласию участвующих стран в том, что получаемые ими выгоды перевешивают расходы, которые они готовы нести. Однако согла-

шения в экологической и социальной сферах обычно связаны с согласованием противоречивых национальных интересов, зачастую с поддержкой широких групп, преследующих самые разные интересы, вместо одной, имеющей более узкие интересы, но более влиятельной. Обычно национальное согласие не достигается простым росчерком пера руководителя; вместо этого требуется сотрудничество большинства граждан, правительственных чиновников, руководителей корпораций и других групп. Представьте, например, вопросы, связанные с правами трудящихся, загрязнением и защитой находящихся в частном владении заболоченных земель или лесов. Страна, поддерживающая международные обязательства по этим вопросам, вынуждена проводить внутреннюю политику «кнута и пряника», чтобы убедить своих граждан согласиться с этими обязательствами. Однако и международные соглашения могут частично способствовать такой политике.

Иногда международные соглашения могут оказаться благоприятным инструментом для укрепления национального законодательства и регламентации. Рамсарская Конвенция о водно-болотных угодьях требует от каждого участника дать обязательство в плане сохранения и рационального использования по крайней мере одного заболоченного участка, имеющего «международное значение». (В настоящее время в реестр включен почти 1 млн кв. км заболоченных земель как в развитых, так и в развивающихся странах.) Листинг может ограничить возможности фермеров или застройщиков проводить дренаж и освоение заболоченных земель, а также снизить уровень их загрязнения предприятиями и очистными сооружениями. Однако эти ограничения могут давать и преимущества для страны, такие как пополнение запасов подземных вод и предотвращение наводнений, обеспечивая в то же время глобальные выгоды в плане сохранения мигрирующих популяций диких животных.

Несмотря на то, что Рамсарская конвенция обладает незначительными правовыми санкциями, предварительный анализ свидетельствует об улучшении защиты внешних в реестр заболоченных земель. Это говорит о том, что листинг в рамках Рамсарской конвенции содействует укреплению национальных обязательств по защите заболоченных земель. Аналогичным образом присоединение к конвенциям по правам человека может обусловить укрепление внутреннего законодательства в области прав человека⁹. Например, в рамках Орхусской конвенции страны укрепили свои обязательства в области свободы информации по экологическим вопросам.

Цель предоставления финансовых средств зачастую заключается в приведении в соответствие действий на местном уровне с глобальными интересами. Многие международные соглашения признают, что развивающиеся страны не смогут финансировать свои обязательства по улучшению глобальной окружающей среды, даже если такие обязательства обеспечивают определенные национальные выгоды. Глобальный экологический фонд (ГЭФ) утвердил выделение безвозмездных субсидий в размере 2,7 млрд долл. США на цели сокращения выбросов озоноразрушающих веществ, смягчения последствий изменения климата, защиту биоразнообразия и охрану международных вод. В зависимости от того, как осуществляется Киотский протокол, развивающиеся страны и страны с переходной экономикой могли бы получать ежегодно миллиарды долларов по рыночным ценам, что способствовало бы внедрению чистых энергетических технологий.

Нормы, сертификация и показатели отчетности обуславливают социально ответственное поведение

Каким образом может общество поощрять людей, фирмы, организации и правительства, ведущие положительную практику? На местном уровне община могла бы отдавать предпочтение продавцам, проявляющим дружелюбное, гражданское и экологически ответственное поведение, и делала бы это с удовольствием, даже если цены этих продавцов несколько выше, чем у менее уважаемых конкурентов. Вне общины такое отношение проявляется не столь явно ввиду того, что репутация продавца менее известна. Граждане могут обратиться к правительству с просьбой регламентировать или ввести налог на лиц, ведущих недобросовестную практику; иногда это срабатывает. Однако это действительно не всегда, поскольку не дает результатов на глобальном уровне или при отсутствии реакции со стороны правительства. Появляющийся ряд институтов и сетей пытается ликвидировать этот пробел, получая информацию о деятельности и используя ее для стимулирования социально ответственного поведения.

Намеренное загрязнение моря нефтью было остановлено благодаря разумному применению норм и производственной отчетности. Долгое время эта проблема была неразрешимой: пустые танкеры заполняли свои масляные резервуары водой, служащей балластом, а затем сбрасывали эту грязную смесь в море. Принятая

в 1958 г. Международная конвенция о предупреждении загрязнения моря нефтью запретила эту практику, однако принудительное исполнение было невозможно в открытых глубоких морях. Новая конвенция 1978 г. (MARPOL) вновь занялась данной проблемой, обязав все новые морские суда иметь отдельные от нефтяных балластные резервуары. Независимые органы по проверке соблюдения инспектируют суда и выдают сертификаты соответствия. Без такого сертификата трудно получить страховой полис. Проблема была частично решена¹⁰, хотя отсутствие портовых сооружений для слива нефти по-прежнему представляет проблему¹¹.

Частные фирмы имеют большие возможности лавирования в выборе производственных процессов. Эти возможности выбора практических методов имеют экологические и социальные последствия — как локальные, так и глобальные. Они сказываются на количестве промышленных и агрохимических загрязняющих веществ, сбрасываемых в воду, методах лова рыбы и лесозаготовок, на уровне жизни низкооплачиваемых работников, выбросе парниковых газов. Однако наблюдателям со стороны обычно трудно выявить такие виды практики.

Системы производственной отчетности с точки зрения экологических и социальных факторов (или сертификация) могли бы помочь фирмам перейти на более социально ответственные производственные процессы по целому ряду причин. Потребители могут отдавать предпочтение более ответственным фирмам, например тем, которые рационально подходят к уровню производства лесоматериалов или рыбопродуктов. Общины могут оказывать давление на фирмы, не выполняющие правовые или социальные нормы¹².

Возможно, более важно, чтобы финансовые рынки поощряли компании, осуществляющие добросовестную практику. Почему? Расширяющийся объем информации говорит о том, что более положительные экологические и социальные показатели не являются бременем и в оптимальном варианте связаны с более высокими прибылями¹³. В одном из эконометрических исследований был сделан вывод о том, что рыночная стоимость продукции многонациональных компаний, добровольно применяющих во всех своих глобальных операциях стандарты, превышающие те, что установлены в США, более высокая по сравнению с сопоставимыми фирмами¹⁴. В другом исследовании, касавшемся 614 американских фирм, вывод заключался в том, что 10-процентное сокращение отходов связано с увеличением на 0,3 процентных пункта доходов от активов¹⁵. Эти связи могут иметь причинно-следственный характер: добросовестная практика ведет к сокращению отходов ценных материалов, повышению сознательности работников и производительности, бесконфликтных отношений в общине и к снижению обязательств. Кроме того, менеджеры, разумно решающие комплексные экологические и социальные вопросы, могут хорошо проявить себя и в других аспектах руководства предприятием. В любом случае, если экологические и социальные показатели являются залогом прибыльности, то финансовые рынки будут

приветствовать это и действовать исходя из более достоверной информации о такой деятельности.

В рамках различных инициатив стала распространяться информация об экологических и социальных показателях деятельности; существуют некоторые подтверждения положительной реакции со стороны компаний. Примеру проводимой под руководством правительства Индонезии программы «PROPER», в рамках которой сами фирмы представляют контрольную информацию об уровнях загрязнения в результате их деятельности, в настоящее время последовали Китай, Индия, Филиппины и Вьетнам (см. World Bank 2000d; Wang и другие публикации, которые готовятся к изданию). Быстро развиваются неправительственные системы оценки и сертификации. Международная организация стандартизации формализовала сертификацию процессов управления природопользованием — систем, дающих компании своего рода внутренние механизмы обратной связи, которым уделяется важное значение в содержании всего этого Доклада. Некоторые НПО разработали системы сертификации древесины, норм труда в обувной и сборочной промышленности, производства экологически безопасных продуктов питания и других продуктов и процессов¹⁶. Например, созданный по инициативе НПО Совет по управлению лесами (Forest Stewardship Council) установил критерии рационального использования лесов и в настоящее время назначает частных управителей. К 2001 г. были выданы сертификаты на 25 млн га лесов (в основном это лесопосадки). Несколько частных инвестиционных компаний разработали рейтинговые системы «тройного результата» для оценки социальных, экологических и финансовых показателей деятельности фирмы. Глобальная инициатива в области отчетности (Global Reporting Initiative) — организация под эгидой ЮНЕП — пытается разработать принципы аудиторской проверки отчетности в экологической и социальной сферах, аналогичные принципам проверки финансовой отчетности.

Отмечается быстрый рост числа совместных фондов и других инвестиционных механизмов, которые проводят проверку инвестиций по социальным и экологическим показателям. В 1984 г. была проведена проверка по социальным показателям профессионально управляемых активов на сумму в 40 млрд долл. США; в 2001 г. из 19 трлн долл. профессионально управляемых активов были проверены 2 трлн¹⁷. Растущая потребность в социально ответственных инвестициях и предоставление информации о социальных и экологических показателях деятельности могут эффективно взаимодействовать. При более полной информации инвестиции носят более конкретный («прозрачный») характер; повышенная заинтересованность в инвестициях, учитывающих морально-этические принципы инвестора, позволяет получать более полную информацию. Подобным образом, по мере того как сертификация становится нормой в промышленности, несертифицированная продукция становится менее конкурентоспособной.

Кто устанавливает нормы и определяет показатели и как? Это имеет в будущем решающее значение для подходов «снизу вверх», касающихся регламентации. Уже ведутся дискуссии относительно уровня жесткости норм сертификации. Слишком мягкие нормы могут свести на нет цель сертификации. То же самое можно сказать о слишком жестких нормах, если их принятие очень дорого обходится компании, а также для контроля независимыми органами. Слишком жесткие регламентирующие нормы в области лесозаготовок могут вызвать высокие издержки для лесозаготовителей при отсутствии выгод для окружающей среды¹⁸. Такой выбор оптимального соотношения представляет решающее значение в торговых переговорах, особенно когда развивающиеся страны опасаются, что обременительные нормы приведут к исключению их из экспортных рынков. Стоит рассмотреть вопрос о том, могут ли международные институты по экологической оценке играть роль в разработке потенциальных норм.

Нормы и показатели применяются также и в отношении правительств. Организация «Международная прозрачность» проводит оценку коррупции в национальных правительствах; полученные при этом рейтинги усиливают национальное политическое давление в направлении реформ и влияют на инвестиционные решения частных компаний. Это содействовало расширению международных усилий по борьбе с коррупцией (гл. 7, вставка 7.3)¹⁹. Недавно Международный валютный фонд (МВФ) содействовал принятию стандартов отчетности в области основных экономических данных, таких как ВВП, инфляция, занятость и платежный баланс. Кроме того, он разработал Кодексы добросовестной практики в налогово-бюджетной, валютно-денежной и финансовой сферах, преследуя четкую цель содействия благому управлению. Безусловно, страны обладают различными возможностями в соблюдении этих стандартов, и МВФ оказывает им помощь в повышении их возможностей. В конечном итоге рынки и глобальное сообщество могут рассматривать прогресс в плане соблюдения норм как один из показателей приверженности страны благому управлению.

Сохранение биоразнообразия: поддержание существующих служб и будущие альтернативы

В отдаленном крае Эфиопии фермер вырубает лесной массив под посевы. В процессе он уничтожает одно из немногих оставшихся дикорастущих кофейных деревьев, от которых произошли все виды товарного кофе и которые содержат гены, защищающие от листовой ржавчины, — опасности для производства кофе во всем мире. В Приатлантических лесах Бразилии процветающий фермер, выращивающий какао-бобы, вырубает лесные деревья, затеняющие пораженные болезнями деревья какао, но в то же время обеспечивающие местобитания для золотистого львиного тамарина — исчезающего вида обезьян, который мог бы стать главным привлекательным объектом для будущей индустрии экотуризма. В низовьях Суматры крупные компании

превращают леса с богатым биоразнообразием в плантации масличных пальм.

Во всех других случаях отдельные лица, преследующие личную выгоду, не только угрожают биоразнообразию, представляющему глобальный интерес, но и наносят ущерб ресурсам, ценным для своих соседей и страны. Ущерб может носить немедленный и ощутимый характер, однако иногда его трудно оценить с финансовой точки зрения, а его всесторонние последствия могут сказаться позднее, поскольку обреченные на гибель экосистемы требуют десятилетий для разгадки причин. Это представляет трудности для восприятия сигналов о нанесении ущерба биоразнообразию, для согласования разрозненных бескорыстных интересов на фоне интересов, сосредоточенных на извлечении прибыли, что делает проблематичным осуществление политики, ориентированной на рациональное использование природных ресурсов, а не на их деградацию. Сложность проблемы, наряду с возможностью необратимых потерь, объясняет то внимание, которое уделяется биоразнообразию в данной главе.

Главная мысль заключается в том, что сохранение биоразнообразия и функций экосистем — это проблема не только богатых стран, как считают некоторые. Напротив, в биоразнообразии заинтересована большая часть местного населения, для которой оно представляет ценность как по экономическим, так и по неэкономическим причинам. Но там, где деятельность в этой сфере не приносит доходов, таким группам населения трудно защитить свои экологические ресурсы от уничтожения. Возможно, бедные страны не в состоянии финансировать альтернативные решения ради сохранения экосистемы. В таком случае задача заключается в поисках путей объединения национальных и глобальных интересов для содействия сохранению и рациональному использованию природных ресурсов.

Масштабы проблемы

Разрушение экосистем происходит в огромных масштабах.

- По оценкам глобального спутникового наблюдения, валовой коэффициент антропогенского обезлесения за период 1990–2000 гг. составляет ежегодно 0,52%, или 9,2 млн га в год, что сопоставимо с территорией Португалии²⁰.
- Коралловые рифы уничтожаются в результате обесцвечивания²¹, загрязнения и хищнического рыболовства. В результате повсеместного обесцвечивания рифов в 1998 г., связанного с явлением «Эль-Ниньо», всего в мире было повреждено 16% коралловых рифов, и, возможно, половина из них не поддается восстановлению. Как полагают, еще 32% могут быть повреждены в течение последующих 30 лет; 11% уже погибли²².
- Три четверти всех рыбных запасов страдают от чрезмерной эксплуатации — их промысел превышает установленные нормативы, что приводит к нарушению устойчивого воспроизводства. Общий урон от хищнического рыбо-

ловства держится на постоянном уровне или сократился. Некоторые виды лова, например североатлантической трески, совершенно прекратились²³. В других случаях сокращение запасов высокоценных хищных рыб привело к сдвигам в структуре экосистемы. Почти 15 млн кв. км океанского дна изоборуждено траулерами, что, возможно, наносит долговременный вред донным видам рыб.

В чем причина деградации экосистем?

Люди преднамеренно наносят вред экосистемам ради выгоды. Для достижения любого социального консенсуса относительно политики уменьшения деградации экосистемы необходимо понимать цели заинтересованных сторон и стимулы, которыми они руководствуются. Например, потери лесов происходят в большой мере в результате превращения лесных угодий в сельскохозяйственные мелкими, средними и крупными фермерами, хотя лесозаготовки зачастую играют решающую стимулирующую роль в обеспечении доступа и финансирования конверсии (переустройство земель). До недавнего времени считалось, что обедневшие кочующие земледельцы являются причиной уничтожения большей части тропических лесов. Хотя и есть локальные печальные примеры вырубки лесов обедневшими крестьянами, например, на Мадагаскаре (вставка 8.3), распахиwanie земель составляет лишь небольшую долю деградации сомкнутого растительного покрова тропических лесов (рис. 8.1)²⁴. На долю других мелких и средних фермеров приходится большая часть обезлесения в Африке; значительное обезлесение наблюдается в сомкнутых лесах в других регионах. В эту разнообразную группу входят некоторые фермеры, ведущие натуральное хозяйство, но также и многие ориентированные на товарное производство и процветающие хозяйственники. На крупное сельское хозяйство, включающее ранчо и плантации, приходится наибольшее обезлесение в Латинской Америке и Азии. Поэтому бедность не является главной причиной обезлесения в тропической зоне, но оно может усугубить нищету в общинах, для которых лес является источником их существования.

Доходность от конверсии лесных угодий для мелких фермеров неодинакова, но обычно невелика. Зачастую отдача бывает меньше по сравнению с ценностью лесов (см. раздел «Для сокращения выбросов нужно действовать сегодня»), даже если учитывать одну только функцию поглощения двуокиси углерода, которую выполняют эти леса. По оценкам, переустройство фермерами эквадорских лесов дает доход 376–1721 долл. США на 1 га²⁵, в зависимости от близости дорог и доступа к кредитам²⁶. На Суматре конверсия лесов под посадки кассавы, неорошаемого риса или каучуковых агролесов приносит ничтожный доход (после вычета трудовых затрат)²⁷. В Камеруне распашка паров под посев скороспелых и позднеспелых продовольственных культур дает, соответственно, отдачу в 288 и 644 долл. на 1 га. Отдача от интенсивного возделывания какао-бобов составляет 785 и 1236 долл. на 1 га, в зависимости от предполагаемых цен на какао; уплотненные посадки фруктовых деревьев (в междурядьях какао) еще

Вставка 8.3**Бедность и биоразнообразие на Мадагаскаре**

Мадагаскар характеризуется одним из богатейших и наиболее необычных видов биоразнообразия в мире, которое трудно оценить в денежном выражении, но которое обладает большим потенциалом для поддержки экотуризма и, возможно, для развития перспективной биоиндустрии. Из имеющихся в мире 12 тыс. видов растений 85% находится только на Мадагаскаре. Интерес для экотуризма представляют 32 эндемичных вида лемуру. Алкалоиды, извлекаемые из растений барвинка розового (*Vipera rosea* L.), являются основой некоторых наиболее эффективных препаратов для лечения раковых заболеваний, при назначении которых удается достичь 90-процентного уровня ремиссии детской лейкемии. Тем не менее за последние 40 лет на Мадагаскаре была уничтожена почти половина лесов, составляющих основу богатства биоразнообразия этой страны, при этом не задумывались о компенсирующих выгодах в других видах капитала. Страна еще больше погрузилась в бедность; ее ВВП на душу населения упал с 383 долл. в 1960 г. (по курсу 1995 г.) до 246 долл. в настоящее время. В 1997 г. 16% детей умерли, не дожив до пятилетнего возраста.

Что произошло? Продуктивность сельскохозяйственного производства осталась на прежнем уровне, а численность населения возросла втрое. Население Мадагаскара в основном зависит от риса и немногих других основных культур. В 1960 г. средний урожай риса составлял 1,8 т/га — почти как в Индонезии, и намного больше по сравнению с Мали, где урожайность составляла 1 т/га. К 2000 г. урожайность в Мали удвоилась, в Индонезии выросла более чем в два раза, а на Мадагаскаре в то же время осталась почти без изменений. Застой в производстве, несмотря на значительное расширение орошаемых рисовых полей, частично является результатом разрушения дорожной сети страны, сократившейся с 55 тыс. км в 1960 г. до 33 тыс. км в 2000 г. Причиной является также низкий и неуклонно сокращающийся уровень применения удобрений — всего 4 кг/га, тогда как в странах Африки к югу от Сахары применяется в среднем 12 кг/га, а средняя цифра для развивающихся стран составляет 96 кг*²⁸. В то же время численность населения увеличилась с 5,4 до 15,5 млн человек.

Сочетание увеличения численности населения с застоем в сельскохозяйственном производстве обусловило расширение земельных угодий за счет конверсии лесов. Мелкие фермеры распространяли подсечно-огневую обработку, которая проводилась для возделывания риса, на лесные земли, принадлежащие государству. Такая практика привлекательна для фермеров по причине низких затрат труда и потребностей в ресурсах, а также относительно высоких урожаев в течение первых двух лет. Однако через один—два года урожайность быстро снижается до менее чем 0,5 т с гекта-

ра. Впоследствии земля используется даже для менее продуктивных целей, например для разведения крупного рогатого скота, или вообще остается заброшенной. В более сухих районах страны скотоводство и добыча древесного топлива вызывают деградацию лесов. Поэтому, тогда как с 1960 г. потеряно 115 тыс. кв. км лесов, площадь под возделываемыми ведущими сельскохозяйственными культурами увеличилась лишь на 15 тыс. кв. км.

Сведение лесов не только не повысило продуктивность новых распаханных земель; оно привело к снижению продуктивности существующих сельскохозяйственных угодий и ухудшению инфраструктуры. Обнажившиеся горные склоны становятся эрозияноопасными: 130 тыс. га орошаемых земель подвергаются разрушению или угрозе наносов. Наносы засоряют гидроэлектростанции и представляют угрозу для пресной воды и морских экосистем.

Мадагаскар надеется сократить масштабы бедности и давление на его биоразнообразие путем расширения сельскохозяйственного производства. Улучшение дорог в продуктивных сельскохозяйственных районах может увеличить доходы фермеров, снизить цены на удобрения, содействовать интенсификации и поглощению рабочей силы, делая непривлекательной для фермеров миграцию к границе лесных угодий. Кроме того, передача прав собственности и управления природными ресурсами местным общинам стимулирует более рациональное использование и сохранение этих ресурсов. В задачу страны входит также расширение перспективных устойчивых сельскохозяйственных технологий, таких как почвозащитные технологии обработки земель, лучше сохраняющие природные ресурсы и потенциально повышающие рентабельность. Расширение мелкомасштабного промышленного сектора может облегчить нагрузку на землю.

В средне- и долгосрочной перспективе уникальные природные ресурсы Мадагаскара могут обеспечить основу для доходной индустрии туризма на основе экотуризма и курортов. Помимо этого, страна может извлечь преимущества от глобальных рынков биоразнообразия и услуг по продаже своих квот на выбросы двуокиси углерода в случае крупномасштабного развития этих рынков.

*WRI 2000.

Источник: Сотрудники Всемирного банка. База данных FAOSTAT, касающихся лесных районов, обрабатываемых земель и продуктивности; Gwatkin (2000) — данные о смертности в детском возрасте.

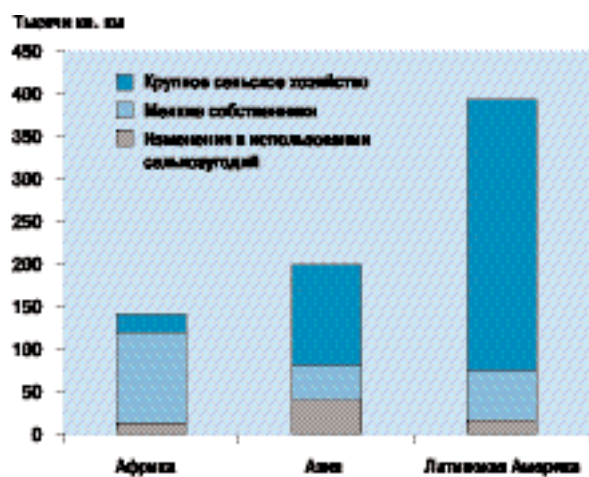
больше увеличивает отдачу²⁸. В приатлантических лесах Бахии — крайне фрагментированной и давно занятой экосистеме — усредненная стоимость земли составляет лишь около 275 долл. за 1 га, а стоимость 1 га земли, остающейся под лесами, составляет 30% от стоимости аналогичной земли, занятой под сельское хозяйство²⁹.

Отдача от крупномасштабной конверсии также неодинакова. Доход от широко культивируемой монокультуры масличной пальмы на Суматре оценивается в 617 долл. с 1 га, не считая 876 долл., которые могут быть получены от продажи древесины³⁰. Однако иногда крупномасштабная конверсия приносит лишь самую скромную частную и социальную прибыль. В Бразильской Амазонии почти 90% расчищенных под пашню фермерских земель занято под экстенсивные пастбища или заброшены. Хотя отдельные плантации могут быть устойчивыми, средняя концентрация скота является крайне низкой: 40% действующих пастбищ имеют менее 0,5 единиц скота на гектар. Более половины освоенных земельных угодий входят в 1% собственности, составляющей более 2000 га³¹.

Аналогичные вариации дельцов и прибыли наблюдаются и в деградации морской экосистемы. Бедные рыбаки в Юго-Восточной Азии пользуются при ловле рыбы цианидом, чтобы заработать хоть 50 долл. в ме-

сяц, в результате ставя под угрозу экосистемы рифов³². Однако высококапитализированные и промышленные суда, зачастую получающие субсидии, истощают крупные рыбные промыслы.

Иногда деградация экосистем является непреднамеренным следствием иной деятельности. Например, орошение и контроль за наводнениями вызвали изменение многих экосистем. Возрастает угроза и для прибрежных экосистем, поскольку, под влиянием быстро развивающейся трансокеанской торговли, во всем мире на побережье вырастают города. Уже 20% мирового населения живут в пределах 25 км от побережья, 39% — в пределах 100 км³³. По мере роста городского населения на побережье и вдоль главных рек возрастает и поток сточных вод. Отходы жизнедеятельности человека, навоз сельскохозяйственных животных, поверхностные стоки удобрений и выбросы окислов азота — все это вызывает огромные выбросы азота в прибрежные воды. Азот вызывает эвтрофикацию — главную проблему прибрежных вод, а также связан с явлением гипоксии — образованием «мертвых зон» в результате кислородного голодания³⁴. Это может быть также связано с цветущими водорослями, некоторые из них вредны для человека. Сосредоточение населения также ведет к загрязнению прибрежных вод наносами, болезнетворными организ-

Рисунок 8.1**Землепользование в сомкнутых лесах, уничтоженных в 1990–2000 гг.**

Источник: Оценки авторов, сделанные на основе данных ФАО (2000), таблица 46-3.

мами и токсическими химическими веществами. Кроме того, рост населения прибрежных зон приводит к разрушению мангровых деревьев и других местообитаний, которые возвращают биологические ресурсы, в том числе более чем 90% мировых запасов морской рыбы, обитающей в прибрежных водах³⁵.

Кто заинтересован в сохранении экосистем?

Когда одни люди извлекают выгоду от наносимого экосистеме ущерба, другие страдают как в локальном, так и в глобальном масштабах. Вот некоторый ущерб, причиненный местной экологии и оказывающий непосредственное и немедленное влияние на жизнь и жизнеобеспечение.

- Сокращение возобновляемых запасов рыбы, древесины или популяций диких животных.
- Ослабление буферного действия при наводнениях и фильтрования питательных веществ в результате потерь переувлажненных земель.
- Увеличение затоплений и наносов в небольших водосборных бассейнах ввиду изменения системы землепользования на возвышенностях.
- Утрата водоудерживающей функции в результате уничтожения влажных тропических лесов.
- Ухудшение качества питьевой воды.
- Влияние на здоровье и другие последствия загрязнения воздуха от лесных и низинных пожаров.

Этот ущерб может быть большим. По оценкам, ущерб от лесных пожаров в Индонезии в 1997–1998 гг. составил 7,9 млрд долл. США³⁶.

Другие явно осязаемые ресурсы местных экосистем трудно оценить в денежном (долларовом) выражении. Поэтому местному населению трудно найти противовес

более узким интересам извлечения выгод от деградации экосистемы. Например, природные местообитания ценятся местными жителями с точки зрения рекреационных, духовных и эстетических качеств. В мире, где доходы растут, а транспорт дешевеет, уникальные экосистемы могут использоваться как основа для будущей индустрии экотуризма. В более гипотетическом плане генетическая, биофизическая и экологическая информация, содержащаяся в биоразнообразии, может оказаться ценной для развития сельскохозяйственной, фармацевтической, химической и информационной отраслей промышленности, а также для создания новых материалов³⁷. Например, в банке генов в настоящее время содержится около 15% генетического разнообразия диких растений, родственных основным видам сельскохозяйственных культур, включая кукурузу, рис, сорго, просо и горох³⁸. Потеря некоторых из оставшихся 85% может затормозить выведение улучшенных сортов этих культур.

Биоразнообразие как глобальное общественное благо

Чисто глобальный интерес к биоразнообразию сосредоточен на двух аспектах: разнообразие как таковое и поддержание глобальных процессов. Термин «биоразнообразие» зачастую используется свободно и означает биологические ресурсы. Однако те, кто рассматривает биоразнообразие как подлинно глобальное общественное благо, видят в ней проблему библейского Ноя: убедиться, что репрезентативная выборка из целого ряда генов, организмов и экосистем выдержит нынешнее наступление на местообитания, вторжение чужеродных видов, чрезмерную эксплуатацию, загрязнение и изменение климата. Стратегия Ноева ковчега отражает устремления людей, заложенные в этике и эстетике, а также в экономике, — обеспечить для будущих поколений возможность извлекать пользу из биоразнообразия. Это проблема не только самых богатых стран. Обзор 1992 г. показал, что исчезновение мировых видов широко рассматривалось как «чрезвычайно серьезная проблема» для большей части населения Бразилии, Чили, Мексики и Польши, и в меньшей степени — для населения Германии, Норвегии, Швейцарии или Великобритании³⁹.

Сохранение глобального биоразнообразия требует глобального сотрудничества. Подумайте о проблеме Ноя: как мы сохраняем репрезентативную выборку мирового биоразнообразия? Специалисты по охране и рациональному использованию природных ресурсов попытались определить наборы экосистем, которые в совокупности содержат большинство мировых биологических разновидностей. В одном из таких экспериментов был определен приоритетный набор из 233 земных, пресноводных и морских экологических зон на основе четких признаков видов и экологических процессов⁴⁰. Для более половины из них местообитанием является не одна страна, и поэтому требуется координация для их сохранения и рационального использования. И, как показывает Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, международное сотрудничество в

торговле может содействовать переориентации местных стимулов, ведущих к деградации экосистемы.

Помимо соображений просто разнообразия, биоразнообразие представляет глобальный интерес, поскольку исчезновение главных видов или экосистем может иметь трансграничные или глобальные последствия. Это особенно касается морских экосистем, где исчезновение одного вида может расстроить пищевую сеть для мигрирующих видов птиц. Широкомасштабные изменения растительного покрова могут вызвать региональное изменение климата. Есть доказательства того, что исчезновение растительного покрова в Западной Африке и в Восточной Амазонии может стать началом уменьшения выпадения осадков и дальнейшего вымирания растительности⁴¹. Обезлесение является главным фактором глобального изменения климата. И есть причина, заставляющая применять принципы упреждения: она заключается в том, что глобальные последствия массового исчезновения биоразнообразия не известны.

Ландшафтные подходы к сохранению биоразнообразия: экосистемы и социальные системы

Заинтересованность в биоразнообразии ради блага общества требует создания новых институтов для управления экосистемами. В большинстве своем проблемы потерь биоразнообразия не могут быть решены на отдельно взятом участке фермера или в бассейне для лова рыбы. Поиск решений требует рассмотрения всех экосистем и социальных систем по нескольким причинам. Во-первых, стимулы, обуславливающие потери биоразнообразия, зачастую нужно ликвидировать на рыночном уровне или политическом, регулирующем доступ к земле и водным ресурсам. Во-вторых, меры, принимаемые в одной части экосистемы, могут неблагоприятно воздействовать на какую-то отдаленную ее часть, например, когда загрязнение воды наносит вред далеко расположенному рифу. В-третьих, для снижения угрозы потенциального конфликта необходима рациональность посредством стимулов, при которых сельское хозяйство осуществляется на земле, обладающей высокой экономической, но низкой экологической ценностью.

Институты по управлению экосистемами могут принимать совершенно различные формы в зависимости от биоразнообразия и преобладающих систем землепользования и управления. Рассмотрим стилизованную типологию ситуаций (фактические ситуации часто имеют разные типовые аспекты).

- *Водные экосистемы*, морские и пресноводные, весьма разнообразны, включают множество действующих сил и часто имеют трансграничный характер.
- *Пограничные леса* представляют собой разбросанные спорные территории использования, поскольку и корпорации, и общины стремятся захватить аренду и претендовать на собственность. В данном случае сохранение биоразнообразия является результатом более важной необходимости установить управление этими землями и рациональное землепользование. Эти важ-

ные вопросы подробно обсуждаются в гл. 5 и поэтому здесь не рассматриваются.

- *Земли, передаваемые в общественное пользование*, представляют собой районы, обычно с довольно высокой плотностью населения, в которых нарушено управление лесами, пастбищными угодьями или рыболовством, часто в результате правительственного распределения и неправильного управления ими, осуществляемого общинами, что в некоторых случаях усугубляется ростом населения. Рациональное использование биоразнообразия зависит от урегулирования споров между общинами и выяснения общинных и правительственных прав и обязанностей.
- *Фрагментированные местообитания с менее спорными правами на землепользование* вызывают сложные политические вопросы. Для них характерна мозаичность сельского хозяйства и природных местообитаний, где одинаково высоки как частные альтернативные издержки, так и социальные преимущества рационального землепользования. Они включают некоторые «горячие точки», в которых риск потери всей экосистемы наибольший.

Чтобы почувствовать характерные особенности и различия этих стилизованных типов, рассмотрим глобальную карту плотности населения в лесной местности (рис. 7 в разделе «Дорожная карта»). Огромные, относительно нетронутые, малонаселенные леса Амазонки, бассейна реки Конго и Сибири служат примером пограничных лесов. Густонаселенные лесные полосы в Индии и Непале включают общинные районы, находящиеся в условиях перехода от государственного управления к общинному. А заселенные леса Центральной Америки, прибрежной части Бразилии и Мадагаскара являются примерами фрагментированных местообитаний с богатым биоразнообразием.

Здесь охарактеризованы некоторые из институциональных проблем в решении вопросов сохранения этих экосистем. Следует подчеркнуть, что в значительной степени это проблемы местного управления. Глобальная заинтересованность заключается в содействии таким местным институтам сохранить ценности, представляющие мировое значение, и скоординировать действия там, где вопросы местного управления выходят за рамки одной страны.

Управление водной экосистемой

Уже давно очевидна необходимость подхода к рыболовству на основе учета всех компонентов экосистемы, что подчеркивается недавним катастрофическим крахом некоторых рыболовных хозяйств. Введение 200-мильной исключительной экономической зоны ставит большую часть (но не все) рыбных запасов под преобладающий национальный контроль, и это заставляет государства регулировать данные ресурсы в интересах устойчивости (в гл. 7 обсуждаются некоторые факторы, определяющие успех стран в этом деле).

Однако отдельные виды рыболовства требуют международного контроля. Конвенция о сохранении мор-

ских живых ресурсов Антарктики (CCAMLR) представляет собой международные усилия, направленные на устойчивое управление экосистемой, — в данном случае речь идет о 35 млн кв. км приполярной территории Южного океана. Цель Конвенции заключается в контроле над этим районом с упором не просто на экономически пригодные для использования виды, как, например, криль, но и на экосистему в целом, включая другие виды, вызывающие озабоченность, такие как пингвины и тюлени.

Подобно Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (CLRTAP), цель CCAMLR — стать адаптивной обучающей системой. Две рабочие группы под эгидой научного комитета ведут контроль данных об экосистеме и рыболовстве. Данные помогают проверять модели экосистемы и принимать в рамках CCAMLR решения, касающиеся мер сохранения, вводить в действие принцип предосторожности для сохранения рыбных запасов. Конвенция сталкивается с конкретными проблемами сдерживания незаконной, нерегистрируемой и нерегламентированной ловли патагонского клыкача (чилийского морского окуня) — ценных, но очень медленно размножающихся видов. Однако новые технологии мониторинга и отчетности, в том числе требования систем наблюдения за судами, позволяющих осуществлять спутниковое слежение и ведение системы документации о лове во время захода в порты и при транспортировке рыбы, ведут к изменению стимулов и улучшению информации для целей управления⁴².

Многие прибрежные и морские экосистемы выходят за рамки одной страны и требуют скоординированных транснациональных действий, особенно в отношении замкнутых морей и международных озер. Глобальный экологический фонд (ГЭФ), действуя в рамках различных мандатов для содействия осуществлению к 2000 г. 45 международных проектов в области водных ресурсов, стал инициатором трансграничного диагностического анализа по выявлению проблем и согласованию интересов партнеров. Научный анализ позволяет дать объективную оценку характера проблемы и участвующих в ней заинтересованных сторон. Затем он служит основой для согласования Стратегического плана действий. Проведенное ГЭФ исследование показало, что анализ и планирование в завершенном виде значительно облегчают определение приоритетов и достижение общего мнения⁴³.

Комплексное управление прибрежной зоной представляет собой подход, при котором партнеры систематически участвуют в выявлении и решении проблем. В недавно проведенной оценке выявлен 621 пример национального и субнационального комплексного управления прибрежной зоной во всем мире, в том числе 284 примера в 99 развивающихся странах и странах с переходной экономикой⁴⁴. Однако большинство этих усилий существует только на бумаге. За исключением 110 примеров комплексного управления при-

брежной зоной в США (где фактологический перечень обычно более длинный), лишь 45% находятся на стадии осуществления, но данные об их эффективности отсутствуют. Хотя комплексное управление прибрежной зоной является примером институционального подхода к выдвинутым в данном Докладе проблемам, требующим коллективных действий, потенциальные возможности такого регулирования еще не продемонстрированы полностью.

Шестьдесят процентов запасов пресной воды в мире находятся в международных речных трансграничных бассейнах⁴⁵. На территории таких общих бассейнов проживает 40% населения мира, и все рассчитывают на использование речных ресурсов. Издавна претензии на использование общих речных ресурсов приводили к напряженности и конфликтам. По мере роста населения и экономического развития нагрузка на эти ресурсы будет возрастать. Чтобы сохранить мир, рационально использовать экосистемы речных бассейнов и удовлетворять потребностям развития всех стран, зависящих от общих водных ресурсов, странам крайне необходимо совместно использовать, регулировать и развивать международные речные бассейны. Инициатива, касающаяся бассейна Нила, отвечает этому вызову времени (вставка 8.4).

Общинные земли на переходном этапе

В Южной Азии, на большей части Африки и районах Юго-Восточной Азии есть регионы, население которых веками использует леса и лесные массивы. Традиционно некоторые находящиеся в общей собственности ресурсы рационально управлялись общинными институтами. В отдельных районах ресурсы были настолько велики, что отсутствовала необходимость в тщательно разработанном управлении. В обоих случаях большая часть этих лесных массивов стала собственностью колониальных правительств, зачастую стремящихся получать прибыли от древесины. Проблема заключалась в том, что эти правительства и их независимые преемники в большинстве случаев не умели рационально использовать и охранять эти ресурсы и не были заинтересованы в привлечении общин, пользующихся ими. Увеличение давления населения и экономического давления привело к деградации этих лесных массивов в результате освоения и чрезмерной эксплуатации.

С 1985 г. многие страны начали возвращать контроль над лесными угодьями местным общинам. Боливия, Колумбия и Перу передали в собственность общинам почти 50 млн га; Боливия, Бразилия, Индия и Перу передали под управление общин свыше 111,1 млн га. Индонезия, Непал, Судан, Танзания и ряд других стран предприняли аналогичные программы⁴⁶.

Проекты этих стран направлены на развитие общинных институтов по рациональному использованию лесов, а также по официальной передаче прав. Для этого обычно требуется изменение национальной по-

Вставка 8.4**Инициатива, касающаяся бассейна Нила**

Прекрасный пример сотрудничества в управлении международными речными ресурсами демонстрируется в бассейне реки Нил. Нил, протяженностью почти 7000 км, является самой длинной рекой в мире. Бассейн реки составляет 3 млн кв. км и протекает через территории 10 стран: Бурунди, Демократической Республики Конго, Арабской Республики Египет, Эритреи, Эфиопии, Кении, Руанды, Судана, Танзании и Уганды. Напряженность, иногда вековая, возникает ввиду того, что прибрежное население в большей или меньшей степени зависит от водных ресурсов Нила для удовлетворения своих насущных потребностей и экономического роста. Некоторые считают воды Нила основным источником своего существования.

Страны бассейна характеризуются чрезвычайной бедностью, частыми конфликтами и возрастающей нехваткой воды из-за растущих потребностей в ней. Такая нестабильность, а также все большая нехватка воды при возрастающей численности населения осложняет проблемы экономического роста в регионе. В настоящее время в бассейне реки проживает около 150 млн человек, и потребность в воде на душу населения продолжает увеличиваться. По прогнозам, через 25 лет население в бассейне составит 300 млн человек. Давление на скудные водные ресурсы будет огромным.

Страны бассейна Нила приняли осознанное решение использовать реку как силу для объединения и интеграции, а не для раскола и изоляции региона, поставив цель сотрудничества. Они начали совместное осуществление Инициативы бассейна Нила под руководством Совета министров по управлению водными ресурсами бассейна Нила при поддержке Технического консультативного комитета и Секретариата в Энтеббе (Уганда). Инициатива представляет собой региональное партнерство, в рамках которого страны бассейна Нила объединили свои усилия для достижения общей цели устойчивого развития и рационального использования водных ресурсов Ни-

ла. Стратегическая программа действий руководствуется общей перспективой «достижения устойчивого социально-экономического развития на основе равноправного использования общих водных ресурсов бассейна Нила и получения выгод». В программу входят, связанные с бассейном проекты, которые заложат основу для совместных действий, а также две суббассейновые программы совместных инвестиций, которые будут содействовать уменьшению масштабов бедности, экономическому росту и более совершенному управлению окружающей средой. Инициатива получила сильную поддержку многих партнеров-доноров через руководимый Всемирным банком Международный консорциум по сотрудничеству в бассейне Нила. Воды Нила представляют собой потенциальную опасность для конфликта, но вместе с тем несут и потенциальные общие выгоды. Стратегии одностороннего освоения водных ресурсов бассейна чреваты серьезной деградацией экосистемы реки и значительно повышают напряженность между прибрежными странами. Напротив, совместное рациональное освоение и управление водами Нила приведут к увеличению речных потоков и экономических преимуществ, давая возможности беспроигрышных выгод, которыми могут пользоваться все прибрежные страны. Инициатива обеспечивает институциональную структуру для содействия такому сотрудничеству, основанную на собственности прибрежных стран и на общей цели и поддерживаемую международным сообществом. Пример совместного использования водных ресурсов может к тому же служить катализатором для более широкой региональной интеграции стран за пределами бассейна, что даст выгоды, значительно превосходящие выгоды самой реки.

Источник: Сотрудники Всемирного банка.

литики и законов в отношении лесо- и землевладения и стимулов и организационной культуры национальных органов управления лесными и земельными угодьями. Кроме того, традиционные пользователи ресурсов, находящихся в общем владении, должны договориться о своих правах и создать социальный капитал и потенциал управления в местных общинах. Это огромные проблемы, однако десять лет усилий принесли обнадеживающие результаты и дали поучительные примеры. Проекты в Индии и Непале показывают, что общины способны получать более значительный доход и экологические выгоды путем разумного управления и оздоровления пришедших в крайний упадок лесных районов. Однако иногда правительства не проявляли большого желания отказываться от прав на районы, все еще имеющие ценные лесные ресурсы⁴⁷.

Фрагментированные местообитания с менее спорным землевладением

Достижение баланса сохранения биоразнообразия и частных интересов является наиболее проблематичным в более экстенсивно осваиваемых районах, в которых почти утрачены естественные местообитания. На этих землях, привлекаемых для заселения, все еще остаются более или менее нетронутые островки природных местообитаний, перемежающиеся мозаичными сельскохозяйственными землями. В одном из исследований выявлен целый ряд таких районов («горячие точки»), которые утратили более 70% своего первоначального вида, и сегодня всего на 1,4% поверхности Земли находится одна треть биоразнообразия мира⁴⁸.

Фрагментация чревата опасностью вымирания. Чем меньше эти фрагменты, тем меньшее число видов они поддерживают. Виды, выловленные в исчезающих фрагментах, могут исчезнуть на локальном уровне; если их местообитания, к несчастью, ограничены всего несколькими фрагментами, им грозит полное вымирание. Однако для исчезновения видов в новом изолированном фрагменте требуется время, поскольку их популяции вырождаются медленно. На фрагменте в 10 кв. км половина находящихся под угрозой исчезновения видов — тех, существование которых не может поддерживаться меньшим фрагментом, — исчезнет через 50 лет⁴⁹; на фрагменте в 1 кв. км полупериод исчезновения жизни составляет 10 лет⁵⁰. Поэтому в случае продолжения потери местообитаний и фрагментации на протяжении последующих десятилетий существует опасность массового вымирания видов и последующего исчезновения всех экосистем. Однако при принятии сегодня достаточно быстрых мер есть возможность изменить тенденцию.

Ввиду того, что эти районы населены более долгое время, некоторые участки демонстрируют, возможно, рационально и хорошо продуманное землепользование отдельными лицами или группами, хотя и сопровождающееся зачастую спорами. Обычно землевладение связано с определенными юридическими или традиционными правами на изменение растительного покрова. Поэтому проблема установления правления здесь менее насущна, чем в случае пограничных лесных угодий (хотя почти всегда присутствует), и внимание сосредоточено на примирении интересов землевладельцев с более широкими интересами общины.

Тесное соседство людей с естественными местообитаниями повышает значение экологических служб, таких как по предупреждению паводков и рекреационных. Однако благоприятные агроклиматические условия и большая плотность населения стимулируют землевладельцев осушать заболоченные земли, присваивать речные воды, расчищать леса и расширять свои города, пахотные и пастбищные земли. Таким образом, эти районы имеют большое значение в плане их сохранения для местной и глобальной общин, а также нередко высокую ценность для землевладельцев в плане эксплуатации. Как возможно согласовать эти ценности?

Общий подход заключается в использовании рынков, регламентирующих норм или мер поощрения в целях изменения стимулов землевладельцев. Это помогает разграничить саморегулирование и регулирование, требующее внешнего контроля и обязательного исполнения.

Большинство разрабатываемых проектов, направленных на содействие в сохранении биоразнообразия (помимо выделения охраняемых территорий), направлены на введение саморегулирования посредством новых технологий или новых рынков. В идеале цель заключается в том, чтобы одноразовое вмешательство было достаточным для создания устойчивого ценного источника биоразнообразия, который землевладелец был бы заинтересован скорее поддерживать, чем уничтожать. Прекрасно разработанный экспериментальный проект в Перу демонстрирует этот принцип. Согласно проекту, деревенские жители будут разводить ценных ядовитых лягушек — древолазов (*Dendrobates rumilio*) в лесу с использованием метода, позволяющего производить на устойчивой основе более многочисленное выведение молодых особей древолазов, чем в естественных условиях. Экспортироваться будут только молодые лягушки; поскольку их невозможно ловить в диких условиях, и проект, при надлежащем исполнении, не приведет к браконьерству. Цена на древолазов высокая, что в большой степени стимулирует сохранность леса.

Однако общее мнение все больше сводится к тому, что такой подход полного «самостимулирования», хотя в местном плане и важный и заслуживающий осуществления там, где это возможно, может иметь ограниченную сферу применения. Немногие биологические виды дикой природы являются чрезвычайно доходными, устойчивыми к одомашниванию и более привлекательными для землевладельца в плане сохранения, а не уничтожения. Например, большие деревья растут медленнее, чем деньги в банке, поэтому землевладельцы всегда стремятся — при отсутствии регулирования или явного спроса на рынке — к их уничтожению. В настоящее время экотуризм редко дает значительный доход в расчете на 1 га, хотя и существует несколько успешных примеров (всегда при частичном субсидировании донорами) общинного использования ресурсов дикой природы в Африке⁵¹. Комплексные проекты сохране-

ния — развития, основанные на идее, что улучшение жизнеобеспечения местных жителей ослабит давление на природную среду, также разочаровывают. В некоторых случаях местные жители не ответственны за деградацию природной среды; в других — безусловное обеспечение дополнительного дохода не привело к уменьшению чрезмерной эксплуатации природных ресурсов.

Цель более перспективного подхода к «самостимулированию» — переключить фермеров на формы землепользования, более «дружественные» по отношению к биоразнообразию⁵². Эти формы включают системы агролесомелиорации, воспроизводящие и дополняющие биоразнообразие и гидрологические функции традиционной экосистемы и вместе с тем обеспечивающие более высокий доход и занятость по сравнению с ежегодным выращиванием зерновых культур. На Суматре улучшенные каучуконосные саженцы агролесов, принадлежащих мелким собственникам, могут сохранять половину всего разнообразия видов и уровня поглощения двуоксида углерода, свойственных коренному лесу, и обеспечивать в то же время доход и занятость, превышающие возможности бедных биоразнообразием плантаций масличной пальмы⁵³. Такие системы могут содействовать восстановлению биоразнообразия в деградированных экосистемах, в которых преобладает сельскохозяйственное производство, снижать ущерб для природных местообитаний, находящихся ниже по течению по отношению к районам интенсивного земледелия, и повышать эффективность природоохранных мер на охраняемых территориях путем улучшения качества местообитаний окружающих районах с другими видами землепользования.

Однако эти внедряемые подходы, связанные с развитием фермерства, «дружественного» по отношению к окружающей среде, крайне уязвимы («ходят по лезвию ножа»). Как только такой подход окажется недостаточно рентабельным, от него откажутся. Если он будет слишком рентабельным, он сможет вытеснить природную среду, которую призван спасти. Поэтому подходы, основанные на агролесомелиорации, и подобные им могут служить дополнением, но не заменой для сохранения природных местообитаний в некоторых районах и не всегда могут «саморегулироваться».

Равноправие и эффективность при сочетании развития и сохранения окружающей среды

Разочарование в подходе, основанном на «саморегулировании», побудило искать альтернативный подход, поощряющий землевладельцев, согласных на внешний контроль за соблюдением ограничений в землепользовании⁵⁴. Выплаты могут носить постоянный характер, или, при существовании сильных правовых институтов, землевладельцы могут согласиться на постоянные права по охране окружающей среды на землях, являющихся их собственностью, в обмен на единовремен-

ную выплату. Выплаты могут финансироваться непосредственно государством от имени бенефициаров, предоставляющих услуги в области окружающей среды. Либо государство может создать рынок этих услуг, введя регулирующие требования к пользователям экологических услуг.

Хорошо известным примером является Программа по сохранению природных ресурсов (США), в рамках которой ежегодно выделяется около 1,5 млрд долл. на стимулирование землевладельцев для вывода из оборота экологически уязвимых земель и восстановления растительного покрова, препятствующего эрозии. Финансирование основано на системе подсчета баллов, учитывающей целый ряд экологических выгод, а также запрашиваемую фермером цену, результатом чего является эффективная по затратам система стимулов. Европа ассигнует сопоставимый объем для охраны выведенных из оборота земель⁵⁵.

Среди развивающихся стран ведущая роль принадлежит странам Латинской Америки. В Коста-Рике Программа оплаты за экологические услуги (см. вставку 8.5) занимается сохранением лесов и получает финансирование на эти цели от самых разных бенефициаров.

- Городские пользователи воды (которые платят за уменьшение осадка).
- Речные гидроэнергетические сооружения (регулирующие водоток).
- Отечественные налогоплательщики (заинтересованные в биоразнообразии и красоте ландшафта для своего собственного удовольствия и как источника туризма и перспективного источника доходов от природных ресурсов).
- Иностранцы (стремящиеся получить кредиты на цели секвестрации углерода для соблюдения добровольных или регулирующих норм по чистому объему выбросов двуокиси углерода).

В дальнейшем средства используются на покупку пятилетних прав на возобновление охранной деятельности на лесных угодьях, находящихся в собственности.

В штатах Бразилии недавно введены два чрезвычайно новаторских механизма финансирования. Один из них — «ICMS Ecologico» (вставка 8.6) — вносит поправки в правила штата о разделении доходов для поощрения округов, создающих общественные или частные охраняемые территории зоны или осуществляющие защиту водных бассейнов. Другой (вставка 8.7) механизм вводит возможность покупать («торгуемость») долгосрочные денежные обязательства землевладельцев для сохранения определенной части его собственности в качестве лесного заповедника. При наличии «торгуемости», хозяйства, не соблюдающие нормы, могут теоретически платить другим за сохранение и расширение высококачественного леса, ценного с точки зрения биоразнообразия, а не выкорчевывать рентабельные, обеспечивающие занятость сельскохозяйственные культуры в напрасной и дорогостоящей попытке возродить погибший лес. Это сокращает рас-

ходы, связанные с соблюдением предписаний, посредством создания рынка услуг в области сохранения природных ресурсов. Штат Парана недавно использовал принцип торгуемости как средство для получения поддержки пайщиками нового закона, направленного на обеспечение универсального выполнения обязательств сохранения лесных заповедников.

Эти примеры показывают путь к созданию институтов для управления экосистемами, включающих три важные особенности, направленные на согласование интересов и разработку долгосрочных обязательств. Во-первых, они будут содействовать выработке видения перспективы будущего и конкретных целей регионального развития и ландшафтного планирования. Экологические задачи вполне могли бы включать поддержание репрезентативных экосистем для обеспечения их длительной жизнеспособности. Во-вторых, они позволят проявлять гибкость в достижении этих целей, ослабляя возможности конфликтов между заинтересованными лицами и сокращая общественные и частные расходы, связанные с достижением значимых, но трудно поддающихся финансовой оценке результатов. В-третьих, они создают стимулы для землевладельцев для понимания региональных перспектив.

Международные взносы для финансирования таких институтов ландшафтного планирования могли бы помочь в достижении как международных, так и национальных целей, прочно сохраняя в то же время владение и управление землей в руках государства. Национальный институт мог бы осуществлять оценку местных задач и приоритетов, вводить «прозрачные» нормы обеспечения и распределения стимулов, создавать механизмы соблюдения и исполнения и получать государственное и международное финансирование как из общественных, так и из частных источников. Такой институт мог бы удачно объединиться с региональными органами в области развития и использовать финансирование для решения проблем бедности, которые лишь косвенно связаны с землепользованием, однако воспринимаются как элемент всестороннего видения устойчивого местного развития. Создание такого института в качестве предпосылки для международного финансирования сохранения окружающей среды развеет международные опасения относительно того, что обещание финансирования вызовет обратный эффект и приведет к еще большему разрушению природной среды. Кроме того, он рассеет и национальные опасения по поводу иностранного контроля над земельными ресурсами и угроз для суверенитета.

Смягчение рисков, связанных с изменением климата, и адаптация к ним

Люди изменяют климат планеты. Горючее ископаемое топливо и в меньшей, но значительной степени обезлесение и другие методы землепользования, выделяют двуокись углерода и другие парниковые газы. Накапливаясь в атмосфере более быстро по сравнению с их

Вставка 8.5**Программа Коста-Рики по оплате экологических услуг**

Коста-Рика стала инициатором программы, позволяющей тем, кто извлекает преимущества из оказания экологических услуг в области лесного хозяйства, оплачивать эти услуги тем, кто непосредственно занимается сохранением этих лесов. Программа оплаты экологических услуг основана на принципиально новом Законе о лесоводстве 1996 г., в котором признаются четыре экологических преимущества, обеспечиваемых лесными экосистемами: сокращение выбросов парниковых газов; гидрологические ресурсы, в том числе вода для потребления человеком, для орошения и выработки электроэнергии; сохранение биоразнообразия; и ландшафт для отдыха и экотуризма. В рамках этой программы пользователи услуг экосистемы финансируют национальный фонд лесоводства (FONAFIFO), который, в свою очередь, заключает контракты с частными землевладельцами на сохранение лесов и применение рациональных методов управления.

Программа появилась благодаря растущему пониманию важного значения лесов на фоне быстрого обезлесения. В 1950 г. примерно половина страны была покрыта лесами. Однако в 1970-х и 1980-х годах интенсивность обезлесения в стране была одной из самых высоких в мире. Понимание важного значения биоразнообразия в Коста-Рике — и в качестве элемента природного наследия, и в качестве источника дохода от экотуризма — подтолкнуло к созданию обширной системы национального паркового хозяйства. Но даже при этом большинство лесных угодий страны оставалось в частной собственности. С точки зрения землевладельца добыча пользующейся большим спросом древесины была более выгодной по сравнению с устойчивым лесоводством и, безусловно, более выгодной по сравнению со строгим сохранением лесных ресурсов. К 1995 г. лесные массивы составляли всего одну четвертую территории страны. Однако, начиная с 1990-х годов, НПО и государственные учреждения начали уделять повышенное внимание аспектам экологической ценности лесов, чему способствовало исследование Всемирного банка, в котором впервые была предпринята попытка дать экономическую оценку экологической ценности лесов. Обсуждение этих вопросов привело к разработке нового закона о лесном хозяйстве.

Национальный фонд лесоводства заключает контракты с отдельными лицами (примерно на 300 га коренных и зрелых вторичных лесов), с коренными жителями, в чьем владении находятся заповедники, и с группами НПО, представляющих владельцев. Существуют три типа контрактов: по сохранению лесных ресурсов, по устойчиво-

му использованию лесов и по проведению лесонасаждений. Во всех случаях заинтересованные стороны должны представить план по управлению лесным хозяйством, заверенный уполномоченным лесоводом, в котором характеризуется биофизическое состояние земли, устанавливается график мониторинга и подробно излагаются меры предупреждения лесных пожаров, незаконной охоты и незаконной рубки леса. Землевладельцы уступают права на услуги в области окружающей среды (например, секвестрированный углерод) FONAFIFO. Оплата различается в зависимости от типа контракта. Согласно контрактам по сохранению лесных ресурсов, составляющих 85% включенных в контракты площадей, ежегодно выплачивается 42 долл. США за 1 га в течение пяти лет за выполнение обусловленных задач. К концу 2001 г. 283 384 га подпадали под 4461 контракт, при этом 14% площадей принадлежит группам коренного населения.

Фонд частично финансирует программу посредством продажи этих услуг. Производители гидроэнергии, в том числе мелкие частные установки и государственная компания *Compania Nacional de Fuerza y Luz*, заинтересованы в покупке экологических услуг, таких как регулирование рек, предотвращение наносов и борьба с эрозией. Эти частные и государственные компании подписали долгосрочные контракты в общей сложности более чем на 5,5 млн долл. Международные продажи контрактов на компенсацию затрат по секвестрации углерода составили в чистом виде 2 млн долл. Недавно ГЭФ через Всемирный банк выделил 5 млн долл. на поддержку контрактов по сохранению лесных ресурсов в приоритетных районах Мезоамериканского биологического коридора и дополнительно 3 млн долл. на поддержку осуществления программы. Помимо этого, Всемирный банк выделил заем на сумму в 32 млн долл. для поддержки программы; в то же время разрабатываются и институционализируются механизмы долгосрочного финансирования. Пока истраченная сумма в 57 млн долл. была получена от налоговых поступлений страны от топлива.

В качестве экспериментальной программа сталкивается с самыми разными проблемами, в том числе с сокращением расходов на контроль и поощрением тысяч мелких контрактов, добиваясь оптимального влияния Программы на качество окружающей среды и обеспечивая долгосрочные стабильные источники финансирования.

Источник: Ortiz Malavasi and Kellenberg, Справочная информация для WDR 2003.

природным удалением, эти газы приводят к накоплению тепла, что изменяет климат за счет комплексных процессов и вызывает широкие последствия. Это, по своей сути, — глобальная проблема, поскольку парниковые газы быстро смешиваются в атмосфере и оказывают аналогичное влияние на изменение климата, независимо от места их выбросов. И эта проблема носит долгосрочный характер, ибо инерция в социальной, экономической и физической системах означает, что потребуются десятилетия для значительного уменьшения масштаба изменений.

Из-за своих особенностей проблема изменения климата является наиболее сложной для решения. Общество с трудом улавливает признаки опасности и не понимает причин, масштабов и последствий изменения климата. Содержание в атмосфере двуокиси углерода увеличивается с 1750 г. В 1896 г. Сванте Архениус высказал предположение, что это может оказать влияние на климат Земли, однако общее мнение относительно аспектов проблемы высказал лишь век спустя Межправительственный комитет по изменению климата, МКИК (см. выше). Расхождение интересов в уменьшении масштабов изменения климата являлось барьером для согласования действий. Большинство людей, наиболее чувствительных к изменению климата, — это бедные слои

населения, которые живут в отдаленных регионах или даже еще не появились на свет. Даже богатые, но чувствительные к климату люди — например, владельцы собственности на берегу океана — все еще, возможно, не относят изменение климата к проблемам, вызывающим наибольшую озабоченность. Голос этих многочисленных, но с разными интересами людей слышится слабее, чем голос промышленников и потребителей, особенно богатых, которые в большей мере зависят от ископаемого топлива и готовы нести издержки, связанные с контролем. Наконец, изменение климата является исключительным примером проблемы приверженности обязательствам, о чем говорится в гл. 3. Смягчение последствий изменения климата потребует согласованных усилий на протяжении десятилетий.

Учитывая эти препятствия, в начале данного раздела дается обзор последствий и источников изменения климата. На основе этой информации проводится оценка институциональных аспектов усилий, направленных на ослабление в итоге последствий изменения климата. Далее в разделе рассматриваются вопросы, касающиеся адаптации к изменению климата, которая в результате деятельности в прошлом уже стала неизбежной и которая, при отсутствии прогресса в уменьшении последствий, становится все более насущной.

Вставка 8.6**Стимулы к сохранению окружающей среды на муниципальном уровне**

Основным источником государственных финансов в Бразилии является налог на добавленную стоимость (ICMS). Из этих поступлений три четверти должны пропорционально поступать в муниципалитеты; остальная часть может распределяться, согласно установленным государством критериям. Четыре штата — Парана, Сан-Паулу, Минас-Жерайс и Рондония — используют в настоящее время охраняемые территории как один из критериев перераспределения.

Экологический налог на добавленную стоимость (ICMS Ecologico) представляет собой единственный в своем роде механизм в Бразилии, который осуществляет переводы от государства в муниципалитеты (включая сельские районы) для возмещения расходов на создание и поддержание охраняемых природных территорий в целях сохранения биоразнообразия и охраны водных ресурсов. Цель состоит в изменении мнения местного населения относительно того, что поддержание охраняемых территорий ведет к снижению муниципальных доходов. Это дает стимул местным властям и общинам поддерживать идею создания охраняемых природных территорий вместо расширения пастбищного скотоводства. Однако денежные поступления могут расходоваться свободно и не обязательно использоваться для управления парковым хозяйством.

Доля средств, отведенных для стимулирования охраняемой территории, колеблется от 0,5% в штате Минас-Жерайс до 5% в штатах Парана и Рондония. В штате

Минас-Жерайс большая часть перераспределенных средств ICMS используется на социальные цели, не связанные с окружающей средой.

Хотя ICMS Ecologico представляет собой лишь незначительную долю в общих выплатах ICMS, он предоставляет довольно весомое стимулирование, исходя из норм программ по охране окружающей среды. Годовые бюджеты составляют примерно 50 млн бразильских крузейро в штате Парана и 15 млн крузейро в штате Минас-Жерайс. (До 1999 г. бразильский крузейро был почти равен американскому доллару.)

Со времени принятия программ примерно на 1 млн га земли были введены экологические зональные ограничения в штате Парана и на 800 тыс. га в штате Минас-Жерайс. Опросы на местах говорят о том, что муниципальные власти используют местные стимулы, с тем чтобы заставить землевладельцев выполнять эти ограничения в целях получения финансирования. Таким образом, ICMS Ecologico представляет собой интересный механизм, поскольку дает стимулы землевладельцам без больших транзакционных издержек, связанных с выплатами непосредственно землевладельцам. Однако эффективность такого механизма зависит от способности государства контролировать и заставлять землевладельца выполнять обязательства по защите окружающей среды.

Источник: May and others (в печати). См. также Bernarde (1999); Grieg-Gran (2000).

Вставка 8.7**Коммерческие обязательства в отношении лесов, эффективно отвечающие задачам охраны окружающей среды**

В целях охраны окружающей среды в бразильском штате Парана создан рынок для обеспечения сохранности лесов, позволяющий землевладельцам торговать обязательствами по сохранению лесов. Согласно давно действующему бразильскому закону, от владельца собственности требуется выделять 20% своей собственности под естественную растительность (от 50 до 80% в районе Амазонии). Однако распространенным явлением было несоблюдение этого требования.

Новый закон штате Парана позволяет землевладельцам выполнять требования сохранения лесных массивов, используя участки вне лесной зоны, имеющие более ценное экологическое значение, но требующие менее значительных альтернативных издержек. «Торговля» лесными угодьями разрешается только в рамках системы «биом — речной бассейн» в целях сохранения полного биоразнообразия штата. Землевладельцы должны доказать — и это является стимулом для соблюдения обязательств, — что они зарегистрированы в SISLEG для осуществления любой юридической сделки, касающейся их земли, например продажи.

Предварительный анализ гипотетической аналогичной программы для соседнего штата Минас-Жерайс показывает, каким образом повышающие эффективность программы, подобные этой, могут содействовать сохранению биоразнообразия и

экономическому производству. В сценарии, при котором требования сохранения лесов выполняются по принципу права собственности, землевладельцы, имеющие менее 20% лесных угодий, для выполнения своих обязательств оставляют свою землю под дикорастущую траву. Поскольку такая земля сильно истощена и имеет скудные источники семян, то новая растительность, по всей вероятности, низкого качества и не имеет больших реальных преимуществ для окружающей среды. По оценкам, частные расходы на выполнение обязательств составляют около 1,5 млрд крузейро. В коммерческих сценариях землевладельцы могут выполнять обязательства частично посредством покупки квот на сохранение или регенерацию лесов от других лиц, во владении которых находится более 20% лесных угодий. Благодаря близости к остальному лесу, восстановление будет более значительным и будет обладать значительно более высокой экологической ценностью. Когда землевладельцы могут свободно осуществлять сделки в пределах одного и того же биома, расходы на выполнение обязательств сокращаются на три четверти, а доля более качественного с экологической точки зрения лесного массива увеличивается на 72%.

Источник: Chomitz, Thomas, and Salazar Brandao (в печати).

Последствия и причины изменения климата

Изменение климата уже происходит⁵⁶. За последнее столетие средняя температура на поверхности Земли в мире увеличилась на 0,4–0,8 градуса Цельсия. Согласно МКИК, за последние 50 лет именно выброс парниковых газов в результате деятельности человека обусловил потепление. Другие наблюдаемые изменения являются следствием этого потепления. За прошлое столетие уровни морей поднялись на 10–20 см. За прошедшие 50 лет в летнее время ледовое покрытие арктических морей уменьшилось более чем на 10%, а толщина льда — на 40%. Вне полярных районов отступают ледники, оказы-

вая неблагоприятное влияние на горные экосистемы и реки. Более частыми и сильными стали засухи в Азии и Африке. Большинство коралловых рифов повреждены в результате обесцвечивания (см. примечание 21), что связано с температурами открытых морей. Животные и растения изменили свои географические области обитания и поведение. Вероятно, чрезвычайные погодные явления могут нарастать.

По прогнозам, при отсутствии контроля эти последствия будут усиливаться, ставя под угрозу различные виды в разных странах. Воздействия будут особенно ощущаться в развивающихся странах, в том числе в тех,

которые не оказывали влияния на изменение климата. Они физически уязвимы. В экономике этих стран большое место занимает сельское хозяйство, чувствительное к климатическим изменениям. И в их распоряжении меньше институциональных возможностей для адаптации к изменениям. Располагающиеся ниже уровня моря острова и прибрежные районы будут подвергаться разрушению в результате затоплений и ураганов. Например, серьезно пострадать может Бангладеш. Согласно прогнозам недавно проведенного исследования, к 2030 г. еще 14% территории страны станут чрезвычайно подвержены затоплениям, вызванным повышенным выпадением осадков⁵⁷. Подъем уровня моря на 10 см будет постоянно затоплять 2% страны, в результате чего наводнения станут сильнее и продолжительнее. Вторжения соленой воды и более продолжительные периоды засухи вызовут сокращение запасов пресной воды в прибрежных районах. Учитывая резкое увеличение численности населения прибрежных районов во всем мире, подъем уровня моря на 40 см приведет к тому, что все больше жителей этих районов — от 75 до 206 млн, причем 90% из них в Африке и Азии, — будут подвергаться опасности наводнений⁵⁸. Сильнейшие неблагоприятные последствия в случае подъема уровня морей грозят расположенным ниже уровня моря островам Тихого океана; некоторые из них могут лишиться пресной воды и подвергнуться серьезным затоплениям во время шторма.

Изменение климата может нанести ущерб сельскому хозяйству развивающихся стран. Согласно выводу одного из исследований, даже учитывая возможности замещения сельскохозяйственных культур, повышение температуры на 2° С сократит ценность сельскохозяйственных земель в Индии на 36%⁵⁹. Возможно, повысится температура воздуха в засушливых и полупустынных районах Африки и Азии. Взаимосвязь между гибелью растительного покрова и меньшим выпадением осадков может привести к более быстрому опустыниванию⁶⁰.

Предполагается, что воздействие на промышленно развитые страны будет носить неоднозначный, но в основном отрицательный характер⁶¹. В отдельных северных районах сельскохозяйственное производство в среднесрочной перспективе, возможно, улучшится. Однако в Южной Европе, по-видимому, будут наблюдаться более сухие летние сезоны; на большей части Европы произойдут речные затопления. Атлантическое побережье Соединенных Штатов окажется подверженным повышению уровня моря, а Австралия, по всей вероятности, будет более подвержена засухе.

Нынешнее понимание проблемы отражает также глобальный климат как прекрасно сбалансированный механизм, который при давлении на него нарушается, чему есть доисторические примеры изменений глобальной температуры на 10° С в пределах одного десятилетия⁶². Существует опасность катастрофических последствий изменения климата, которые неизбежно могут произойти в течение этого столетия. Например, может произойти внезапное исчезновение течений

«конвейерного пояса» Мирового океана, которые согревают Северную Атлантику и глубоко смешиваются с поверхностными водами. Огромными могут быть потери биоразнообразия, по мере того как фрагментация среды обитания сделает невозможной миграцию растений и животных в ответ на быстро меняющуюся температуру. Эти риски трудно оценить, но они неблагоприятно влияют как на развитие, так и на развивающиеся страны и достаточно достоверны, чтобы обратить на них внимание. По крайней мере эти риски можно ослабить в результате поддержания более низких уровней атмосферных парниковых газов, пока не будут более тщательно изучены последствия и выработаны варианты их смягчения.

Что ведет к изменению климата? В атмосфере на протяжении 250 лет увеличивается накопление парниковых газов вследствие выбросов от сжигания ископаемого топлива, опустынивания и других причин. В настоящее время около 40% эффекта потепления⁶³, вызванного деятельностью человека, происходит от увеличения в атмосфере концентрации метана (от свалок, орошаемых рисовых полей и от коров), окиси азота (от промышленности и сельского хозяйства) и галоуглеродов, таких как ХФУ. Остальные 60% составляет двуокись углерода. Из примерно 28,2 млрд т ежегодных выбросов двуокиси углерода 23,1 млрд т приходится на энергетику и другие промышленные источники. Эта составляющая тесно связана с доходом в странах, хотя есть значительное расхождение в выбросах на один доллар ВВП и выбросах на душу населения среди более богатых стран. Остающиеся 5,1 млрд тонн являются результатом уничтожения тропических лесов.

Взгляд на два сценария⁶⁴ выбросов двуокиси углерода в будущем поможет понять проблему уменьшения масштабов изменения климата (см. рис. 8.2).

Оба сценария начинаются в 1990 г., когда выбросы на душу населения в странах ОЭСР в шесть раз превышали уровень выбросов в Азии (за исключением Японии), а общее количество выбросов примерно равно поделено между развитыми и развивающимися странами. Оба сценария исходят из быстрого экономического роста и в значительной степени одинакового ВВП на душу населения в развитых и развивающихся странах. Первый сценарий не является экстраполяцией существующих технологий. Он уже включает быстрый технический прогресс при сокращении энергопотребления на 75% из расчета на 1 долл. ВВП и увеличении использования возобновляемых источников энергии (с 5% в 1999 г. до 17%).

Тем не менее за 100 лет выбросы значительно увеличиваются, и в 2100 г. выбросы в промышленно развитых странах значительно превышают глобальное количество выбросов в 1990 г. К 2100 г. предполагаемое среднее повышение глобальной температуры составит от 3,0 до 6,9° С⁶⁵. Во втором сценарии в основе лежит более быстрый технический прогресс при гораздо менее энергоемкой экономике; доля возобновляемых источников энергии составляет 52%. Исходя из этого, повышение

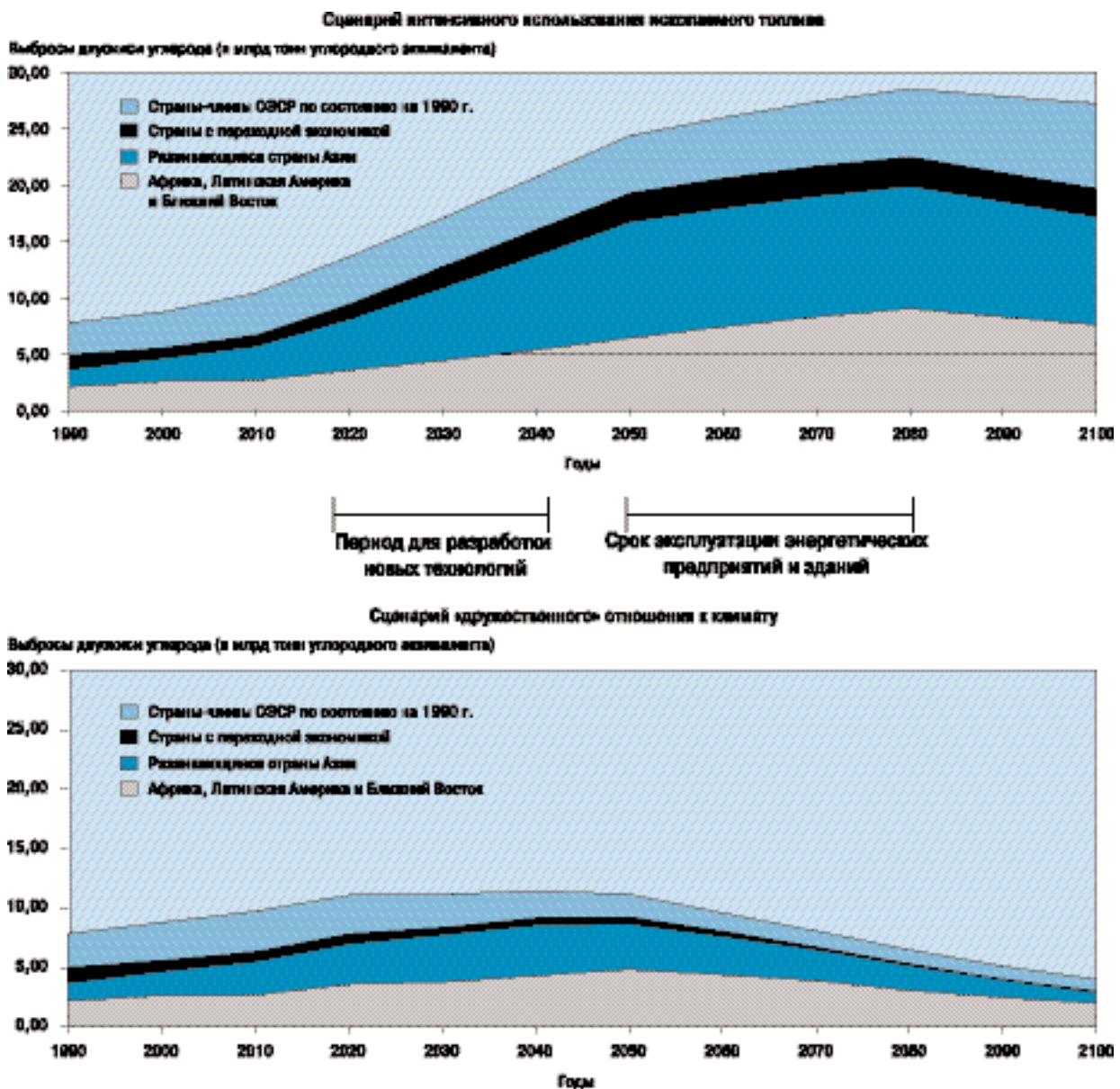
температуры находится в диапазоне 1,2–3,3° C⁶⁶. В обоих сценариях к концу столетия уровень выбросов на душу населения в странах ОЭСР в два раза превышает уровень в развивающихся странах.

Данные сценарии носят скорее иллюстративный, а не предсказательный характер. Однако в них содержатся три соображения, важные для понимания проблем согласования интересов и соглашений исполнительного характера. Во-первых, уровень выбросов на душу населения в промышленно развитых странах гораздо вы-

ше по сравнению с развивающимися странами, и, по всей вероятности, какое-то время эта тенденция сохранится. Как ответ на такой дисбаланс (более богатые страны вызывают более значительные воздействия внешних факторов на душу населения) Рамочная конвенция ООН по изменению климата (РКИК) установила дифференцированную ответственность для развитых стран, обязывающую их взять на себя ведущую роль в решении проблем изменения климата и предоставлять необходимые технологии развивающимся стра-

Рисунок 8.2

Сценарии интенсивного использования ископаемого топлива и «дружественного» отношения к климату, 1990–2100 гг.



Сценарий на основе ископаемого топлива: повышение температуры к 2100 г. на +3 - +6,9° C. Сценарий «дружественного» отношения к климату: повышение температуры к 2100 г. на +1,2 - +3,3° C.

Источник: Сценарии выбросов A1, F1 и B1: из исследования Nakicenovic and Swart (2000); температурные прогнозы: из исследования Stott and Kettleborough (2002).

нам. Во-вторых, в развивающихся странах тем не менее количество выбросов в будущем значительно увеличится по сравнению с развитыми странами, и поэтому они должны участвовать в осуществлении мер. В-третьих, реализацию более «дружественного» по отношению к климату сценария необходимо начинать уже сейчас. Значительная часть основного капитала — энергетические предприятия и здания — имеют рабочий ресурс в 50 или более лет. А многие технологии получения возобновляемой и «низкоуглеродной» энергии, необходимые для благоприятного сценария, потребуют 10–20 лет исследований и разработок до внедрения их на рынок. Для внедрения высокоэффективной низкоуглеродной технологии во второй половине этого столетия необходимо уже сейчас начинать процесс исследований и разработок и размещения созданного человеком основного капитала, включающего в себя более высокую эффективность использования энергии и широкое применение возобновляемых источников энергии.

Короче говоря, те, чьи действия вызывают изменение климата, и те, кто несет на себе обусловленные этим риски, составляют две разные и лишь частично перекрывающиеся группы участников. Такое несоответствие поднимает вопросы справедливости и эффективности в поисках решений, касающихся смягчения последствий изменения климата и финансирования мер как в этом плане, так и в плане адаптации.

Смягчение последствий изменения климата

Большинство стран мира, обеспокоенных опасностями, вызываемыми климатом, в 1992 г. приняли РКИК (UNFCCC). Цель Конвенции определяется как «стабилизация концентраций парниковых газов в атмосфере на уровне, препятствующем опасному антропогенному изменению климата». Однако в ней не были установлены количественный уровень или способы его достижения.

В качестве первого шага в 1997 г. обсуждалось принятие Киотского протокола к Конвенции. Данное соглашение предложило бы промышленно развитым странам и странам с переходной экономикой (перечисленным в приложении В) принять обусловленные предельные нормы выбросов парниковых газов на период 2008–2012 гг. Протокол предусматривал бы сокращение расходов, связанных с соблюдением требований, предоставляя возможность странам, перечисленным в Приложении В, продавать определенные для них квоты выбросов. Кроме того, в нем предусматривалась возможность для этих стран покупать у развивающихся стран неиспользованные квоты ввиду меньшего объема выбросов, рассчитанных исходя из предполагаемых уровней «обычной деловой практики». В принятых впоследствии Марракешских соглашениях 2001 г. для развивающихся стран была предусмотрена возможность осуществлять сокращение выбросов за счет проектов в области лесоводства лишь ограниченно. На момент составления настоящего доклада Киотский протокол не вступил в силу.

Важно осознать, что содержащиеся в Протоколе обязательства на 2008–2012 гг. в случае их соблюдения все-

ми странами явились бы лишь первым шагом на пути к достижению цели Конвенции. Учитывая это, в данной главе даются в общих чертах отдельные стратегические соображения выполнения этой долгосрочной цели — краеугольного камня глобальной устойчивости.

Если мир действительно стремится к стабилизации концентрации атмосферных выбросов и обеспечению благоприятных жизненных стандартов для всех своих граждан, он должен в конечном счете переключиться на использование энерготехнологий (в том числе энергии ветра, солнца и водорода) с практически нулевыми чистыми выбросами двуокиси углерода. Простые арифметические подсчеты подтверждают это. Предполагается, что примерно к середине столетия численность мирового населения составит 9 млрд человек. Предположим, что люди в то время будут стремиться к достижению нынешнего жизненного уровня процветающих стран. Среди процветающих стран в Норвегии отмечается один из самых низких уровней выбросов двуокиси углерода от использования энергии на душу населения, частично благодаря широкому использованию гидроэнергии. Тем не менее, если бы в 2050 г. выбросы двуокиси углерода всего населения мира в среднем находились на этом уровне, то общее количество выбросов увеличилось бы в 2,5 раза по сравнению с нынешним уровнем⁶⁷, что значительно превысило бы поглощающую способность планеты.

До того времени, когда мир полностью перейдет на практически безопасные технологии, в атмосфере будет происходить накопление парниковых газов. Масштабы ущерба и риска катастрофических изменений будут зависеть от общего количества их накопления. Для сокращения наносимого ущерба необходимо ускорить переход на более безопасные технологии, повысить эффективность использования энергии и сократить выбросы парниковых газов.

Хотя эти меры обуславливают отдельные непосредственные побочные выгоды, помимо их кумулятивного влияния на уменьшение вызываемого изменением климата ущерба, они связаны с издержками. Учитывая то, что сокращение выбросов представляет собой глобальное общественное благо, разделение ответственности неизбежно является спорной проблемой. В целях содействия глобальной координации этой деятельности стратегия должна предусматривать сокращение общих расходов на уменьшение выбросов и искать пути максимального приведения в соответствие местных и глобальных интересов. Кроме того, необходимо избегать проблем, связанных с получением бесплатных экономических благ.

Адаптационная стратегия по смягчению последствий изменения климата предусматривает стимулы для принятия мер по сокращению выбросов парниковых газов на протяжении трех временных периодов: ближайший период (5–10 лет), среднесрочный (10–20 лет) и долгосрочный (20–50 лет). Стратегия глобального изменения климата нуждается в адаптации, поскольку задача уменьшения масштабов изменения

климата будет осуществляться на протяжении почти всего этого столетия. Безусловно, на протяжении всего этого периода значительно изменятся экономические, экологические и политические условия. Некоторые действия необходимо осуществлять уже сейчас, ибо они будут оказывать свое влияние на протяжении всех трех временных периодов.

- Энергично осуществлять имеющиеся выборы для экономического снижения выбросов парниковых газов, уменьшая, таким образом, возможность возникновения катастрофических изменений климата и экономя время для осуществления мер в более отдаленной перспективе, когда потребуются более основательные действия.
- Создать стимулы для обеспечения эффективности использования энергии для следующего поколения основных фондов с продолжительным сроком службы (транспорт, генераторы и здания), содействия интенсификации сельскохозяйственного производства и сохранения запасов углерода в лесах и перевода городских структур на более низкое энергопотребление.
- Приступить к исследованиям и разработкам с целью создания и широкого внедрения к середине столетия чистых энерготехнологий с нулевыми выбросами.
- Создать, опираясь на нынешние усилия, адаптивные международные институты в целях расширения сотрудничества и разделения ответственности.

Принимать меры сегодня в целях сокращения выбросов

Хотя не входящие в ОЭСР страны используют лишь 20% энергии, потребляемой на душу населения в странах ОЭСР, они потребляют в 3,8 раза больше энергии из расчета на один доллар ВВП⁶⁸. Такое расхождение свидетельствует о необходимости поиска путей, благодаря которым развивающиеся страны и страны с переходной экономикой смогут повысить эффективность и сократить стоимость топлива, наряду с таким положительным побочным эффектом, как сокращение выбросов парниковых газов. Почему эти явные беспроигрышные возможности так труднодостижимы? Два типа институциональных неудач приводят к этому пути. Во-первых, искажения в энергетической политике могут поставить все общество в неблагоприятное положение, но дать выгоды отдельным группам. Во-вторых, фирмы и домашние хозяйства пренебрегают рентабельными методами экономии энергии, поскольку их реализация попросту вызывает слишком много проблем. К счастью, существуют институциональные решения для обеих, хотя и трудных для решения, проблем.

Многие богатые энергоресурсами страны субсидируют потребителей или производителей энергии, что ведет к неэффективному использованию энергии, несоответствующему использованию разных видов топлива и излишним выбросам двуокиси углерода. Во вставке 7.6 обсуждается Иран, который расходует 18% своего ВВП на субсидии для нефтепродуктов. В 1997 г.

субсидии в угольной промышленности в странах ОЭСР составили 8 млрд долл. США⁶⁹.

Отмена субсидий в энергетический сектор или в отрасли неэффективного использования энергии — не легкая задача; причины этого подробно обсуждаются в настоящем докладе. И тем не менее ее можно решить. За период 1996–2000 гг. Китай сократил выбросы двуокиси углерода на 7,3%, в основном в результате промышленной реструктуризации и улучшения качества топлива, увеличив в то же время свой ВВП на 36%⁷⁰. Эти сокращения сопровождалось снижением на 32% выбросов взвешенных, оказывающих чрезвычайно серьезные последствия на здоровье и содействующих глобальному потеплению⁷¹.

И в промышленно развитых, и в развивающихся странах домашние хозяйства и фирмы отказываются от инвестиций в энергосберегающие технологии при чрезвычайно высоких финансовых нормах прибыли — на бумаге. Такие инвестиции, как эффективные электромоторы, компактные лампы дневного света, улучшенные типы бойлеров и изоляционные материалы, могут окупаться за год или два, приводя в процессе эксплуатации к сокращениям как парниковых газов, так и загрязняющих воздух веществ. Однако для выявления таких возможностей, которые могут оказаться обременительными и рискованными для осуществления, потребуются усилия и тщательное обсуждение. Потребители могут вполне законно поинтересоваться, действительно ли дорогие электролампочки достаточно долговечны, чтобы дать рекламируемую экономию, или будет ли освещаемое пространство приятным. Возможно, они не знают или их мало волнует, что некоторые приборы расходуют лишние 2 ватта электроэнергии, хотя в масштабах страны эти ватты в сумме составляют количество энергии, вырабатываемое целыми электростанциями. Руководители корпораций или государственных объектов могут и не иметь информации или стимула для поиска возможностей сокращения потребления тепловой энергии.

Новая сеть институтов облегчает понимание потребителями, предприятиями и правительствами преимуществ, которые обеспечивают возможности рационального использования энергии. Они включают государственные инициативы по установлению норм и распространению информации относительно эффективности. Осуществление этих инициатив, начатых в промышленно развитых странах, в настоящее время распространяется на развивающиеся страны и страны с переходной экономикой. В 1993 г. Таиланд начал программу по регулированию спроса, ее стоимость составляет 189 млн долл.⁷². Прежде всего эта программа была направлена на сокращение расходов на освещение, которые составляют 20% потребления электричества в стране. Программа убедила тайландских производителей ламп дневного света перейти на новую модель, сокращающую потребление энергии на 10%. В результате сочетания рекламы и введения норм потребители убедились в качестве освещения и долго-

вечности ламп. За один год новые осветительные приборы стали пользоваться на рынке 100-процентным спросом. Предполагаемое соотношение затрат — выгоду составило 54,6 для потребителей и 13,8 для общества в целом, учитывая расходы на программу.

Как представляется, для развивающихся стран существует масса возможностей сократить выбросы парниковых газов. Стоимость этих программ достаточно высока для сдерживания выбросов на местном уровне, но довольно низка в мировых масштабах. Примером глобальной применимости служит поглощение метана, скапливающегося на свалках (см. вставку 8.8). Подобные примеры стимулируют «рынок углерода», который мобилизует средства промышленного мира в пользу чистой энергии в развивающихся странах и странах с переходной экономикой.

Интенсификация сельского хозяйства наряду с защитой лесов от расточительного уничтожения может привести к резкому сокращению выбросов двуокиси углерода, уменьшению масштабов бедности в сельской местности, защите биоразнообразия и созданию местных экологических служб. Как отмечалось выше, в результате изменения структуры землепользования ежегодные выбросы в атмосферу двуокиси углерода составляют 5,1 млрд т, плюс–минус 50%, т.е. 10–30% от суммарной антропогенной эмиссии⁷³. Большинство выбросов, связанных с землепользованием, является результатом конверсии тропических лесов. Значительная часть при такой конверсии отводится под пастбища или посевные земли с весьма скромной отдачей. Описанная в гл. 5 стратегия интенсификации сельского хозяйства направлена на сохранение этих лесов для будущего рационального использования и

на содействие трудоемкому земледелию на более подходящих землях. Улучшенные почвы и уплотненный посев культур также способствуют поглощению двуокиси углерода, что ведет к увеличению продуктивности и устойчивости земель. Лесные насаждения, агролесомелиорация и посадки биомассы также могли бы значительно увеличить секвестрацию, улучшая в то же время жизнеобеспечение сельских жителей.

Внедрение стимулов для сохранения лесов и почвенного углерода вызывает проблемы, но и сулит большую отдачу. В любой тропической зоне мира фермеры могут сжечь гектар дождевого тропического леса ради разовой прибыли в несколько сотен долларов, выбрасывая в то же время в атмосферу сотни тонн двуокиси углерода и уничтожая бесценное биоразнообразие. Согласно данным ФАО, ежегодно обезлесению подвергаются 3,8 млн га тропических лесов с биомассой, превышающей 200 т/га, что эквивалентно — при полной расчистке — примерно 370 т/га выбросов двуокиси углерода. Это предполагает расходы на борьбу с загрязнением окружающей среды в размере всего 1–2 долл. на тонну⁷⁴.

В то же время пользователи энергии в промышленно развитых странах, желающие ликвидировать такое же количество двуокиси углерода (добровольно или в целях выполнения регламентирующего требования), в конечном счете могут нести более значительные расходы. Сегодня на создаваемом рынке углерода покупатели платят от 4,40 до 8,0 долл. за тонну в целях соблюдения национальных правил, а некоторые сценарии глобального рынка углерода предсказывают цены намного выше. Как представляется, эта торговля сулит большие потенциальные выгоды. Разделив поровну остаток, пользователи энергии в развитых странах могли бы, в

Вставка 8.8

Прототипный углеродный фонд и рынок углерода

Прототипный углеродный фонд является экспериментальным проектом, служащим «демонстрацией того, как основанные на проекте операции, связанные с сокращением выбросов парниковых газов, могут содействовать устойчивому развитию и снижению стоимости выполнения Киотского протокола». В случае вступления в силу Протокол определяет возможности для развивающихся стран и стран с переходной экономикой внедрять более безопасные технологии и продавать оставшиеся в результате сокращения выбросов парниковых газов квоты промышленно развитым странам, которые обязались выполнять установленные нормы чистых выбросов в своих странах. (Фактически такой рынок может существовать и без принятия Киотского протокола на основе национальной политики и добровольных рынков квот на выбросы.) Рынок углерода представляет огромный потенциал. Он мог бы сократить для промышленно развитых стран стоимость достижения любой согласованной цели сокращения выбросов. Он мог бы содействовать разработке технологий возобновляемых источников энергии. И он мог бы обеспечить технологию, экологические выгоды и экспортные поступления для развивающихся стран и стран с переходной экономикой.

Однако для достижения этого требуется решить массу технических и институциональных проблем. Можно ли добиться сокращения выбросов по разумной стоимости? Каким образом можно достоверно измерить эти выбросы? Как заключать сделки по ним? Действительно ли они содействуют устойчивому развитию? Решение этих вопросов имеет важное значение не только для создания рынков углерода, но и для достижения единого мнения относительно их целесообразности.

Прототипный углеродный фонд — это инициатива, которая путем изучения на опыте предпринимательской деятельности поможет ответить на эти вопросы. Суще-

ствуя на основе правительственных взносов шесть стран и 17 частных фирм, размер которых составляет 145 млн долл. США, Фонд стремится приобрести квоты на выбросы через осуществление 25–30 проектов. Его первый проект финансирует поглощение метана и выработку электроэнергии на городской свалке в Латвии. Без такого финансирования город Лиепая не считал бы привлекательной идею поглощения метана, образующегося на этой свалке. Капитальные расходы высоки по сравнению со стоимостью электричества; экономическая норма прибыли составила бы всего 2,6%. Сочетание финансирования утилизации углерода и безвозмездного субсидирования первоначальных инвестиций увеличивает прибыль города до 22%. Кроме того, это приведет, по оценкам, к сокращению выбросов парниковых газов на 681 тыс. т (в эквиваленте двуокиси углерода), поскольку метан является мощным улавливающим теплотой газом; его использование для выработки электроэнергии сокращает не только непосредственно выбросы, но и сжигание ископаемых видов топлива. Проект предусматривает также строительство в городе свалки, соответствующей более высоким экологическим нормам.

Осуществляя это соглашение, Прототипный углеродный фонд инициировал разработку институциональных инструментов заключения контрактов, контроля и проверки сокращения выбросов. Эта информация широко распространяется в качестве глобального общественного блага, что ведет к сокращению расходов на операции по будущим проектам утилизации метана.

Источник: World Bank (2002h).

принципе, сэкономить деньги в выполнении своего обязательства по уменьшению содержания двуокиси углерода, содействовать сохранению многих услуг и ценностей тропических лесов и инвестировать в повышение уровня жизни земледельцев тропической зоны. Как один из факторов такого более высокого уровня жизни, обогащенные почвы и растения могли бы секвестрировать еще большее количество двуокиси углерода.

Существуют масса практических проблем на пути реализации такой перспективы, а также и опасность того, что любой участок леса может в конечном итоге подвергнуться сожжению или вырубке. Однако есть практические подходы к решению этих проблем⁷⁵. Самое важное, что глобальное решение инвестировать в общий портфель лесных и сельскохозяйственных стоков углерода диверсифицирует эту опасность. Реализация этих инвестиций через контролируемые на местах институты ландшафтного планирования обеспечивает приемлемость соглашений. Кроме того, это помогает определить долгосрочные стимулы интенсификации сельского хозяйства, предотвращающей в долгосрочной перспективе обезлесение.

Действовать сегодня в целях сокращения выбросов в средние- и долгосрочном плане

Реализация в настоящее время мер по разработке новых основных фондов — транспортных средств, зданий и генераторов — может привести к весьма значительным и долговременным сокращениям выбросов парниковых газов и улучшению экономической эффективности. Производство такого оборудования вызывает огромные выбросы, а его эксплуатация — выбросы на протяжении десятилетий. Сменяемость составляет 10 лет для транспортных средств, 30–50 лет для электростанций и 80 лет — для жилых домов. Это означает большие возможности для сокращения долговременных выбросов и топливных расходов на основе использования эффективных технологий использования энергии для расширения основного капитала или для замены изношенного оборудования.

Эти возможности особенно значительны для развивающихся стран, которые будут делать крупные инвестиции в долговечную инфраструктуру, являющуюся основой развития. Предполагается, что за период 1997–2020 гг. развивающиеся страны расширят выработку электроэнергии в 2,5 раза, вложив 1,7 трлн. долл. США в новые заводы и, возможно, еще больше в передачу и распределение энергии⁷⁶. Как ожидается, в Китае за период до 2015 г. будет создана половина всего основного фонда зданий и сооружений, которые будут в эксплуатации к тому времени⁷⁷. По завершении строительства эти здания, возможно, будут эксплуатироваться в течение 50 и более лет. Однако в настоящее время в строительной практике используются устаревшие технологии, вызывающие утечку тепла, не позволяющие пользователям регулировать уровень нагрева и потребляющие на 50–100% больше энергии по сравнению со зданиями в аналогичных климатических условиях в

других странах. Выбросы двуокиси углерода от используемого для отопления этих зданий угля уже составляют ежегодно 350 млн т, а на севере Китая отмечаются значительные выбросы вредных для здоровья двуокиси серы и взвешенных частиц. Очевидно, что энергичный переход в строительной практике на другие технологии мог бы оказать огромное долгосрочное положительное влияние на климат как в Китае, так и в мире в целом. Согласно исследованию Всемирного банка, такой переход вызовет значительные реформы в энергетической политике, стимулирующие потребителей экономить энергию, но в то же время защищающие интересы беднейших слоев населения. В то же время это потребует проведения исследований и разработок и распространения более совершенных строительных моделей, соответствующих местным условиям.

Сегодняшние действия могут определить, сосредоточены ли пути развития на высоко- или низкоэнергетических режимах при укреплении структур политики, инфраструктуры, капитала и жизненных условий. Богатые землями страны, в том числе Австралия, Канада и Соединенные Штаты, создали энергоемкие жизненные уклады при низких ценах на топливо и высоком уровне использования автомобилей⁷⁸. Социальные нормы, размещение инфраструктуры и соответствующие цены не стимулируют людей менять свой жизненный уклад ради меньшего потребления ресурсов. А поскольку люди «запрограммированы» на высокое потребление энергии, то вряд ли существует значительная политическая поддержка идеи повышения цен на энергию до уровней, отражающих реальную стоимость воздействия на окружающую среду. Как только происходит такое «программирование», для его изменения потребуются период, равный жизни целого поколения, или больше. Такой подход преобладает также и в секторе энергоснабжения. Например, при опоре в этом секторе на уголь создаются инфраструктура, общины и мощные политические объединения, что затрудняет переход на источники энергии с меньшим содержанием углерода.

В долгосрочном плане уровень парниковых газов в атмосфере можно стабилизировать только при переходе на источники энергии с нулевым содержанием выбросов: энергия ветра, солнечная энергия, возобновляемая биомасса, синтез и ископаемое топливо (при эквивалентной физической секвестрации двуокиси углерода). Некоторые из них, как, например, энергия ветра, при благоприятных условиях имеют хорошие краткосрочные перспективы. Однако для широкомасштабной коммерческой реализации большинства этих технологий потребуются десятилетия — и это только при условии более энергичного осуществления прикладных исследований. Если обратиться в прошлое, то для внедрения новых энергетических технологий вместо старых обычно требовалось 50 или более лет. Поэтому в нашем столетии необходимы ускоренная разработка и внедрение новых технологий в целях существенного сокращения выбросов.

Существует безотлагательная необходимость в расширении основополагающих исследований в области энергетических технологий. Период между основными исследованиями и широкомасштабным коммерческим внедрением является умеренным. Частная индустрия не стремится осуществлять необходимые исследования в таких областях, как синтез, геологическая секвестрация углерода, высокоэффективное сгорание угля или высокоэффективные строительные технологии для зон тропического климата. Более того, существуют по меньшей мере очевидные подтверждения доходов от правительственного финансирования даже в относительно прикладные исследования. Например, по прогнозам, государственные инвестиции в технологии эффективных окон в размере 3 млн долл. только в Соединенных Штатах к 2015 г. дадут сбережения энергии в размере 15 млрд долл.⁷⁹ Тем не менее государственное финансирование базовых исследований в области энергетики в Европе и Соединенных Штатах сократилось⁸⁰. Лишь 21,8% бюджетов входящих в Международную энергетическую ассоциацию стран, выделенных на исследования в области энергетики, ассигнуется на исследования возобновляемых источников энергии и сохранение окружающей среды⁸¹.

Расширение финансирования исследований могло бы приблизить время внедрения энергетических технологий, обуславливающих низкие выбросы и тем самым снижающих расходы на контроль за выбросами парниковых газов. В свою очередь, это способствовало бы заключению международных соглашений о таком контроле. Новые технологии могли бы также обеспечить весьма широкие экологические выгоды. Что самое важное, новые технологии — особенно связанные с рациональным использованием энергии, — возможно, сократят расходы на энергию в развивающихся странах. Это обеспечивает мощный стимул для совместных глобальных исследований в области энергетики, в которых будут участвовать ученые и инженеры как развитых, так и развивающихся стран. Это предполагает также усилия по обеспечению того, чтобы полученные в результате исследований технологии были доступны на благоприятных условиях для всех.

Международное сотрудничество в области сокращения выбросов

Независимо от того, насколько близки или далеки перспективы, эти вопросы требуют дополнительных действий уже сейчас. Налоги и рынки углерода имеют ряд преимуществ. Они могут стать индикатором цен, которые будут стимулировать экономическую эффективность сохранения энергии и сохранность лесов. Такие индикаторы могут содействовать переключению спроса на возобновляемые источники энергии, например энергии ветра и солнечной энергии, и в некоторых районах сделать их конкурентоспособными с ископаемыми видами топлива. Поэтому такой механизм может содействовать развитию и передаче раз-

вивающимся странам технологии, адаптированной к их условиям. Надлежащее создание рынков углерода (аналогичных предусмотренным в Киотском протоколе) может привести к децентрализованной передаче ресурсов и технологии для проектов устойчивого развития в развивающихся странах и странах с переходной экономикой.

Инициативы, способствующие внедрению оборудования, обеспечивающего низкие выбросы, и разработка эффективных технологий с этой целью могут дополнять рынок углерода и налоги на выбросы углерода. Введение энергетических норм (например, на автомобили и здания), возможно, и будет экономически неэффективным, однако такие нормы могут иметь преимущества. Они способствуют преодолению сбоев рыночного механизма, для которых неприемлемо регулирование цен, как, например, тенденция эксплуататоров зданий «перекинуть» текущие расходы на энергию на плохо информированных арендаторов или покупателей. Либо такие нормы могут оказаться более приемлемыми в политическом плане и более ответственными в плане долгосрочных обязательств по сравнению с налогами. И по мере того как происходит все больший переход на эффективное оборудование, легче поддерживать более жесткие нормы выбросов, связанные с рынком углерода. Подобным образом ускорение исследований в области новых технологий может служить положительным дополнением политики цен и другой политики, которая содействует быстрому развитию, распространению и внедрению этих технологий.

Как можно финансировать сокращение выбросов за исключением самоокупаемых? Этот вопрос остается наиболее спорным в области предупреждения изменения климата. Например, на рынках углерода размещение квот на выбросы определяет, кто платит за сокращение выбросов. По мнению многих, равное распределение квот на душу населения в мире, включая, возможно, переводы из богатых стран в бедные, явилось бы справедливым распределением. Однако в случае резкого введения этого правила такое распределение может привести к срыву в экономике богатых стран и тем самым не обеспечит их участие в данной схеме. С другой стороны, применяемая на глобальном уровне прочная связь между выбросами в прошлом и существующими квотами способна нанести ущерб перспективам развития бедных стран и потому может быть неприемлемой. В качестве компромисса предлагались смешанные схемы распределения квот, учитывающие распределение на душу населения и распределение в прошлом, и переход со временем на первую схему (т.е. распределение на душу населения). Другие альтернативы связаны с координированными национальными налогами на углерод, когда каждая страна оставляет себе налоговые поступления, а также комбинации квот и налогов; налоги служат в качестве «защитного клапана», ограничивая расходы на выполнение обязательств в случае слишком большого повышения цен на квоты. Препятствием для соглашений о

совместной (распределение) ответственности служит частично неопределенность относительно фактического экономического бремени ответственности, которая связана с любой из таких систем.

Опыт Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (CLRTAP) говорит о том, что, возможно, нет необходимости слишком подробно заранее разрабатывать долгосрочные формулы распределения ответственности. Практическая альтернатива — прежде всего вовлечь все стороны в создание мер доверия, сохраняя в то же время возможность неуклонно решать более амбициозные задачи, принимать более трудные решения и более долгосрочные обязательства — такие варианты выбора понимаются лучше. Тем не менее нужно безотлагательно разработать структуру, согласно которой страны или другие участники не несут наказания за добровольное сокращение выбросов до принятия обязательств.

Адаптация к изменению климата

Климатическая система обладает значительной инерцией. Даже если бы сегодня можно было остановить выбросы парниковых газов, выбросы в прошлом будут по-прежнему влиять на повышение температуры и уровня морей в течение предстоящих столетий. В таком случае это говорит о необходимости мер адаптации, однако этот вопрос только начинает рассматриваться.

Отдельные последствия изменения климата относительно предсказуемы и неизбежно будут сказываться в предстоящие десятилетия. Их решение потребует дальновидности, приверженности обязательствам и ресурсов. Например, очевидным путем ослабления уязвимости к повышению уровня моря является недопущение строительства крупных населенных пунктов в низко расположенных районах. Однако трудно запретить городским жителям строить дома в привлекательных для них районах. Поэтому соображения адаптации могут потребовать более значительных инвестиций в настоящее время — в целях разработки иных вариантов строительства поселений и как мера, содействующая защите районов, находящихся в зоне риска. Другие отдаленные перспективы включают заблаговременное планирование для замены находящихся под угрозой источников водоснабжения, выведение засухоустойчивых сельскохозяйственных культур и сохранение участков биоразнообразия для возможности миграции диких животных в случае потепления климата.

Немедленным и долговременным результатом изменения климата является увеличение связанных с климатом рисков — засухи, наводнений и ураганов. Это обусловлено как большей неустойчивостью самого климата, так тем, что прошлый опыт становится все более ненадежным руководством для будущего, особенно для редких катастроф. Согласно выводу одного из недавно проведенных исследований, сильные наводнения становятся более частыми, это прогнозируют и модели изменения климата⁸². Это говорит о том,

что даже сегодня повышается стоимость инфраструктуры (или страхования) здания согласно стандарту определенного риска (например, устойчивость к наводнению, происходящему раз в 100 лет).

Растет понимание того, что страны, особенно развивающиеся, не решают оптимальным образом нынешние проблемы связанных с климатом рисков, не говоря уже о будущих. Поэтому усилия по ослаблению существующих уязвимых мест будут иметь не только немедленные результаты: они повысят возможности стран решать проблемы, связанные со все большей уязвимостью к изменению климата.

Один из появляющихся наборов новых механизмов решения касается использования длительных прогнозов погоды и рынков страхования для смягчения рисков в случае чрезвычайных погодных явлений. Такие явления могут иметь особенно разрушительные последствия для бедных городских жителей, для которых все меры взаимной поддержки могут оказаться невозможными в результате засухи, наводнения и урагана. Интересным сопутствующим выводом исследования глобального климата явилась возрастающая способность прогнозирования сезонных моделей климата на несколько месяцев вперед. Например, температура морей в восточной части Тихого океана может использоваться для заблаговременного прогнозирования сезонного климата в Зимбабве, и информация о ней потенциально поможет фермерам в принятии решений о посеве культур⁸³. Такие прогнозы могли бы также помочь маркетинговым агентствам подготовиться к засухе, значительно уменьшая ее последствия для семей⁸⁴.

Отмечается также повышенная заинтересованность в использовании рынков страхования, чтобы помочь бедным фермерам справиться с погодными рисками, — роль, которую никогда не могло играть страхование урожая из-за расходов, связанных с включением в систему мелких фермеров, оценки размера ущерба и рассмотрения исков, а также стремления избежать компенсации морального вреда и неблагоприятного отбора⁸⁵. Наоборот, страхование погодных рисков зависит от легко поддающихся измерению данных температуры и осадков и облегчает вторичное страхование. Экспериментальный проект Международной финансовой корпорации исследует возможности подобного страхования в развивающихся странах. Эти инициативы подчеркивают важное значение информации о погоде, представляющей собой как местный, так и глобальный общественный продукт.

Регулирование крупномасштабных климатических рисков будет иметь возрастающее значение на субнациональном и национальном уровнях. По сути дела, все быстрее растут финансовые убытки от стихийных бедствий, хотя и сложно разграничить более высокое воздействие и возрастающие стихийные бедствия. Отдельные страны и мир в целом играют решающую роль по защите бедных уязвимых регионов от этих катастроф — роль, которую уже выполняли на специаль-

ной и иногда ненадлежащей основе посредством отдельных действий по облегчению положения в случае стихийных бедствий. Ключевая проблема в разработке более всеохватывающей системы заключается в надлежащем страховании, но без стимулирования при этом преднамеренного риска или поведения, наносящего ущерб окружающей среде (например, населенные пункты в районах, где существует угроза оползней, или земледелие в уязвимых районах)⁸⁶.

Наиболее общий и эффективный способ оказания помощи уязвимым бедным странам в адаптации к меняющемуся климату заключается в содействии быстрому и устойчивому развитию. В течение предстоящих десятилетий более быстрые темпы роста и увеличение инвестиций в человеческий капитал выведут эти страны из климатически уязвимых секторов и улучшат их способность решать проблемы рисков, связанных с климатом.

Выводы

Отличительной чертой глобальных проблем является отсутствие центрального органа координации и исполнения. Несмотря на это препятствие, есть обнадеживающие примеры успешного создания междуна-

родных институтов для решения трансграничных экологических проблем. Наибольший успех отмечался в решении таких случаев, как наличие озона в стратосфере и кислотные дожди, в которых проблема может решаться оперативно с применением точных технических методов; где поэтому международные действия могут быть сосредоточены на строго определенных мерах вмешательства и где ощущаемые преимущества коллективных действий для главных участников являются высокими в сравнении с издержками. Для решения других экологических и социальных проблем задача более сложная, поскольку взаимосвязь между мерами и их воздействием не так четко прослеживается, а действия с точки зрения затрат и выгод неоднозначны. Тем не менее описанная в данной главе адаптивная стратегия несет в себе много рекомендаций в связи с тем, что частота и безотлагательность этих проблем неизбежно будут возрастать по мере роста глобализации по многим направлениям. В следующей главе иллюстрируются некоторые пути подхода к увязыванию социальных, экономических и экологических проблем в странах и между странами в этом исчезающем мире.

Пути к устойчивому будущему

Победить бедность и достичь благосостояния в развивающихся странах станет возможным при ускорении роста производительности и доходов. Достижение такого роста должно сочетаться с улучшением охраны уязвимых экосистем и усилением общественного строя, который лежит в основе процесса развития. Подробное рассмотрение этих основополагающих процессов (гл. 4-8) позволяет увидеть и причины для беспокойства, и основания для надежды.

Беспокойство произрастает из того факта, что вступление мира на устойчивый путь развития связано со следующими проблемами.

- Низкая производительность, отсутствие экономического роста и высокий уровень безработицы во многих развивающихся странах.
- Число людей, живущих на менее чем 1 долл. США в день (1,2 млрд), снизилось, но по-прежнему бедность остается одним из вызовов, и, кроме того, многие люди живут на уязвимых землях.
- Растет неравенство по доходам. Средний доход 20 самых богатых стран мира в 37 раз превышает доход 20 самых бедных стран, что вдвое превышает соотношение, которое отмечалось в 1970 г.
- Многие беднейшие страны полностью разрушены длительными гражданскими конфликтами, отличающимися глубокой враждой.
- Нагрузка на окружающую среду возрастает. Рыбные запасы чрезмерно эксплуатируются, почвы деградируют, коралловые рифы разрушаются, тропические леса исчезают, воздух и вода загрязняются.
- Размеры финансовых трансфертов, выделенных для решения этих проблем, недостаточны, даже в тех случаях, когда необходимые ресурсы имеются в наличии.

Основанием для надежды могут служить реальные успехи — которых уже удалось достичь в повышении среднего дохода на душу населения в развивающихся странах, в снижении детской смертности и уровня неграмотности, — а также повышение уровня осведомленности по проблемам, остающимся нерешенными.

Даже диаметрально противоположные группы сходятся на том, что современный путь развития, хотя он может быть и приемлемым какое-то время, не является устойчивым. Наука и новые технологии уже нашли ответы на некоторые вопросы, но этого недостаточно для проведения синхронных преобразований существующих институтов. Отвечая на некоторые современные вызовы, мировое сообщество наметило следующие новые стратегии и цели.

- Агентства развития переключились на среднесрочные глобальные подходы, предусматривающие участие общественности. Эти подходы осуществляются в рамках Комплексной стратегии развития, КСР (Comprehensive Development Framework, CDF), сосредоточены на политике по снижению бедности, основываются на действиях на местах — посредством партнерства и подключения общественности к подготовке стратегий помощи — и ориентированы в большей степени на кредитование и оказание поддержки в виде грантов.
- Обязательства, принимаемые на себя частным сектором, сильнее ориентированы на устойчивое развитие, фирмы в своей отчетности все больше используют понятие «тройного итога» (triple bottom-line), а инвесторы все больше ориентируются на соответствие экологическим и социальным критериям.
- Правительства и гражданское общество поддерживают конвенции о биоразнообразии, о борьбе с опустыниванием, об изменении климата и «Цели развития на тысячелетие». Гражданское общество выступает с требованиями увеличения подотчетности, как государства, так и частных структур.

Хотя все эти достижения выглядят оптимистично, они мало согласуются с многочисленными вызовами устойчивого развития. Понятие «устойчивости» подразумевает сочетание планирования на долговременную перспективу с немедленными действиями, оно также требует увеличения координации действий. В настоящем докладе признается важность экономических стимулов и политики, направленной на изменение поведе-

ния, но внимание не сосредоточивается на конкретной политике или организационных планах. (То есть в нем не анализируются ни проекты, основанные на различных политических методах, ни организационные сценарии.) Вместо этого в нем утверждается, что хорошо известные и приемлемые политические подходы не были приняты или не осуществлялись из-за проблем, связанных с распределением, и отсутствия необходимых институтов. В нем также подчеркивается, что устойчивое развитие, характеризующееся ускорением экономического роста и повышением производительности и позволяющее справиться с бедностью и достичь более справедливого и устойчивого пути развития, требует более совершенных институтов. Чтобы обеспечить повышение благосостояния, эти институты должны управлять широким портфелем активов, уметь справляться с новыми проблемами и использовать новые возможности. Технологии и предпочтения будут меняться, а проблемы размещения ресурсов и распределения невозможно точно отделить одну от другой.

Управление риском является важным фактором. Однако не все риски подлежат страхованию. Плохими являются не все необратимые изменения, а только некоторые из них. К активам, подвергающимся наибольшему риску, относятся природные и социальные — для них рынки не способны выполнять свои основные координирующие функции по решению острых проблем, согласованию интересов, разработке исполнительной политики и осуществлению принятых решений. Эти виды активов могут оказывать воздействие — плохое или хорошее — которое выходит за рамки индивидуальных транзакций и требует координации, позволяющий стимулировать положительные внешние эффекты и смягчать последствия отрицательных. Осуществление такой координации, как выяснилось, требует институтов, способных к организации разрозненных интересов, противостоянию сильному заинтересованному кругу и стимулированию выполнения надежных обязательств.

Доклад показывает, что увеличение доходов позволит странам «перерасти» загрязнение и гражданские конфликты и, таким образом, может способствовать, но не гарантирует улучшения состояния окружающей среды и социальных условий. Он также показывает, что низкий доход не обрекает людей на разрушение окружающей среды или социального климата. В чем же состоят различия? Ответом на этот вопрос являются активные действия обществ посредством компетентных институтов.

Мобилизация институциональных ответных действий для решения одних проблем намного сложнее, чем для — других. Проблемы, оказывающие воздействие и связанные с риском и отличающиеся широким распространением и долговременными эффектами (такие, как изменение климата и потеря биоразнообразия), не всегда сразу осознаются и поддаются оценке по сравнению с теми, действие которых ощущается немедленно и поддается измерению (например, локальное загрязнение воздушной и водной среды и обезлесение). Ресурсы, ко-

торые являются общественными благами или товарами общественного пользования — такие, как чистый воздух, леса, рыбные промыслы и водные ресурсы, — нуждаются в устойчивом управлении. Главное здесь в том, что права частной собственности на эти ресурсы очень трудно устанавливать и осуществлять, а в том случае если разделение произошло неправильно, и в результате ресурсы оказались фрагментированными, это приводит к подрыву основополагающих общих функций, связанных с данными ресурсами, — т. е. тех неотъемлемых функций, которые они исполняют в рамках данной экосистемы. Кроме того, маловероятно, что нужды малоимущих и бесправных слоев населения способны привлечь такое же внимание многих общественных институтов, как влиятельные заинтересованные круги. Вот почему большее неравенство в доступе к ресурсам и в выражении интересов обуславливает различия в тех видах экологических и социальных проблем, которыми занимается общество.

В настоящем докладе утверждается, что для стран и местных сообществ резкие проявления неравенства в доступе к ресурсам, влиянии и выражении интересов являются разрушающими, взаимосвязанными и длительными. Когда бедные слои населения лишены возможностей для выражения интересов и своего места в обществе, социальные активы (например, доверие) и экологические ресурсы (от которых зависит бедное население) разрушаются, их стабильность подрывается, а способности к решению экономических, социальных и экологических проблем (которое требует коллективных действий) теряются.

Поскольку мир постепенно подходит к объединению в единое сообщество, эти уроки применимы даже на глобальном уровне. Неравенство и отсутствие надежды в беднейших странах будут, по меньшей мере, тормозить попытки решения глобальных проблем. Не только имеющие место в настоящее время завладение имуществом и территориями в процессе конфликтов и соответствующие им внешние эффекты для пограничных стран, а также терроризм, но и те проблемы, которые сейчас трудно вообразить и которые могут потребовать сотрудничества на глобальном уровне через 20 или 50 лет. Вот почему ликвидация бедности в глобальном масштабе является не просто моральным долгом, это — краеугольный камень устойчивого развития¹.

Последующие 20–50 лет могут явиться своеобразным «демографическим окном», учитывая возможности, созданные снижением темпов роста населения и уровня зависимости. В этот период мы станем свидетелями завершения процесса урбанизации в большинстве стран. Если люди трудоспособного возраста будут иметь работу и возможности для инвестирования, то демографический переход создаст благоприятные условия для увеличения сбережений. Переход к жизни в городах в течение следующих 50 лет будет способствовать увеличению доходов, но этот процесс потребует также и крупных инвестиций. Многие из этих инвестиций, вероятно, будут иметь долговременный характер, и имен-

но поэтому так важно уже сегодня учитывать в их структуре экологические и социальные аспекты.

Даже следующие 15 лет (2003–2018 гг.) могут стать периодом рекордного экономического роста в развивающихся странах. Вслед за Китаем и Индией страны с доходами ниже среднего и средними смогут почти удвоить свой доход, и их доля в 60-процентном увеличении мирового продукта превысит одну треть². Этот период позволит заложить основы для инклюзивного роста, для которого потребуется уничтожение барьеров, стоящих на пути изменений. Институты, которые могут управлять экономическими и социальными переходными процессами за счет частичной компенсации утерянных интересов, намного легче создать в условиях быстрорастущей экономики, чем в экономике, где для создания инклюзивного общества потребуется борьба с явлениями застоя³. Для многих стран, независимо от того, являются ли возможности, создаваемые новым ростом, инклюзивными или они тормозятся влиятельными заинтересованными кругами и эксклюзивными институтами, все будет зависеть от решений, принятых в последующие несколько лет.

Действовать сегодня

В Докладе подчеркивается, что для повышения способностей институтов к выявлению, адаптации и осуществлению мер политики, которые способствуют ускорению экономического роста и вместе с тем предусматривают решение ключевых экологических и социальных вопросов, необходимые действия должны быть предприняты сейчас.

Институциональные и отраслевые подходы дополняют друг друга

Для решения проблем в таких сферах, как водные ресурсы, энергетика, здравоохранение, сельское хозяйство, биоразнообразие и т.д. устойчивое развитие предусматривает применение межотраслевых и междисциплинарных подходов. В другом документе Всемирного банка были предложены некоторые рекомендации и планы действий, направленные на осуществление отраслевых целей⁴.

В настоящем докладе принимается иной подход, но вместе с тем он призван дополнить и поддержать намеченные отраслевые планы. Его задача состоит в предложении и одобрении пакета планов действий, которые станут важным первым шагом, а их реализация потребует межотраслевого институционального аппарата. Для достижения намеченных широких целей необходимо следующее: выявление проблемы, принятие решений с учетом распространения возможных последствий их осуществления, скоординированные и устойчивые обязательства по выполнению намеченного. Эти функциональные возможности потребуют кардинального улучшения координирующих институтов как в рамках одной страны, так и на международном уровне.

Для достижения прогресса в решении отраслевых проблем, например, необходимы, во-первых, лучшее

понимание местных условий и лучшие способности к выявлению местных проблем. От внутренних и международных институтов требуют обычно финансирования НИОКР, в которых местные возможности практически не учитываются. Во-вторых, необходимо будет решить ряд трудных проблем, связанных с распределением, — как распределять ресурсы по уровням в рамках системы здравоохранения: на нужды профилактики, оказания первичной и вторичной (специализированной) медицинской помощи; какие виды землепользования могут быть разрешены и для кого в условиях, когда земли нуждаются в сохранении экологических процессов? Без институтов, способных честно представлять интересы разрозненных и часто не имеющих права голоса категорий населения, институты, функционирующие в данных секторах, могут быть захвачены влиятельными заинтересованными кругами и тогда они вряд ли будут способны эффективно и справедливо осуществлять принятые решения. В-третьих, проблемы, связанные с принятыми обязательствами, способны разрастаться. Системы здравоохранения и водоснабжения будут разрушаться, если после высокочастотных начальных инвестиций не производится финансирование обычных рутинных процедур по их поддержанию в нормальном рабочем состоянии. Это говорит о том, что существует проблема организации бенефициаров для поддержания функционирования систем.

В Докладе показано, что даже, имея несовершенные институты, можно сейчас — и это реальный императив — опереться на уже существующие институциональные нововведения, которые указывают путь вперед.

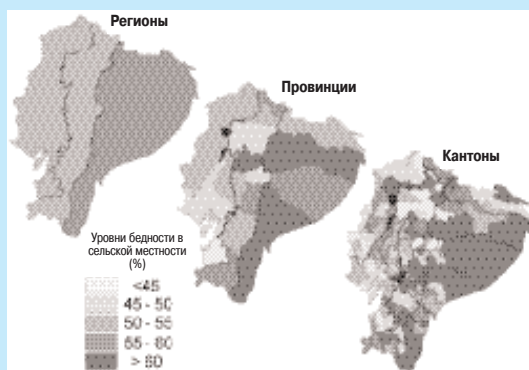
Показано, что многие, если не все, институциональные нововведения, отмеченные в Докладе, могут быть повторены и широко использоваться для решения предстоящих задач. Например, опыт пилотного проекта с сохранением земель, находящихся в общественном пользовании в *фавелах* Бразилии, распространяется на сотни из тысяч домашних хозяйств. В Китае пилотные программы по снижению загрязнения с участием многих мелких собственников были проведены сначала в 2 экспериментальных муниципалитетах, а затем — в 13; в настоящее время исследуется возможность распространения этого опыта на всю страну. Инициатива, введенная в марокканской деревне, была подхвачена в 12 других деревнях. Программа по введению лесной концессии в Камеруне создала условия для расширения этого опыта на другие секторы. Государственный и частный секторы и гражданское общество являются источниками многих ценных творческих идей, которые в настоящее время осуществляются. Для стимулирования подобных инициатив, усиления партнерства и помощи в мобилизации ресурсов, а также для распространения перспективных видов деятельности на всю страну и на другие страны необходимы благоприятные условия.

Восприятие сигналов как можно раньше

Если общество заинтересовано в том, чтобы избежать дорого обходящихся кризисов в дальнейшем,

Вставка 9.1**Думать с учетом пространственных аспектов**

Польза пространственного подхода, который применяется в настоящем докладе, наглядно проиллюстрирована на нижеприведенной карте. Здесь исследуется возникновение бедности в Эквадоре на разных уровнях. Суммарные показатели, характеризующие бедность на уровне кантонов, искажены при использовании метода агрегирования, и это может сказываться на мерах по борьбе с бедностью, предпринимаемых на национальном уровне.

Проблема бедности: пространственно дезагрегированные данные

Источник: Elders C., Lanjouw J. and Lanjouw P. (в печати). «Оценка бедности и неравенства на микроуровне», Эконометрика («Micro-Level Estimation of Poverty and Inequality», Econometrica) и Demombynes G., C. Elbers, J.O. Lanjouw, P. Lanjouw, J. Mistiaen and B. Ozler (2002) Producing an improved geographic profile of poverty. Methodology and evidence from three developing countries, WIDER Discussion paper No. 2002/39, United Nations University, Helsinki (Усовершенствованная карта географического распределения бедности. Документ для обсуждения WIDER. Университет ООН, Хельсинки).

очень важно вовремя выявлять признаки надвигающихся проблем, особенно в пограничных областях. Проблема ВИЧ/СПИДа — один из таких примеров. На ранних стадиях эпидемии ВИЧ/СПИДа этой проблеме уделялось мало внимания, поскольку никто не знал, насколько заразным является это заболевание и каких огромных затрат оно потребует в будущем. К настоящему времени со всей очевидностью можно сказать, что все страны имеют программы для раннего выявления и предупреждения развития эпидемии. Все это справедливо и для таких экологических проблем, как состояние биоразнообразия, загрязнение воздуха, содержание свинца в бензине, чрезмерное выкачивание воды из водоносных горизонтов в засушливых регионах.

Обеспечение клиентуры информацией и создание клиентуры, заинтересованной в информации. Для развития информационного обеспечения и создания показателей развития на глобальном и местном уровнях, где эта информация найдет своих потребителей и аудиторию, необходимы существенные инвестиции. Эти инициативы должны развиваться успешно и идти дальше сегодняшних попыток по разработке показателей устойчивого развития, в том числе суммарных индексов, которые призваны охватить все аспекты устойчивого развития и выразить их в едином общем количественном показателе. Если общество хочет сделать свое развитие устойчивым, оно нуждается в качествен-

ных показателях, но ему также необходимы отдельные люди и группы людей, имеющие потребности в подробной и качественной информации и использующие ее для решения проблем, и другие люди — те, кто занимаются информационным обеспечением, чтобы удовлетворить существующий спрос. Кроме того, суммарные индексы должны опираться на солидные массивы вспомогательных данных.

Экологические и социальные проблемы легко упустить из виду, если отсутствует текущая достоверная и географически дезагрегированная информация. Для большинства важных экологических аспектов глобальные условия или тенденции вызывают тревогу, однако общество не располагает подробными данными, позволяющими отслеживать и диагностировать состояние и управлять проблемами на местном, национальном и глобальном уровнях. Данные о состоянии социальной сферы также ограничены. Для большинства стран отмечается отсутствие достоверной своевременной и пространственно дезагрегированной информации по бедности и многим другим социальным проблемам (таким, как здравоохранение, образование, преступность).

Такие информационные пробелы затрудняют понимание — и достижение консенсуса — в отношении воздействия политических реформ на национальном и международном уровнях и проблемы бедности в развивающемся мире. Они также влияют на определение и практическое осуществление стратегий по борьбе с опустыниванием и другими видами деградации экосистем и с потерей биоразнообразия. Они также затрудняют обсуждение природы и степени воздействия глобального неравенства. К счастью, быстрые изменения в информационно-коммуникационных технологиях намного облегчают сбор информации посредством объединения данных обследований, докладов наблюдателей на местах, информации, полученной со спутников и других измерительных устройств. Поскольку стоимость информации продолжает падать, возможности для расширения сбора такого рода данных значительно возрастают. Новейшие информационные системы могут отследить и выявить промышленные источники загрязнения (как система *PROPER* в Индонезии), нелегальные лесозаготовки и лесные пожары (как система экологического контроля в штате Мату-Гроссу, Бразилия).

Хотя предоставление информации уже само по себе может явиться катализатором изменений, наиболее эффективными считаются такие информационные системы, которые создают клиентуру — потребителей информации. Такими клиентами могут быть государственные учреждения, использующие информацию для планирования и оценки стратегий по контролю над загрязнением, по предотвращению преступлений или по предоставлению услуг здравоохранения. Ими могут быть также организации гражданского общества, использующие информацию для согласования разрозненных интересов. Именно спрос со стороны пользователей стимулирует и поддерживает производство актуальной и достоверной информации.

В настоящем докладе рассматриваются те эффективные усилия, которые могут быть предприняты на глобальном уровне для разработки и финансирования программ, позволяющих заполнить существующие информационные пробелы, они включают следующие меры.

- Необходимо, чтобы с мест поступало больше данных по проблеме бедности, здравоохранению и образованию для объединения в общих национальных показателях.
- Необходимо больше дезагрегированных данных по состоянию экономики и окружающей среды для анализа местных проблем и воздействий.
- Необходимо больше использовать комбинированную информацию — данные, полученную с помощью спутникового дистанционного зондирования, и данные, с мест, собранные «наземными диспетчерскими службами», — для определения количества и качества земель, занятых различными видами местообитаний или растительным покровом.
- Необходимо увеличить масштабы мониторинга деградации почв, ее причин и воздействий.
- Необходимы большие усилия для количественного определения гидрологических условий.
- Необходимо больше инвестировать в геопроостранственную информацию, такую как доступность инфраструктурных служб, точные современные карты дорожных сетей.
- Необходимы усиление координации и увеличение национальных усилий для наблюдения за осуществлением «Целей развития на тысячелетие», насеченных ООН, чтобы повысить сопоставимость данных и обеспечить желаемые уровни повторяемости и совпадения географических подробностей.

Согласование интересов

Для справедливого и эффективного согласования интересов в рамках общества необходимы 2 элемента: во-первых, надо обеспечить всем справедливое представительство за столом переговоров; во-вторых, если там присутствуют все, переговоры проходят быстрее. Ответственность за решение многих проблем на общинном или национальном уровнях — особенно в экологической и социальной сферах — лежит на правительстве. Однако правительства обладают разными возможностями для решения этих задач. Расширение набора институциональных инструментов может помочь правительствам или дополнить их работу по согласованию интересов, а гражданам это позволяет убедиться, что их правительства действуют справедливо и вовремя решают эти проблемы. Значение этих инструментов еще более возрастает на международном уровне, где они должны заменить правительство. В разнородных обществах согласование интересов становится невероятно трудной задачей. Однако все вместе взятые эти инструменты — в контексте усиления демократических институтов и снижения стоимости информации и коммуникаций — способны вселить некоторую надежду.

Прозрачность, информирование о достигнутых результатах и подотчетность. Зачастую, самым

большим препятствием в согласовании интересов становится различия в уровнях власти или влияния сторон. Элементы подотчетности — включая прозрачность и информирование о достигнутых результатах — являются полезными инструментами в борьбе с тенденцией захвата институтов сильными заинтересованными кругами или их неспособности отвечать нуждам разрозненных или менее влиятельных интересов. Предоставление такого рода информации позволяет уравнять шансы на «игровом поле» переговоров, поскольку менее влиятельные круги обладают обычно и меньшим доступом к информации. Отчеты о достигнутых результатах могут также помочь правительствам, компаниям и другим организациям в оценке эффективности и влияния их действий; ниже приведены примеры.

- *Отчеты на национальном уровне* — прозрачность в налоговом-бюджетных делах, надежность правовых институтов, адекватная оценка воздействия на окружающую среду — все эти компоненты помогут в предоставлении информации и создадут необходимые стимулы для улучшения управления и согласования интересов. Примерами могут служить Принципы положительной практики МВФ в отношении открытости налогово-бюджетной, денежной и финансовой политики, а также требования ВТО об отчетности по субсидиям. Другим примером является Конвенция Аархуса — добровольное обязательство по прозрачности в области охраны окружающей среды. Национальные отчеты, в соответствии с требованиями ВТО, многонациональными экологическими соглашениями и другими международными договорами, могут помочь странам осуществлять наблюдение и управлять своими собственными процессами по согласованию интересов и будут способствовать установлению доверия между сторонами при работе над соглашениями.
- *Независимый аудит государственных программ* — особенно программ, связанных с управлением такими общественными ресурсами, как земля, вода, леса, минеральное сырье, рыбные промыслы, и с регулированием загрязнения, — поможет остановить коррупцию и обеспечит лучшее управление экологическими ресурсами. Для выявления и диагностирования проблем может быть полезным регулярный аудит экологических ресурсов. Общественные рейтинги прозрачности и коррумпированности правительств могут повлиять на инвестиции и позволят определить, захвачено ли правительство влиятельными заинтересованными кругами. Оценка влияния распределения правительственных расходов послужит существенным основанием для их пересмотра.
- *Отчеты о результатах работы городских и местных правительств* являются тем средством, которое позволяет гражданам убедиться, что правительства несут ответственность за обеспечение общественными благами и за справедливое и эффективное осуществление принятых программ в таких областях, как здравоохранение, водоснабжение и канализация, общественная безопасность, а также в других сферах, затрагивающих общественные интересы.
- *Отчеты о результатах работы частных фирм* —

финансовых, экологических и социальных — позволяют обществу выявить действующих лиц, обладающих непропорционально большим влиянием, как положительным, так и отрицательным, и оценить возможности компромиссов и взаимодополняемости между функционированием экономики и экономическими, экологическими и социальными результатами.

Форумы и сети для переговоров. Правительства и гражданское общества могут искать пути для облегчения переговоров между действующими сторонами. Например, в Колумбии региональные экологические управления организовали структурные переговоры — между предприятиями, загрязняющими водные ресурсы, и пользователями воды — они позволяют определить допустимые уровни загрязнения. В более чем 80 бразильских городах участие общественности в обсуждении бюджета привело к изменениям в его исполнении. На международном уровне форумы, на которых обсуждались проблема загрязнения воздуха в рамках работы над Конвенцией о длительном трансграничном переносе загрязнения воздуха и финансируемая Глобальным экологическим фондом (ГЭФ) трансграничная диагностическая оценка международных водных ресурсов, послужили институциональными инструментами для расширения возможностей по проведению оценки. Эти форумы становятся более эффективными, если на них формируется социальный капитал посредством создания тесных сетей доверия и информированности, связывающих технических специалистов, правительственных чиновников, законодателей, гражданское общество и заинтересованные круги.

Компенсация и стимулы. Даже при успешных результатах обычно бывают проигравшие — стороны, чьи потери не компенсируются общественными выгодами. Поэтому основные принципы при согласовании интересов состоят в минимизации потерь, выплатах компенсаций потерявшим сторонам или в создании стимулов, которые помогут примирить частные и общественные цели.

В экологической сфере одним из путей, позволяющих преодолеть возникающий дисбаланс интересов, является введение лицензий (разрешений), основанных на рыночных принципах. Там, где действующие лица несут разные затраты при согласовании своих целей с интересами общества, торгуемые права и обязательства помогут снизить эти затраты как для индивидумов, так и для общества в целом (см. вставку 8.7). Введение имеющих денежную стоимость лицензионных прав (лицензии (разрешения) на загрязнение, квоты на вылов рыбы) также является одним из средств, компенсирующих потенциальным проигравшим сторонам их потери и позволяющих обеспечить участие в реформировании системы. Однако, если потенциальные проигравшие являются богатой стороной, могут возникнуть неустраимые противоречия между справедливостью и сотрудничеством.

Другим средством уравнивания частных и общественных интересов являются системы сертификации. Сертификация фирм позволяет инвесторам выявить компании с лучшими экологическими и социальными результатами и таким образом создать стимулы для более социально ответственного поведения. Сертификация финансовых институтов (включая частные банки, двусторонние экспортно-импортные банки и многосторонние банки развития) способствует введению стандартов оценки воздействия инвестируемых проектов на окружающую среду и социальную сферу. Сертификация продукции (древесина, кофе, рыба, приморские курорты, одежда) позволит потребителям и инвесторам вознаграждать фирмы с экологически и социально устойчивым производственным процессом. Сертификация алмазов и другого ценного сырья может быть частью стратегии по предотвращению гражданских конфликтов за источники богатства. Даже правительства могут посчитать выгодным участвовать в системах добровольной сертификации. Например, правительство штата Аляска послало запрос и получило сертификат Морского попечительского совета, позволяющий распоряжаться отловом лосося (см. вставку 7.9).

Успех этих усилий зависит от того, какое влияние они оказывают на поведение производителя, потребителя и инвестора. А это зависит от затрат на сертификацию, доли промышленности, уязвимой с точки зрения сертификации, законности, целостности и надежности выбранных для оценки критериев и процесса сертификации.

Для повышения распространенности и эффективности систем классификации необходимо направить международное внимание на несколько ключевых сфер. Во-первых, надо установить связи с мировой торговой системой, и необходима координация с деятельностью ВТО — для обеспечения того, чтобы стандарты не использовались для маскировки протекционизма.

Во-вторых, необходимо большое внимание, чтобы увидеть, что усилия, предпринятые для соответствия требованиям процедуры сертификации, могут быть обременительными для мелких фирм. В-третьих, — и, вероятно, это самое важное — необходимо содействовать, чтобы складывающаяся система сертификации была честной. Для таких систем, которые должны работать в широких масштабах, по-видимому, потребуется значительное увеличение «рынков для честности». Это — сети частных аудиторов и специалистов по сертификации и их агентства по аккредитации, сертификация перевозимых товаров и аудит корпоративных доходов.

Осуществление

Осуществление и реализация конкретных стратегий и программ потребуют соответствующих институциональных возможностей. Упоминание о наращивании возможностей вызывает уважение и одобрение, но не всегда — восторг и энтузиазм. Как это уже наблюдалось, наращивание возможностей обычно осуществляется для проектов и программ с другими, более важными це-

лями. Часто оказывалось, что в неудавшихся проектах технической помощи чересчур полагались на эфемерный вклад иностранных консультантов. Это также справедливо и для другого компонента, добавляемого в рамках наращивания возможностей, — мониторинга и оценки, которые трудно провести с необходимой тщательностью или невозможно обеспечить должное понимание. И все же институциональная компетентность, особенно способность к извлечению уроков является ключевым фактором для эффективного использования инвестиций в развитие и для решения проблем координации, затронутых в настоящем Докладе.

Стимулирование наращивания возможностей и решения проблем в развивающемся мире. Необходимость в стимулировании долгосрочного наращивания возможностей осознавалась уже в течение более чем 10 лет⁵. И все же, несмотря на гранты (в размере 201,3 млрд долл.), выплаченные в 1990–2001 гг.⁶ на цели технического сотрудничества, прогресса в институциональном строительстве в развивающихся странах достичь не удалось. Можно с уверенностью сказать, что большая часть этих фондов была направлена на подготовку проектов. Эти инвестиции могли бы быть эффективными, если бы цели проектов достигались за счет эмигрантов, покинувших страну, а не ценой упущенных возможностей для развития местного потенциала. Они также потерпели неудачу в деле институ-

ционального строительства. Часто недостаточная определенность прав собственности, нежелание государства добиваться эффективности и давление со стороны соискателей ренты не дают возможности развиваться дееспособным институтам⁷.

Несколько новых подходов могли бы помочь поставить обучение и институциональное развитие в центр усилий по обеспечению устойчивого развития, среди них — проекты и программы, сконцентрированные скорее вокруг проблемы институционального развития, чем наоборот. Эти подходы предполагают понимание того, что наращивание возможностей не может быть завершено в течение нескольких лет и, таким образом, не очень хорошо подходит для финансирования в рамках конкретных проектов или программ по структурной перестройке. Эти подходы также предполагают, что наращивание возможностей имеет сильный социальный компонент — социальный капитал, включающий не только людей, но и крепкие сети, которые связывают политиков, экспертов, гражданское общество и частный сектор. И эти подходы генерируют виртуальные круги, благодаря им информация и показатели становятся доступными группам, которым они нужны и которые работают, полагаясь на эту информацию.

Эти новые подходы используют множество новых типов обучающих организаций для стимулирования

Вставка 9.2

Проблемы, решаемые мозговыми и исполнительными центрами

Мозговые и исполнительные центры осуществляют управление знаниями, необходимое для проведения политических нововведений посредством стимулирования открытого взаимодействия между академиями, правительствами, деловыми кругами и гражданским обществом*. Они объединяют серьезные аналитические исследования с практическим политически ориентированным анализом. Хотя в развивающихся странах появились новые институты, мало какие из них обладают необходимым качеством, финансированием и престижем, которые бы позволили им определять приоритеты развития и меры политики.

- Сингапурский исследовательский институт по Юго-Восточной Азии был основан в 1968 г. Свое кредо он формулирует так: «связывать людей, идеи и капитал с целью обеспечения всеобщего процветания».
- Малайзийский институт стратегических и международных исследований был основан в 1986 г. и видит свою роль в контексте развития так: «цели осуществления реформ в стране и достижения экономического роста требуют новых идей. Некоторые из этих лучших идей приходят из экономически успешных стран, и мы должны организовать себя на изучение этого опыта».
- Корейский демократический институт — это независимый институт, который основан в 1971 г. и финансируется правительством в размере 15 млн долл. из средств гранта, выделенного ЮСАИД. Он отчитывается непосредственно перед президентом и предоставляет независимые консультации по долгосрочной и среднесрочной внутренней экономической политике и по последним тенденциям в сфере социального развития.
- Демос, независимый некоммерческий институт в Великобритании, был основан в 1993 г. «для решения проблем людей», имеет консультативный совет, в который вошли успешные и прогрессивно настроенные руководители бизнеса, университетские профессора, видные деятели гражданского общества и ряд бывших, когда-то избиравшихся официальных деятелей. Его серьезная техническая репутация обеспечивает ему хорошие контакты на высших уровнях власти.

- Расположенный в Бразильской Амазонии Амазонский институт народонаселения и окружающей среды был основан в 1990 г. и является некоммерческим исследовательским институтом в городе Белеме, Восточная Амазония. В основе его работы лежит идея, что полномочия ученых в их влиянии на землепользование базируются на тщательности и качестве производимой информации и способности донести эту информацию до тех, кто работает в русле обеспечения устойчивого землепользования на региональном, муниципальном, общинном уровнях.

Финансирование и поддержка

Предпосылками для создания качественных институтов являются: осознание их необходимости; поддержка правительства, доступ к финансированию и независимый юридический статус. Правительства, взявшие курс на динамичное развитие и ускорение преобразования общества, осознают необходимость институтов для решения проблем и во многом полагаются на них. Способность институтов к консолидации аналитических сил, к достижению независимости и завоеванию репутации как провайдеров качественного консультирования определяется достаточным объемом и длительностью финансирования.

Финансирование включает общественные и частные средства, часто в виде фондов, которые пополняются за счет дополнительных грантов от отдельных лиц, корпораций, благотворительных организаций, донорских агентств и правительства на цели конкретных исследований. Институты, которые получают все свои средства от правительства, должны обеспечить себе независимый юридический статус и отчитываться перед главой правительства. Независимый статус усиливается за счет качества работы, которая должна быть открытой для ознакомления с ней публики. Сеть по целям развития была основана в 1999 г. и обеспечивает финансирование и другую поддержку для институтов политических исследований в семи региональных сетях, охватывающих развивающийся мир¹. Он помогает наращивать возможности и заниматься экспертными научными исследованиями, связывая эти сети исследователей в разных частях Европы, Северной Америки и Японии.

(Продолжение на следующей странице.)

Вставка 9.2 (продолжение)

Европейско-Средиземноморская сеть также обеспечивает высокопрофессиональный уровень экспертных оценок. Она была основана в 2000 г. и получает финансирование от ЕС[†]. Она связывает в группу 97 экономических институтов из 27 стран Средиземноморья. Эти сети обеспечивают высокопрофессиональный уровень экспертных оценок.

Другие составляющие успеха

Чтобы убедиться в качестве анализа, предоставляемого институтом и оцениваемого лицами, принимающими решения, необходимо много различных компонентов. Ниже приведены некоторые советы от директоров институтов.

- Объединить сильную аналитическую базу с хорошим пониманием местных реалий. Изучить, выслушивая людей, те мнения, которые власти не выслушивают, оставаясь закрытыми для реалий своей страны (маргинальные слои общества). Это обеспечит творческий подход и независимость политических решений.
- Привлечь обратно в страну лучшие и блестящие национальные кадры, уехавшие из нее, чтобы извлечь преимущества из знаний, накопленных за границей, и из их понимания местной культуры и традиций и использовать их в качестве «проводников культуры». Привлекать самых разных людей, чтобы объединить их опыт и знания для решения сложных проблем.

- Важное значение имеет открытый доступ к высшим лицам, принимающим решения, но необходима и независимость. С независимостью приходит ответственность. Политические рекомендации должны быть конструктивными. Высокий уровень национальной поддержки основывается на качестве и творческом подходе к работе. Чтобы получить оценку равных по уровню специалистов, необходимо публиковать статьи в профессиональных журналах, это является средством для повышения качества.
- Содействовать проведению здоровых дебатов по комплексным вопросам за счет информированности, обсуждения существа вопроса, стоящего за политическими программами, оценки затрат, выгод, мнений и возможностей для выбора.
- Использовать командный подход — никакой иерархии, когда руководитель координирует работу других, а директор обеспечивает конечный контроль качества.
- Осуществлять надзор за выполнением рекомендаций вашего института. Это дает возможность извлекать ценные уроки и непрерывно совершенствовать свои политические возможности.

*Неопубликованное специальное примечание «Management knowledge and innovation & the Role of «Idea Institutes», January, 2001, World Bank and Al Akhawayn University, Ifrane Morocco; Grindle (1997).

[†] <http://www.gdnet.org/>

[‡] <http://www.femise.org/Presentation/presentation.htm>

как спроса, так и предложения институционального опыта; к их числу относятся следующие.

- *Мозговые и исполнительные центры* — организации, занимающиеся анализом политики и ориентированные на конкретные действия, которые налаживают связи (двусторонние) с университетами и мозговыми центрами в других развивающихся странах, с правительственными агентскими линиями в их собственных странах и с местными правительствами и организациями общин, работающими на местах (вставка 9.2).
- *Научно-исследовательские организации*, которые располагаются в развивающихся странах, аккумулируют местные и глобальные экспертные знания и помогают взращивать «политических предпринимателей» в своих странах — как в научном, так и в политическом мире.
- *Сети знаний* создаются для обмена информацией, среди них — Союз столиц Латинской Америки. Это обучающие сети, работающие в режиме реального времени и отвечающие на запросы, ими руководят национальные и международные ассоциации мэров, чиновники местных правительств, городские юристы. Их члены обмениваются опытом между собой и с другими городами на семинарах и через Интернет.
- *Организации гражданского общества (ОГО) проводят мониторинг и оценку результатов деятельности правительств и корпораций*. Число этих групп, которые осуществляют мониторинг и составляют отчеты о государственных и корпоративных расходах и деятельности⁸, в последнее время увеличилось. Они помогают увеличить подотчетность правительств и корпораций, создают стимулы для проведения мониторинга и оценки в рамках правительств и корпораций и формируют потребности общества в более совершенных институтах.
- *Функции мониторинга и оценки в правительственных учреждениях: выбор главного направления*. От-

вечая как внутренним запросам, так и требованиям общественности, связанным с повышением эффективности и подотчетности, эти учреждения увеличивают свои внутренние возможности для проведения мониторинга и оценки программ и проектов⁹.

Доноры и многосторонние банки развития могут поддерживать развитие этой интеллектуальной экосистемы организаций, которые обучают и применяют это обучение для улучшения политики и проектов. Доноры могут поддержать эти организации путем прямого финансирования и тиражирования структурных преобразований в широких масштабах. Это долгосрочные усилия, которые соберут урожай только через 10–20 лет, поскольку институты готовят людей, поднимают престиж необходимых, но пренебрегаемых профессий, таких как политический анализ, и строят плотные сети доверия и знаний. Обязательства по финансированию могут быть более длительными, чем в традиционных проектах, и доноры должны понимать, что воздействие этих инвестиций будет, хотя и потенциально очень весомым, но отсроченным и плохо поддающимся количественной оценке. Доноры также могут планировать такие проекты, при осуществлении которых основным продуктом будет обучение, предоставление мониторинга, оценки и опыта реализации обучаемым организациями.

Расширение спектра институтов глобальной оценки для решения возникающих вопросов. На транснациональном и глобальном уровнях институты, занимающиеся оценкой, такие как МКИК, доказали свою роль в ускорении достижения консенсуса по проблемам и в выработке оптимальных путей решения¹⁰. Для решения новых глобальных проблем, которые продолжают появляться, требуется больше таких институтов. Например, проблемы, связанные с международной торговлей и окружающей средой, будут продолжать множиться, как показала дискуссия по сертификации продукции. Торговая политика — это

та область, где расширение применения системного анализа возможных путей может помочь ускорить заключение соглашения. Углубление научных знаний поможет с их высоты взглянуть на транснациональные экологические процессы. Например, увеличение внимания к глобальному круговороту азота и его влиянию на морские экосистемы. Технические изменения также принесут новые проблемы и риски, также как и новые возможности. Согласование экологических рисков и выгод при использовании генетически модифицированных продуктов служит здесь очевидным примером. А социальные изменения требуют непрерывного и долгосрочного внимания. Например, увеличение давления международной миграции имеет далеко идущие последствия. Все эти области служат веским аргументом в пользу заинтересованного международного внимания и для достижения консенсуса по соответствующим вопросам.

Поощрение более широкого участия

Увеличение выражения интересов и значительное увеличение реальной демократизации. Инклюзивность может быть расширена благодаря существенным изменениям в управлении, которые способствуют увеличению представительства и подотчетности, таким процессам, как увеличение возможностей местных правительств за счет хорошо спланированных реформ по децентрализации; выборность мэров городов, а не их назначение (Мехико); замена военных режимов выбранными правительствами (Кубантан); наделение возможностями групп, исключенных из процесса принятия решений (женщины, коренное население и другие лишенные прав группы, которые могут оказаться в большинстве) (вставки 3.8 и 7.10).

Лучшее обеспечение доступа к ресурсам. Динамичный рост и процессы развития создают больше ресурсов (активов) и новые виды ресурсов. Поэтому будет намного легче увеличить инклюзивность за счет обеспечения доступа для бедных и бесправных слоев населения, также как для среднего класса будет легче получить больший доступ к вновь появившимся активам. Как это сделать? За счет увеличения доступа к образованию, которое формирует человеческий капитал, за счет расширения рыночных сельских земельных реформ, благодаря которым увеличивается доступ мелких собственников к сельскохозяйственным землям и вспомогательным активам (вода, дороги, «ноу-хау»); за счет расширения обеспечения прав собственности (защита от незаконного выселения) в городских трущобах или других неформальных городских поселениях; за счет расширения доступа к знаниям (новые активы). Для расширения доступа к другим оставшимся активам необходимо провести перераспределение существующих активов. Оно должно основываться на тщательном измерении и мерах по согласованию интересов, так что и здесь потребуются хорошие институты, которые будут надеяться людей новыми активами, способствующими достижению процветания.

Продолжение диалога: глобальное видение и согласие

Чтобы быстро и систематически преодолевать барьеры в решении коллективных проблем, потребуются взаимные обязательства развивающихся и развитых стран в целях достижения смелого глобального видения и согласия. Это видение потребует значительных и масштабных усилий для ликвидации бедности и управления широким портфелем активов, который должен обеспечить благосостояние будущих поколений.

Глобальное видение

Сегодня уроки истории становятся более очевидными, чем когда-либо.

- Процветание и благосостояние, как и мир, неделимы, и если мы хотим их сохранить, мы должны их распределить.
- Ликвидировать бедность и встать на более устойчивый путь развития можно в течение жизни двух поколений (за 50 лет).

Однако, чтобы договориться об этих значительных преобразованиях в течение следующих 20–50 лет, потребуются возобновление обязательств всеми странами — развитыми и развивающимися — для выработки этого общего взгляда. Этот взгляд амбициозен, но достижим. Многие маленькие, но бедные страны — Дания, Ирландия, Япония, Малайзия, Норвегия и Республика Корея — в разное время за два поколения совершили рывок от неграмотности и массовой бедности к грамотности и изобилию. Они позже всех в глобальной экономике, где господствовали гиганты, провели индустриализацию. Европейский союз показал, как перспективы взаимовыгодной интеграции могут подвинуть бедные страны принять более высокие стандарты экологического и экономического управления, в то время как более богатые страны предоставляют ресурсы и помогают наращивать возможности. Опыт борьбы с пыльными бурями в США показал, как маленькие отдельные штаты не могут решить свои проблемы без возможностей миграции из других штатов или без получения знаний и финансовых ресурсов из других штатов, которые помогли восстанавливать экономику в течение многих десятилетий.

Программа восстановления Европы (План Маршалла) после Второй мировой войны показала, как мобилизация ресурсов в больших масштабах может построить экономику и превратить вражду в партнерство. Создатели Плана Маршалла приняли вызов преодоления «голода, бедности, раздробленности и хаоса» за счет восстановления континента в интересах политической стабильности, социального развития и здоровой мировой экономики. Они выучили тяжелые уроки истории: Версальский договор, которым закончилась Первая мировая война в 1919 г., привел к созданию односторонних условий и утвердил тяжелые репарации для побежденной стороны, что привело к политическому экстремизму. Создатели плана Маршалла избежа-

Вставка 9.3**Сильный толчок — чтобы справиться с внешними эффектами и расширить возможности**

Многие глобальные проблемы глубоко взаимосвязаны — между собой и с социальными проблемами. Так же взаимосвязаны и их решения. Управление глобальными внешними эффектами — как экологическими, так и социальными — и использование преимуществ окна наращивания возможностей в течение следующих 20–50 лет потребует сильного толчка как от глобальных, так и от национальных и местных институтов.

Ниже приводятся биофизические связи между внешними эффектами.

- Обезлесение является важной причиной потери биоразнообразия, вносит вклад и в изменение климата. Изменение климата, в свою очередь, создает стрессовую ситуацию для ресурсов экосистем, включая пастбищные земли, водные ресурсы, рыбные запасы коралловых рифов, которые служат источником существования для беднейших людей. В результате его воздействия пастбищные земли превращаются в пустыни. А населению городов и прибрежных зон оно грозит штормами и наводнениями.
- Снижение бедности и глобальный рост связаны с сохранением биоразнообразия. В беднейших странах для того, чтобы защитить возобновляемые ресурсы и людей, которые от них зависят, требуется качественное управление, а оно является предпосылкой для организаций по управлению экосистемами, которое описывается здесь. В дальнейшем энергичное местное и глобальное развитие будет способствовать переселению фермеров с лесных земель, которые являются малопригодными для сельского хозяйства, но представляют собой ценный источник экологических услуг. Таким образом, ускорение развития и создание лучших институтов может предотвратить исчезновение с лица земли ценных экосистем в погоне за эфемерными выгодами.
- Концентрация парниковых газов в атмосфере не стабилизируется, если бедные страны пойдут по пути увеличения их эмиссии (пройденному однажды развитыми странами), даже если сами развитые страны снизят эмиссию до нулевого уровня. Цель достижения глобальной устойчивости требует, чтобы все страны работали сообща над разработкой долговременных методов снижения эмиссии. Для того, чтобы уровень парниковых газов стабилизировался, необходимы равенство и международное сотрудничество, бедные страны не должны при этом жертвовать своим желанием придерживаться устойчивого пути развития.
- Торговля и другие виды деятельности, являющиеся предметом международных политических соглашений, могут влиять на бедность, потерю биоразнообразия, эмиссию парниковых газов и другие глобальные экологические внешние эффекты, такие как эмиссия азота и токсикантов. Чтобы обеспечить взаимодействие при осу-

ществлении разных целей и избежать неожиданных последствий, необходима координация действий на международном и на национальном уровнях. Социальные последствия институциональной и экологической слабости также в равной степени затрагивают интересы богатых и бедных стран и определяют общие интересы в деле устойчивого развития.

- Инфекционные заболевания являются глобальной проблемой. Урбанизация и увеличение путешествий привели к повышению скорости передачи инфекции, увеличили вероятность эпидемий. Неправильное использование антибиотиков — чрезмерное в богатых странах и недостаточное в бедных — привело к ускорению эволюции микроорганизмов, на которые перестали действовать старые лекарства*. Некоторые группы населения — особенно неимущие и перемещенные на уязвимые земли — близко контактируют с очагами инфекции в лесах, на болотах, среди домашних животных.
- Бедность также вносит свой вклад в гражданские конфликты и в потенциальный коллапс государства при сильном транснациональном воздействии. Бедность и плохое управление являются сильными факторами риска возникновения гражданского конфликта. В странах, где уже были гражданские конфликты, велика вероятность их повторения. Внутренние конфликты часто бывают вызваны международными причинами, такими как беженцы или проникновение насилия с пограничной территории. Терроризм и преступность прорастают при отсутствии государственной власти.
- Неравенство в уровнях доходов создает сильное давление, связанное с миграцией, а когда это давление ощущается вблизи границ, то оно нарастает. В одном исследовании было показано, что в африканских† странах при увеличении разницы между иностранной и местной заработной платой на каждые 10% эмиграция увеличивается на 1 человека на 1000 населения. С точки зрения историка, такая трудовая миграция была мощной дорогой по выходу из бедности (гл. 4). Однако сильное давление миграции в сочетании с растущим населением и блокированными выходами приводит к социальному напряжению и расцвету нелегального рынка рабочей силы. По оценкам, рынок таких нелегально вывезенных мигрантов составляет менее 100 млрд долл. в год‡.

* WHO (2001).

† Hatton and Williamson (2001).

‡ NIC (2000).

ли этих ошибок и проложили путь к миру. Версальский договор породил конфликты. План Маршалла прервал порочный круг бедности и раскаяния, он поддержал восстановление экономики и общественного порядка и вложил деньги и идеи в восстановление Европы, и в результате уже более 50 лет там царят беспрецедентный мир, процветание и партнерство.

Согласование интересов и форсирование принятия надежных обязательств на длительный период бывает сложным на национальном уровне и еще сложнее — на глобальном уровне. Однако необходимость этих мер растет, поскольку одних действий на национальном уровне недостаточно, чтобы преодолеть возникающие внешние эффекты (вставка 9.3), вызванные все более взаимозависимой мировой и глобальной экономикой. С увеличением глобальной координации необходимо расширить потенциал и возможности более слабых сегментов глобального сообщества. Может потребоваться самостимулирование глобального согласия, чтобы получить обязательства по финансированию таких широкомасштабных усилий, по наращиванию возможностей, рациональному расходованию средств и проведению сложных реформ в развивающихся и развитых странах.

Глобальное согласие

Существует растущее убеждение в необходимости взаимных обязательств и ускорения совершенствования основных показателей развития. В настоящее время получила широкое распространение поддержка «Целей развития на тысячелетие», в которых содержится предложение к 2015 г. наполовину сократить число людей, живущих в крайней бедности. «Цели» амбициозны и устанавливают количественные ориентиры по таким показателям, как снижение голода, увеличение охвата начальным обучением, улучшение здоровья, обеспечение гендерного равенства и достижение экологической устойчивости (вставка 9.4). В одном из расчетов затраты на соответствие всем требованиям (кроме экологических) оцениваются в 40–70 млрд долл. США в год, что превышает текущие затраты на помощь развитию (50 млрд долл.). Согласно другой оценке, затраты на обеспечение экологических целей в течение длительного периода составляют 25 млрд долл. США в год¹¹.

На недавней Международной конференции по финансированию развития в Монтеррее была также подтверждена необходимость увеличения помощи, роста

Вставка 9.4**Цели развития на тысячелетие (1990–2015 гг.)**

1. Ликвидация крайней нищеты и голода.
 - Сократить вдвое долю населения, имеющего доход менее 1 доллара в день.
 - Сократить вдвое долю населения, страдающего от голода.
2. Обеспечение всеобщего начального образования.
 - Обеспечить, чтобы у всех мальчиков и девочек была возможность получать в полном объеме начальное школьное образование.
3. Поощрение равенства мужчин и женщин и расширение прав и возможностей женщин.
 - Ликвидировать неравенство между полами на всех уровнях образования.
4. Сокращение детской смертности.
 - Сократить на две трети смертность среди детей в возрасте до 5 лет.
5. Улучшение охраны материнства.
 - Снизить на три четверти коэффициент материнской смертности.
6. Борьба с ВИЧ/СПИДОМ, малярией и другими заболеваниями.
 - Остановить распространение ВИЧ/СПИДа.
7. Обеспечение экологической устойчивости.
 - Включить принципы устойчивого развития в страновые стратегии и обратить вспять процесс утраты природных ресурсов.
 - Сократить вдвое число людей, не имеющих постоянного доступа к чистой питьевой воде.
 - Обеспечить существенное улучшение жизни как минимум 100 миллионов обитателей трущоб.
8. Формирование глобального партнерства в целях развития.
 - Увеличить официальную помощь на развитие.
 - Расширить доступ к рынкам.
 - Достичь приемлемости задолженности.

Источник: www.developmentgoals.org

торговли и списания долгов развитыми странами, наряду с проведением внутренних реформ в развивающихся странах, чтобы увеличить национальную мобилизацию ресурсов и способствовать привлечению прямых иностранных инвестиций (вставка 9.5).

Недавние предложения по Новому партнерству для развития Африки (NEPAD) также основываются на структурных преобразованиях, в рамках которых развивающиеся страны берут на себя ответственность за улучшение управления, а промышленно развитые страны предоставят больше помощи, обеспечат списание долга и доступ к рынкам. Предложенный Советом Европейского союза Глобальный план содержит много одинаковых элементов¹².

В контексте этих инициатив и для поддержки осуществления «Целей развития на тысячелетие» к 2015 г. настоящий доклад призывает к расширению следующих целей.

- До полного уничтожения глобальной бедности.
- К переходу глобальной экономики на более устойчивый путь развития к середине этого века.

Две характеристики, добавленные к существующим стимулам, углубляют эти цели, увеличивают период их осуществления и акцентируют внимание на институциональном развитии. Начиная с сегодняшнего дня потребуется 10–20 лет для создания институтов, которые могли бы повернуть траекторию с неустойчивого на устойчивый путь развития в течение

Вставка 9.5**Результаты работы Международной конференции по финансированию развития в Монтеррее, Мексика**

- Мобилизовать финансовые ресурсы внутри стран для целей развития — за счет улучшения управления, макроэкономической политики и систем социального обеспечения.
- Мобилизовать прямые иностранные инвестиции и другие частные потоки — за счет улучшения делового климата.
- Сделать международную торговлю двигателем роста и развития — за счет обеспечения справедливых торговых режимов.
- Увеличить международное финансовое сотрудничество в целях развития — за счет удвоения официальной помощи в целях развития и ее эффективного сосредоточения на тех, кто больше всего в ней нуждается.
- Обеспечить устойчивое финансирование задолженности и освобождение от внешней задолженности — за счет удовлетворения потребностей в финансировании и способности к погашению долга.
- Решение сложных проблем — за счет совершенствования согласованности и последовательности международных кредитно-денежных, финансовых и торговых систем.

Источник: Международная конференция по финансированию развития в Монтеррее, Мексика (International Conference on Financing for Development, Monterrey, Mexico (March 2002).

следующих 50 лет. Многие из этих долгосрочных инициатив принесут выгоды уже в среднесрочный период, если следовать «Целям развития на тысячелетие». Однако, поскольку многие из вновь возникающих проблем невозможно предвидеть, важно, чтобы институциональные образования были бы сильными, и была бы создана такая здоровая структура, которая позволит воспринимать сигналы, согласовывать широкие разрозненные интересы и выполнять взятые обязательства в глобальном аспекте.

Как упоминалось в главе 1, если средний ежегодный рост составит 3%, то через 50 лет размеры глобальной экономики увеличатся в 4 раза по сравнению с нынешним уровнем. Приведет ли эта выросшая экономика к меньшим экологическим и социальным стрессам по сравнению с нынешней, меньшей по масштабам экономикой? Большая часть физических активов для создания новой экономики потребуется в течение этих 50 лет, пока она еще не построена. Это предполагает возможность внедрить критерии инклюзивности и устойчивости в новые инвестиции уже сейчас. Потенциальные возможности для перехода на устойчивый путь развития призваны обеспечить институты, которые планируют оптимальные стратегии политики и осуществляют их.

Что касается стратегий развития и помощи для целей развития, то здесь в фокусе внимания должны быть следующие задачи.

- Выявление порочных кругов, которые задерживают рост на низком уровне, а также случаев несправедливого распределения активов, и планирование стратегических вмешательств, чтобы разорвать эти порочные круги.
- Инвестирование в проекты, программы и инициативы, которые способствуют развитию более инклюзивных институтов и накоплению систематических знаний.

Увеличение инклюзии (вовлеченность и более широкое участие), улучшение информационных потоков, повышение прозрачности и обеспечение широких форумов для согласования интересов — все это поможет улучшению функционирования глобальных и местных институтов, призванных бороться с бедностью и стимулировать устойчивое развитие. Инвестиции, направленные на глобальное снижение бедности и увеличение инклюзивности, могут помочь обеспечить представительство всех интересов в контексте новых и улучшенных институтов.

Однако сложности стоящих на повестке дня проблем никто не преуменьшает. Ни одна из них не имеет легкого решения. Социальные критерии высоки, а институциональные преобразования могут занять десятилетия. Преодоление инерции, чтобы справиться с этими сложными проблемами, — страхи и риски, связанные с односторонними действиями, — требуют координации. Доклад предлагает пути для взаимного усиления действий стимулирования институциональных преобразований, мобилизации разрозненных интересов и поддержки развития возможностей. Ключевыми компонентами для достижения глобального согласия являются следующие.

- *Наращивание возможностей для более широкого использования ресурсов.* Сейчас уже точно установлено, что эффективность помощи для целей развития — фактически всех инвестиций — во многом зависит от качества экономической политики, надежности и возможностей рыночных и нерыночных институтов¹³. Однако для наращивания возможностей требуется намного больше ресурсов, чем просто оказание технической помощи, как это было показано в более раннем разделе «Осуществление».
- *Обеспечение необходимого финансирования.* Рынки капитала (прямые иностранные инвестиции и финансирование из частных источников) смогут обеспечивать большую часть финансирования перехода к устойчивому пути развития, при условии, что будет проводиться соответствующая политика. Например, они могут охватывать инвестиции в новый и в заменяемый капитал (здания и оборудование), чтобы повысить эффективность использования энергии и удовлетворить потребности городского населения, которое увеличится в два раза. Однако чтобы покрыть часть затрат на предоставление общественных благ на местном, национальном и глобальном уровнях, потребуются расширение внутренних ресурсов и официальная помощь на развитие. Согласно оценкам, финансирование, необходимое для осуществления «Целей развития на тысячелетие», не будет достаточным, чтобы поддержать широкую и глубокую повестку дня институционального строительства. Согласно некоторым грубым оценкам¹⁴, необходимо будет снимать неоправданные субсидии, направляемые развивающимся и проходящим через

индустриализацию странам, и переадресовывать эти средства на поддержку наращивания возможностей и перехода на более устойчивый путь развития. Однако для того, чтобы подтвердить эту информацию на более глубоком уровне и по странам, потребуются более серьезные данные и усилия аналитиков.

- *Планирование сложных реформ* как для развитых, так и для развивающихся стран.

Главная ответственность развивающихся стран

Стратегия развития, которая усиливает инклюзивность, расширяет рост и способствует улучшению управления, возлагает большую ответственность на плечи лидеров развивающихся стран. Они должны взять на себя обязательства по улучшению управления в экономике, социальной сфере и в области охраны окружающей среды. Для управления этими ресурсами и теми, что получены из внешних источников, потребуется следующее.

- *Укрепление институтов.* Законы и положительная практика управления позволят семьям и фирмам обрести доверие, другими словами, они смогут спокойно делать сбережения и инвестировать.
- *Расширение инклюзивности в доступе к активам.* Образование, здравоохранение, предоставление экологических услуг, связанных с охраной здоровья, рыночно ориентированная сельская земельная реформа, легализация городской собственности (обеспечивающая защиту от незаконного выселения) — все это стимулирует создание активов для бедных.
- *Увеличение прозрачности.* Открытый и поддающийся проверке поток информации является важным в деле внедрения подотчетности в правительстве и в частном секторе. Такие шаги, как открытая процедура торгов, усиление меритократии на гражданской службе и уверенность, что государственное и корпоративное бюджетное планирование и распределение ресурсов будут осуществляться по закону, открыто для общественности и под надзором соответствующих институтов.

Успех реформ будет носить долговременный характер. Они обеспечат возможности и выражение интересов для семей и их детей. В результате они смогут делать сбережения, инвестировать и устраиваться на работу в своих общинах. Но, для того чтобы хорошая политика достигла успеха, потребуются стабильная поддержка, тогда как реальная жизнь этих стран изобилует откатами и тупиками. Исследования помощи для целей развития и политики, связанной с ее распределением, показали, что помощь не всегда является благом. На практике без мудрой политики, положительной практики и институтов эти блага могут представлять опасность. Исследования показали также, что политика и институты определяют рост и развитие. В настоящем докладе утверждается, что хорошая политика предпо-

деляет качественные институты, и необходимо время для их развития. Фонды и помощь не будут доступными, пока не возникнет убежденность, что есть возможности для их эффективного использования. Но наращивание возможностей требует упорных инвестиций, до тех пор, пока не будет преодолен критический барьер, это сулит большие выгоды, но требуется время для их реализации. Фундаментальные реформы потребуют лучших институтов, которые развиваются медленно. Эти требования взаимосвязаны. Таким образом, руководители развивающихся стран должны знать, что в течение длительного времени потребуется поддержка от более высокоразвитого сообщества. Без такой поддержки — и без компенсации (услуга за услугу — *quid pro quo* — *лат.*) за поддержку реформы — развивающиеся страны останутся в своем кругу обещаний и разочарований. При получении поддержки этот круг будет разорван.

Главная ответственность развивающихся стран

Стимулирование развивающихся стран с целью более быстрого развития за счет увеличения помощи, торговли, миграции и доступа к знаниям и технологиям сформирует большие потребности в лидерах и избирателях. Меры, которые необходимо предпринять, сформулированы ниже.

- *Увеличение помощи и повышение ее эффективности.* Развитые страны должны усилить способности развивающихся стран в деле следования по пути устойчивого развития — за счет обеспечения их помощью для целей развития, которая поддерживает предоставление общественных благ и привлечение частных инвестиций¹⁵.
- *Сокращение задолженности.* Начала работать Инициатива в отношении бедных стран с высоким уровнем задолженности (ХИПК). Для всех развивающихся стран важно и дальше идти по этому пути и подписывать соглашения о принятии стратегий, направленных на сокращение бедности и увеличение отчетности.
- *Открытые сельскохозяйственный и промышленный рынки и рынок труда.* Торговые барьеры, установленные развитыми странами, ограничивают экспорт из развивающихся стран и подрывают благосостояние бедного населения. Неограниченный доступ на рынки развитых стран для текстиля и одежды приносит 9 млрд долл. в год, а доступ на сельскохозяйственный рынок — 11,6 млрд долл. в год.¹⁶
- *Улучшение доступа развивающихся стран к технологиям и знаниям.* Реализация мотивации к предоставлению развивающимся странам технологий и распространению знаний — включая информацию, связанную со смягчением климата, профилактикой заболеваний и сельскохозяйственным развитием. Поддержка увеличения научных исследований в области сельскохозяйственных культур, создания вакцин, и адаптивных стратегий, которые позволяют улучшить жизнь бедного населения.

Совместная ответственность развивающихся и развитых стран

Совместными усилиями развитые и развивающиеся страны могут решать большую часть насущных проблем, с которыми сталкивается человечество. Их совместная ответственность состоит в том, чтобы *создать глобальное партнерство для установления правил, определяющих права и обязанности при совместном разделении бремени*. Поскольку мир становится все более взаимосвязанным — с точки зрения экологии, экономики и социального обеспечения — должны быть разработаны и согласованы новые правила и институты. К ним относятся правила международной торговли, правила по предотвращению конфликтов, правила, регулирующие миграцию, правила, регламентирующие использование биосферы; а также права собственности, права на интеллектуальную собственность, технологические процессы и генетическую информацию. Результаты могут быть впечатляющими. Если эти институты должны быть эффективными, то правила по выработке нормативов и правил должны быть честными — и для процесса, и для результата.

Найдутся роли для всех действующих лиц в этой глобальной системе, включающей правительства развивающихся и развитых стран и стран с переходной экономикой; администрации провинций, городов, местных общин, организации гражданского общества (ОГО), частные фирмы, отдельные люди.

- Все правительства могут улучшить подотчетность государственных учреждений, обеспечить предоставление информации о социальных и экологических условиях — повысить возможности основного населения и организаций гражданского общества в деле выявления проблем, справедливого согласования интересов и нахождения решений.
- Организации гражданского общества могут помочь объединять голоса при согласовании разрозненных интересов и обеспечивать необходимый контроль результатов со стороны общественных, частных и неправительственных групп. Академии должны быть признаны в качестве ключевых действующих лиц в деле распространения знаний, мониторинга и оценки.
- Частный сектор может решать экономические, социальные, экологические задачи, помогая создавать структуру, которая обеспечит необходимые стимулы для фирм быть подотчетными по всем трем направлениям.

Если глобальное сообщество видит достоинства в достижении такого согласия, то над его отдельными элементами предстоит более тщательно работать в течение нескольких лет, чтобы разработать осуществимую программу, которая будет удовлетворять требованиям всех заинтересованных кругов, не подрывая обещания придерживаться ее.

Продолжение диалога: несколько открытых вопросов

Для достижения большего прогресса на пути к согласию и чтобы можно было определить процесс и структуры как «справедливые», необходимо решить несколько глобальных вопросов, которые связаны с устойчивым развитием и остаются предметом горячих споров. Здесь упоминаются 4 важных и противоречивых проблемы, решение которых имеет важные политические и институциональные последствия и требует надежной глобальной оценки.

Когда потребление становится чрезмерным

Озабоченность по поводу чрезмерного потребления часто возникает в благополучных странах и, в тех случаях когда говорят об угрозе увеличения уровня глобального потребления для устойчивого развития. Но какой тип потребления следует переквалифицировать в чрезмерное, почему оно считается наносящим вред и что необходимо делать? Означает ли, что должны существовать какие-то ограничения на глобальное потребление (и в результате существующие высокие уровни потребления в развитых странах надо ограничить и за счет этого увеличить потребление в бедных странах)? Пока по этому вопросу мало ясности. Одно из определений чрезмерного потребления относит его к экологическим внешним эффектам, связанным с высоким уровнем потребления при высоких уровнях дохода на душу населения. Например, выбросы двуокиси углерода и их вклад в изменение климата в значительной степени коррелируют с уровнем потребления электроэнергии, обогревом домов, транспортными услугами и энергоемким производством товаров — все эти виды потребления обычно увеличиваются с возрастанием дохода. В этих условиях определение «чрезмерное» (в оригинале это обозначается одним словом — «overconsumption» с приставкой over. — *Прим. ред.*) справедливо, поскольку для определения внешних эффектов используются определения «неэффективный» (когда не достигается баланса между затратами и выгодами) и обычно — «несправедливый» (когда благополучные люди перекладывают ущерб на плечи бедных). Однако общий уровень потребления не является источником проблем. Он представляет собой сумму индивидуального потребления и потребления, связанного с процессами производства, которые и порождают внешние эффекты. А на этот счет уже существуют хорошо разработанные политические предписания с точки зрения государственных финансов.

Другое объяснение чрезмерного потребления с трудом поддается описанию и связано с социальными внешними эффектами. Считается, что люди должны стремиться к адекватному потреблению (по одежде, автомобилям, жилью), отчасти это обусловлено нормами, установленными другими людьми. Если это справедливо, то чрезмерное потребление сродни некоторым аспектам гонки вооружений. Какими будут

политические последствия? Здесь потребуются взаимные ограничения (этот вопрос сводится преимущественно к проблеме координации), необходим переход от конкурентного индивидуального потребления к потреблению в «качестве общественного блага». Однако эти внешние эффекты требуют более глубокого понимания, прежде чем могут быть заключены какие-либо соглашения для борьбы с ними.

Каково будущее сельского хозяйства и генетически модифицированных организмов?

Несмотря на большие обещания улучшить сельское хозяйство для бедных, биотехнологии в целом и трансгенные организмы, в частности, с трудом решают проблемы бедного населения. Некоторые направления практически не встретили противодействия, например метод селекции с использованием генетических маркеров. Другие, например создание трансгенных организмов, вызвали большую озабоченность по поводу безопасности продуктов питания и воздействия на окружающую среду.

Удобство, связанное с новой технологией, определяется как «удобство» в основном учеными с их научными институтами и институтами по безопасности продуктов питания и их чувствами по поводу концентрации экономической власти в их многонациональных корпорациях по биологическим наукам. Решения этих комплексных проблем разыгрываются на фоне декораций глобализации и связанной с ней неуверенности в том, что многие люди способны контролировать свою жизнь и окружающую среду. Именно бедные люди в развивающихся странах нуждаются в доступе к новым сельскохозяйственным технологиям. Однако принцип предосторожности говорит нам, что мы должны подходить с позиций соблюдения осторожности, рассматривать альтернативные варианты и добиваться полной прозрачности и демократичности процесса. Для этого необходимо более тщательно собирать информацию о том, что известно современной науке, а что не известно, и политический процесс должен быть более эффективным.

Как согласовать интересы и избежать гонки за правами собственности на интеллектуальном фронте?

Права на интеллектуальную собственность (ПИС) являются следующим поколением активов, которые могут увеличивать или снижать инклюзивность и влиять при этом на эволюцию качества институтов. ПИС представляют собой компромисс между интересами пользователя, собственника и создателя. Часто затраты на них велики — при тиражировании семян, компьютерных программ, песен, масок печатных плат, метеорологических баз данных. Однажды эти продукты уже были созданы, затем они были широко распространены и принесли большие выгоды потребителям. Почему бы не

сделать их доступными по цене репродуцирования? Потому что тогда у частных действующих лиц исчезнут стимулы создавать информацию и инновации, которые и лежат в основе дальнейшего производства продукта. Права на интеллектуальную собственность, защищенные патентами и копирайтами, уравнивают статические и динамические аспекты эффективности.

Соглашение по вопросам применения в торговле прав на интеллектуальную собственность (ТРИПС), заключенное под эгидой ВТО, обеспечило укрепление прав собственности производителя в отношении потребителя в глобальном масштабе. Его мгновенный эффект будет состоять в увеличении отчислений роялти владельцам прав интеллектуальной собственности, которые в подавляющем большинстве живут в развитых странах. Согласно одной оценке, применение ТРИПС в полном объеме приведет к увеличению ежегодных чистых отчислений патентной ренты в США, Германии и Японии в размере 32 млрд долл.¹⁷ Будет ли такой режим охраны прав интеллектуальной собственности приносить ущерб долговременным интересам развивающихся стран? Этот вопрос горячо обсуждается. В принципе ТРИПС предоставляет для широкого использования хорошо отрегулированную систему защиты прав интеллектуальной собственности, отвечающую существующим потребностям¹⁸. Эта система может использоваться и в развивающихся странах. Однако на практике свобода маневра у этих стран может быть ограничена, и потенциальная возможность ущемления их интересов может вызывать беспокойство. Несмотря на то, что положения системы охраны прав интеллектуальной собственности достаточно четкие, до сих пор не утверждены некоторые важные детали. Развертывание по всему миру дискуссий по этому вопросу может помочь развивающимся странам усилить свои позиции по следующим аспектам: а) объединение усилий в оценке патентов; б) стандарты, отражающие широту и новизну патентных заявок; в) охрана прав на генетические ресурсы и на традиционные знания; г) политика глобальной конкуренции; д) основания для государственного финансирования и распространение результатов переписи, экологических и метеорологических данных и генетической информации. Увеличение возможностей развивающихся стран для участия в этих дискуссиях может также способствовать достижению более справедливых результатов.

Каковы перспективы глобальной миграции?

Глобальное неравенство в сочетании с глобальными демографическими тенденциями создают сильное давление в пользу миграции. Многочисленная литература показывает, что различия в заработной плате являются движущей силой миграции. Высокие уровни рождаемости в тех местах, где рынок труда не может абсорбировать всю рабочую силу, также способствуют миграции. Между тем, старение населения в развивающемся мире приводит к значительному сокращению

размеров рынка рабочей силы и к увеличению спроса на неквалифицированную рабочую силу для выполнения работы, не связанной с применением механизмов (например, работа сиделками у пожилых людей). Между тем затраты на миграцию продолжают снижаться, особенно затраты на информацию и транспорт. В итоге можно сказать, что в течение следующей половины ожидается резкое увеличение предложения рабочей силы международных мигрантов и спроса на нее.

Это давление является глобальной проблемой. Должны быть приняты коллективные решения, и каждая из возможностей несет свои затраты и выгоды. Существует много причин для поддержки долговременного подхода, а также внутренней миграции (последняя может ускорить обучение мигрантов в несущих бремя миграции регионах). Но миграция по-прежнему остается уязвимым вопросом в тех странах, которые принимают мигрантов. Существуют проблемы, связанные с ассимиляцией новоприбывших, а также с преувеличенными страхами и неправильным пониманием. Решение одной потенциально принимающей страны ограничить прием мигрантов окажет воздействие и на другие принимающие страны и на страны, посылающие мигрантов. Стрессы, вызванные миграцией, могут быть связаны скорее со скоростью перемен, чем с их масштабом. Процесс ассимиляции для иммигрантов измеряется не годами, а десятилетиями. Предварительная подготовка к миграции как в принимающей, так и в посылающих странах, в течение жизни следующего поколения могла бы к 2050 г. привести к созданию более подготовленного мира, по сравнению со старым миром, где прогнозирование никогда не проводилось.

В настоящем докладе утверждается, что отсутствие активностей, возможностей и выражения интересов у больших групп населения препятствует оказанию чрезвычайной помощи теми органами полиции, которые отвечают за подготовку временного проживания, кроме того, это задерживает рост и подрывает потенциал для позитивных изменений. На национальном уровне это обкрадывает нас на те таланты, которые оказываются выкинутыми из общества. На международном уровне это лишает нас того вклада, который могли бы внести развивающиеся страны в процесс устойчивого развития. Более устойчивый путь развития является и более социально инклюзивным. Он стимулирует общества на проведение преобразований и решение проблем, связанных с коллективными действиями. Этот вызов сейчас и в будущем призван воспитывать мужество и развивать обязательства по управлению процессами жизнеобеспечения и достижения благосостояния, способствовать преобразованиям, которые улучшают качество окружающей среды, укрепляют нашу социальную структуру и повышают качество жизни. Многие люди слышали, что для поддержания жизни требуется гораздо меньше ресурсов.

Библиографические примечания

Настоящий доклад привлекает широкий круг документов Всемирного банка и многочисленные внешние источники. Специальные исследования и примечания подготовили: Шербурн Абботт, Г. Ачарья, Ален Берто, Хосе Бракарс, Кжель Арне Брекке, Тим Кэмпбэл, Роберто Кавез, Моника дас Гупта, Джон Диксон, Скотт Гейтс, Нильс Петтер Гледич, Ронгвальдур Ханнессон, Карла Хофф, Перниль Хольтедаль, Экард Джанеба, Джон Келленберг, Штейн Кунле, Хук Ю Квон, Десмонд Макнейл, Эдгар Ортиз Мтьялаваси, С. Мансуб Маршед, Эрик Ньюмайер, Хелена Пантелик, Санжив Пракаш, Джейн Пратт, Пер Селле, Гуторм Шйелдруп, Хаакон Веннемо, Николас Самбанис, Поль Штейнберг, Арне Тесли и Ахмед Зайнаби.

Специальные исследования для данного доклада доступны в Интернете на сайте <http://econ.worldbank.org/wdr/wdr2003/> или в Отделе по подготовке Доклада о мировом развитии. Мнения, выраженные в этих документах, не обязательно разделяются Всемирным банком или настоящим докладом.

Многие люди, как работающие во Всемирном банке, так и вне Банка, помогли группе авторов своими советами и рекомендациями. Ценные замечания и вклад внесли Герберт Аквей, Садик Ахмед, Элеодоро О. Майорга Альба, Мир А. Алтаф, Али Амахан, Ивар Андерсен, Джок Андерсон, Шломо Ангел, Вильям Ашер, Роберт Бэкон, Дэнис Бахароглу, Тулио Барбоза, Скотт Барретт, Карл Бартонэ, Ричард Бэрроуз, Тамсин Бартон, Есра Беннатан, Ален Берто, Дерек Бэйерли, Энтони Бигио, Ганс Бинсвангер, Сливен Бисарре, Джеймс Бонд, Мария Борда, Милан Брамбат, Хосе Бракарс, Марджори-Энн Бромхед, Дэн Бромли, Лестер Браун, Пайет Байс, Тим Кэмпбэлл, Франклин Карди, Дэвид С. Касселз, Кристоф Чэмли, Надерех Чамлу, Роберто Кавес, Аджей Чиббер, Танзиб Чоудури, Хун Мок Чунг, Дин Сира, Кевин Кливер, Роберт Клемент-Джонс, Вильям Коббетт, Поль Колье, Маурина Кроппер, Ксаби Ксаби, Парта Дасгупта, Лаура Де Брюлар, Клаус Дейнингер, Шанта Деварайан, Симеон Джанков, Дэвид Доллар, Ахмед Эйвэйда, Энос Эсикури, Дэвид Эллерман, Антонио Эстаче, Ке Фанг, Марианна Фай, Петер Фаллон, Шарок Фардауст, Катрин Фарвак, Джон Флора, Дэвид Фристоун, Мария Эмилия Фрейре, Алан Гельб, Ален Жилберт, Гершон Федер, Роберт Франк, Скотт Гейтс, Хафез Ганем, Индермит Жиль, Сумила Гульяни, Кеннет Гвильям, Аги Кисс, Кирк Гамильтон, Джефф Наммер, Дэвид Ганрахан, Ронгвальдур Ханнессон, Ярле Гарстад, Марца Элени Хахиолос, Джон Хендерсон, Йешко Хэнтчэль, Вернон Хэндерсон, Марк Хильдебранд, Рафик Фэйтхали Хирджи, Даниэль Хурнвег, Д. К. Хуркад, Сарват Гуссейн, Грегори Инграм, Вильям Джагер, Виджей Джаганнатан,

Эммануэль Джиминез, Тод М. Джонсон, Ольга Жонас, Стин Лау Джоргенсен, Дэвид Каймовиц, Хироши Кавашима, Фил Кифер, Чарльз Кенни, Хоми Карас, Джон Келленберг, Элизабет Кинг, Кеннет Кинг, Налин Кишор, Стефен Кнэк, Сомик Лэл, Мануэль Лантин, Франни Лотье, Франк Мишель Лекок, Джонанн Линн, Жозеф Ллойд Лейтман, Андрес Либенталь, Стефен Малпеци, Робин Мирнс, Жерар Менкоф, Фатема Мернисси, Алан Миллер, Прадип Митра, Августа Молнар, Каролина Мозер, Десмонд Макнейл, Моан Муназинге, Мустафа Камел Набли, Аксел Наэрстад, Эндрю Нельсон, Мартъен ван Ньюкуп, Летиция Обенг, Александра Ортис, Эдгар Ортис, Ами Нолан Осборн, Элинон Остром, Мид Овер, Стефан П. Паджиола, Гильермо Перри, Ги Пфефферман, Робер Пиккиотто, Робер Прескотт-Аллен, Лант Притчет, Фелисити Проктор, С. Сандживи Раджасингам, Виджайенда Рао, Джон Редвуд, Франциско Райфшнайдер, Ритва Рейника, Феликс Реми, Джозеф Рицен, Ф. Халси Роджер, Дэвид Розенблат, Микаэль Л. Росс, Ина-Марлен Рутенберг, Мария Сарраф, Дэвид Саттервейт, Сара Д.Шерр, Ричард Скурфилд, Луи Скура, Луи Сервен, Косма Шализи, Прийа Шьямундар, Дэвид Симпсон, Анил Суд, Лин Сквайер, Эндрю Стир, Вивек Сури, Ли Саммер Траверс, Тимоти С. Томас, Том Титенберг, Джейн Толл, Томас Томич, Джон Андервуд, Кешав Варма, Гаакон Веннемо, Дэвид Г. Виктор, Джеффри Винсент, Тара Вишванат, Иоахим вон Амсберг, Майкл Волтон, Хуа Ванг, Роберт Ватсон, Джейм Веббе, Моника Вебер-Фар, Анна Велленштайн, Дэвид Вилер, Энтони Д. Вайтенн, Джефф Вильямсон, Роланд Вайт, Джули Вилориа-Вильямс, Майкл Вулкок, Свен Вундер и Хания Злотник.

Ценную помощь также предоставили Тринидад Анхелес, Карей Энн Кэдмэн, Мета де Кокеромон, Жан-Пьер С. Джомалье, Кристин Эбро, Инес Гарсия-Туми, Джон Гаррисон, Анита Гордон, Рита Хилтон, Серджио Джелиннек, Лоренс Макдональд, Накер Мохамед Мегерби, Джойс Мсуйа, Жан Грей Понкамни, Вильям Рюбен, Каролин Рейнолдс, Рула Йазиги.

Группа хотела бы поблагодарить специалистов, которые принимали участие в следующих мероприятиях во время планирования и подготовки данного доклада. Участники этих семинаров и видеоконференций перечислены на веб-сайте. **Берлин, Брюссель, Вашингтон, Вьетнам, Китай, Коста-Рика, Лондон, Нью-Йорк, Нигерия, Осло, Париж, Южная Африка.**

При составлении данного списка мы постарались упомянуть всех, кто участвовал и помогал в работе над настоящим докладом, но, возможно, кого-то упустили. Группа приносит свои извинения и еще раз благодарит всех, кто внес свой вклад в эту работу.

Примечания

Глава 1

1. World Bank 2001h, CD Rom (SIMA 349).
2. Chen and Ravallion (2000).
3. World Bank 2001h, CD Rom (SIMA 349).
4. World Bank 2001h, CD Rom (SIMA 349).
5. World Bank 2001h, CD Rom (SIMA 349).
6. За последние 10-15 лет качество и объем статистических данных о домашних хозяйствах, используемых для измерения уровня бедности, существенно улучшились, и важную роль в этом улучшении сыграл Всемирный банк. С 1990 г. оценки, проводимые Банком в отношении уровня бедности ниже 1 долл. в день, целиком базируются на этих данных. Однако, недостаточность адекватных данных за прошлые периоды, естественно, делает более долгосрочные оценки более проблематичными. В работе «Глобализация, рост и бедность» (World Bank, 2002g) приводится оценка, согласно которой число людей, живущих на менее чем 1 долл. в день, за период с 1980 по 1998 г. сократилось на 200 млн. Как отмечается в Докладе, эта оценка основана на двух источниках, использующих различную методологию. Дальнейшие проверки с использованием более надежных методов подтверждают предшествующую оценку. Эти оценки также показывают, что при исключении из рассмотрения Китая, окажется, что чистое сокращение общего числа бедных людей незначительно или вовсе отсутствует.
7. В 1978 г. в Китае произошла отмена коллективного ведения сельского хозяйства, были резко повышены цены на сельскохозяйственную продукцию и существенно повышена роль рыночных сигналов и иностранных инвестиций.
8. Brown and others (2001). Оценки World Watch Institute, основанные на национальных обследованиях веса тела, проведенных ООН и Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ).
9. World Bank 2001i.
10. World Bank 2001h; Sambanis (2000, p. 13).
11. UNDP, UNEP and others (1999).
12. UNDP, UNEP and others (1999).
13. UNDP, UNEP and others (1999).
14. Данные доступны в докладе Группы Всемирного банка «Access to Safe Water» на сайте <http://www.world-bank.org/depweb/english/modules/envirom/water> (2000).
15. UNEP (1997b); Scherr (1999); Scherr and Yadav (1996); White, Murray and others (2002); Cosgrove and Rijsberman (2000).
16. World Bank (2001c).
17. UNDP, UNEP and others (1999).
18. Myers, Mittermeier and others (2000).
19. UNDP, UNEP and others (1999).
20. UNDP, UNEP and others (1999).
21. World Bank (2001c).
22. Социальные изменения и культурная эволюция также ускорились, но неравномерно как внутри обществ, так и между ними. Некоторые культуры даже при желании оказываются менее способными к адаптации к высоким темпам изменений, а другие могут и не хотеть этого.
23. Несоответствия между социальными и природными процессами проявляются пространственно (в привязке факторов к конкретному местонахождению) и в различных масштабах.
24. До недавнего времени углеродные выбросы в результате энергоемких производств (основанных на угле и других видах ископаемого топлива) не влияли на глобальный температурный режим, поскольку они не превосхо-

дили поглощающую способность биосферы. Теперь, чтобы предотвратить будущий ущерб, нужны более дорогостоящие альтернативы.

25. Dasgupta (2002).
26. Yi (2002).
27. Bloom and Williamson (1997).
28. Во многом напоминая процесс повышения творческих способностей рабочих групп, население, мигрирующее в города, проходит этапы формирования, волнения, приведения в норму и достижения результатов. Формирование происходит при объединении индивидов с различным происхождением и опытом; волнение — при столкновении различных позиций; приведение в норму — при развитии объединяющих позиций; достижение результатов — при замене деструктивного поведения созидательным. В итоге в лучшем случае города становятся центрами, в которых объединяются различные культурные ценности и развиваются объединяющие ценности, согласующие различные перспективы и открывающие для различных подгрупп возможности в области специализации и инноваций.
29. Полные ряды данных по развивающимся странам и странам с высоким уровнем доходов за 1950-2050 гг. были получены на основе различных интерполяций и экстраполяций имеющихся данных с учетом согласованности с имеющимися контрольными суммарными показателями Всемирного банка и ООН. Оценки по группе городов с численностью населения в 100 тыс. и более получены на основе следующих источников: контрольные суммарные показатели ООН и Всемирного банка по городскому населению в развивающихся странах и странах с высоким уровнем доходов; U.N., World Urbanization Prospects, 1999 Revision, цифровые файлы Отдела народонаселения ООН [U.N. Population Division]; база данных по городам с населением более 100 тыс., составленная для Конференции ООН по населенным пунктам (Хабитат) — «Проект ООН — Хабитат “Успешные города”» (U.N.-HABITAT Successful Cities project). (Прогнозы Всемирного банка по городскому населению ниже прогнозов ООН и ближе к прогнозам Международного института прикладного системного анализа, так как они предполагают более низкие темпы роста для большинства стран.) Население более мелких городов (менее 100 тыс. человек) рассчитывалось как разность между общей численностью городского населения, согласно источникам ООН и Всемирного банка, и оценкой численности населения в крупных городах (более 100 тыс.).
30. Krugman (1998); Gallup and Sachs (1998).
31. Henderson, Shalizi and Venables (2001).
32. Осуществить значимую оценку последствий или вероятностей результатов, вариантов и приоритетов трудно, если не невозможно, без необходимых данных и информации. По экологическим и социальным параметрам могут быть некоторые временные ряды на локальном уровне, но эквивалентные дезагрегированные данные по ВВП, как правило, отсутствуют. На национальном уровне ситуация часто обратная. Это препятствует любым попыткам количественного моделирования или оценки изменений во времени или их факторов. Данный доклад основывается главным образом на анализе конкретных ситуаций, которые рассматриваются как репрезентативные.

Глава 2

1. Полезность или благосостояние всегда представляли по своей сути неизмеримые понятия. Несмотря на эти ограничения, в качестве заменителей иногда использовались показатели, измеряющие самооценку счастья или общей удовлетворенности жизнью. См. Oswald (1997).

2. Важность общественного участия для человеческого благосостояния отражается, например, в отрицательной корреляции между самооценкой счастья и безработицей в зависимости от доходов (Blanchflower and Oswald, 2000). Эти данные подтверждаются также преобладанием суицидального поведения среди безработных (Oswald, 1997). Важность экологического фактора отражается, например, в результатах обследования более 35 тыс. человек в странах «Группы 20», в котором почти каждый четвертый отметил экологические проблемы как важнейшие для страны. Хотя фокус экологической озабоченности различен и зависит частично от уровня развития (например, в Азии люди больше озабочены влиянием загрязнения среды на здоровье, а в странах «Группы 20» в равной степени этой проблемой и потерей природных ресурсов), доля людей, отметивших загрязнение воздушной и водной среды и потерю природных ареалов и биологических видов везде значительна и колеблется от 63% (по потере видов) до 71% (по загрязнению воды). См.: *Enviroics International (International Environment Monitor Survey Oct-Dec 2001 в режиме «он-лайн» на сайте www.enviroicsinternational.com*).

3. В работе Дасгупта (Dasgupta, 2001a) показано, что при любой произвольной траектории потребления, совокупная приведенная стоимость (дисконтированный интегральный показатель) полезности увеличивается на коротком временном интервале тогда и только тогда, когда богатство (оцененное по скрытым ценам, определенным на траектории потребления) возрастает на этом интервале по постоянным скрытым ценам. См также Hamilton (2000).

4. В литературе скорректированные чистые сбережения определяются также как подлинные сбережения.

5. Вопрос о том, следует ли включать социальные активы в измерение чистого богатства и сбережений, все еще обсуждается. См. примечание 14.

6. Коррекция по выбросам CO_2 отражает ущерб глобальным ресурсам, связанный с хозяйственной деятельностью в данной стране. Если мы предположим определенные права собственности, в частности, что каждая страна имеет право не подвергаться ущербу от выбросов CO_2 с территории ее соседей, то оценка глобального ущерба представит сумму: а) ущерба от выбросов CO_2 в стране для ее собственных ресурсов за период времени и б) условных возмещений ущерба, причитающихся всем другим странам, пострадавшим от этих выбросов.

7. Также не включаются эффекты увеличения ожидаемой продолжительности жизни, имеющие непосредственное отношение к человеческому капиталу.

8. После учета роста населения в работе Дасгупта (Dasgupta, 2001b) обнаружено, что изменения богатства (скорректированных чистых сбережений в расчете на душу населения) имеют отрицательное значение на Индийском субконтиненте и в Африке и положительное значение в Китае.

9. Некоторые неправительственные организации начали экспериментировать с информационными возможностями Интернета для стимулирования обсуждения государственной политики; повышения прозрачности деятельности частных корпораций, государственных ведомств и законодательных органов; организации обратной связи между гражданским обществом и выборными должностными лицами.

10. Ресурсы (активы) могут быть классифицированы многими способами в зависимости от целей анализа. Перечень, представленный в данной главе, никоим образом не является исчерпывающим. Например, важное значение для человеческого благосостояния могут иметь также ресурсы культуры. Также может быть целесообразным, в за-

висимости от характера анализа, провести более строгое различие между представленными категориями, например, между физическими и финансовыми активами в рамках ресурсов, созданных человеком.

11. Отходы от других видов обычно легче подвергаются естественному разложению микроорганизмами.

12. Доверие, как правило, накапливается в процессе повторяющегося взаимодействия.

13. Межличностные связи могут рассматриваться как ресурсы, но связи, которые не способствуют взаимному доверию, ведущему к положительным результатам, не являются социально продуктивными.

14. Все еще существуют значительные расхождения во мнениях относительно понятия «социальный капитал» (по вопросам о том, что составляет социальный капитал, может ли в этом контексте вообще применяться термин «капитал», и как анализировать и измерять эффекты социального капитала). Тем не менее, все большее количество данных свидетельствует о том, что общие ценности, неформальные связи, межличностные сети отношений могут иметь важное значение для результата, независимо от трудностей измерения социального капитала. См. различные определения социального капитала в Grootaert and van Bastelaer (2001); примеры аргументов относительно использования термина «капитал» в Solow (2000) и Bowles and Gintis (1999); эмпирические проблемы измерения в Stone (2001). Литература, посвященная проблемам социального капитала, рассматривает институты и организации как структурный социальный капитал, а другие элементы (доверие, общие ценности, нормы) как когнитивный социальный капитал. В данном докладе термин «социальный капитал» употребляется для обозначения межличностных связей и создаваемых ими доверия и общих ценностей, но не включает нормы, которые функционируют в качестве неформальных правил. Кроме того, также как в литературе по институциональной экономике, мы отделяем понятие «институты» от социального капитала и обозначаем понятием «институты» механизмы или правила игры (формальные и неформальные), которые определяют то, как индивиды и группы взаимодействуют друг с другом, осуществляют координацию и распределение ресурсов. (Хотя, как показано в главе 3, социальный капитал при его узком определении как когнитивный социальный капитал и институты при их широком определении, включающем внутренние организации, обладают важнейшими характеристиками, свойственными активам, которые подкрепляют способность общества эффективно использовать другие активы.) В данном докладе в понятие институтов включаются также внутренние организации (но не организации как ведомства).

15. Природные ресурсы могут также иметь «действительную» стоимость. Экосистемы существовали до появления человека и могут функционировать без человека, но человечество не может существовать без экосистем. Однако поскольку человечество постоянно развивает свои знания и технологии, способные защитить или разрушить экосистемы, в докладе рассматривается инструментальная стоимость.

16. Согласно более узкому экономическому определению, два фактора производственной функции являются взаимодополняющими, если их перекрестная эластичность спроса по цене (степень, в которой спрос на один фактор увеличивается при росте цены другого) имеет положительное значение. Однако при отсутствии рынков ценовая эластичность спроса не может быть определена, даже если с технической точки зрения активы являются дополняющими. Мы постоянно применяем эту более широкую концепцию.

17. Примеры, данные в тексте, иллюстрируют микро-уровень. Пример, более соответствующий макроуровню, представлен в Knack and Keefer (1997), где проведен анализ роли социального капитала с использованием показателей доверия и гражданских норм и показана его положительная связь с ростом.

18. Как социальный капитал, так и формальные и неформальные институты, могут снизить транзакционные издержки и повысить эффективность. Способствуя инновациям, они также могут повысить темпы роста производительности. Таким образом, доброкачественный социальный капитал и институты имеют важнейшее значение для экономического роста.

19. Krishna and Uphoff (1999).

20. Reid and Salmen (2000).

21. Galor and Zeira (1993).

22. Uzzi (1997).

23. Yi-Renko (1999).

24. О роли социального капитала в ускорении инноваций и разработке новой продукции в фирмах см. Suvanto (2000).

25. Zaheer, McEvily and Perrone (1998).

26. Показателем, отражающим как сокращение продолжительности жизни, так и продолжительность срока жизни при различной степени дисфункции в результате заболевания, являются годы жизни, скорректированные на инвалидность (disability adjusted life year, DALY). Согласно оценкам (Murray and Lopez, 1996), в развивающихся странах плохое состояние окружающей среды составляет значительную долю всего воздействия фактора заболеваемости, составляющую 10-20% общего показателя DALY.

27. Clark (1898).

28. Однако, даже в самых передовых промышленно развитых странах физические активы составляют лишь небольшую часть совокупных активов; основную часть составляют человеческий капитал, социальный капитал и экологические ресурсы.

29. World Bank (2001f).

30. World Bank (2001f).

31. World Bank (2001f).

32. Это означает наличие фактов, свидетельствующих о материализованном техническом прогрессе.

33. Водные бассейны, кроме функции сбора воды, выполняют две другие важные функции: очистки воды и стабилизации ее баланса. Важность стабилизации определяется значительной неравномерностью осадков. Водный бассейн автоматически компенсирует несоответствие между выпадением осадков и течением, так как почва поглощает и частично выделяет воду. Деревья играют центральную роль в этой системе, удерживая почву на месте (что важно для стабилизации и очистки воды, так как почва выполняет роль фильтра) и взаимодействуя с грибами и микроорганизмами почвы в процессе разложения загрязнителей и очистки воды. Хотя могут существовать заменители очистной функции водных бассейнов, но даже в промышленных поселениях практически нет заменителей функции, контролирующей водные потоки (Heal, 2000).

34. В 1993 г. мировое производство креветок составило 600 тыс. метрических тонн на 960 тыс. га плантаций, из них около 80% было произведено в Азии и остальное в Латинской Америке. Обилие личинок креветок (благодаря созданию в 1970-1980-х гг. в Азиатско-Тихоокеанском регионе коммерческих инкубаторных станций), маркетинг разработанных кормов и активная поддержка правительств создали основы для подъема этой отрасли производства в 1980-е годы (Primavera, 1994).

35. Системы сельскохозяйственного производства подразделяются на четыре основные категории: традицион-

ная, экстенсивная, полукэстенсивная и интенсивная. Они характеризуются повышением уровня запасов и соответствующих требований к управлению кормовыми и водными ресурсами.

36. Primavera (1994).

37. Заметим, что здесь не учитываются экономические потери, связанные с уничтожением мангровых деревьев, которое часто сопровождает выращивание креветок.

38. При высоком уровне развития отрасли специализация охватывает производителей оборудования для ферм, кормов из водорослей, специально разработанных кормов, инструментов и услуг. Таким образом, она может вовлекать многих работников и значительные объемы капитального оборудования. Например, в Эквадоре в 1990 г. на фермах по выращиванию креветок было занято около 100 тыс. человек, общая капитализация отрасли составила 1,66 млн долл. В Таиланде занятость на фермах составила в 1991 г. примерно 114 тыс. человек, в Индии на заводах по переработке креветок работали около 500 тыс. человек (Primavera, 1994).

39. См. Dasgupta (2000).

40. Экосистемы являются интегрированными системами, поэтому раздел экосистемы на отдельные части с последующей их приватизацией может создавать проблемы, так как каждый отдельный владелец может использовать свою землю по-своему, не обращая внимания на потребности экосистемы в целом, что может привести к потере биологического разнообразия и, в конечном счете, устойчивости самой экосистемы.

41. См. Dorsey (1998).

42. Результатом истощения озонового слоя является возрастание ультрафиолетовой радиации, достигающей поверхности земли. Подверженность более интенсивной солнечной ультрафиолетовой радиации может привести к весьма значительному росту заболеваемости раком кожи и смертности.

43. В этом расчете не учтено влияние экологических ресурсов. Показатель физического капитала заменен показателем инвестиций по отношению к ВВП. Социальные ресурсы измерены по отсутствию расовой и национальной напряженности. Политический терроризм измерен с помощью индексов Международного странового рейтинга риска (International Country Risk Guide — ICRG). Распределение человеческого капитала заменено показателем среднего срока школьного обучения. Распределение образования, измеренное с помощью коэффициента Джини, взято из Thomas, Wang, and Fan (2001). Почему важно распределение образования? В странах с очень несимметричным распределением образования его уровень может не соответствовать уровню дисперсии способностей. Если в обществе дисперсия образования ниже, чем дисперсия способностей, то расширение дисперсии образования может повысить среднедушевой доход.

44. Минимальный пороговый уровень индекса (основного компонента) Международного странового рейтинга риска (ICRG) по расовой и национальной напряженности и политическому терроризму составил -0,23.

45. Внимание к активам не снижает важности повышения совокупной факторной производительности (total factor productivity — TFP) в поддержании устойчивого роста. В межстрановых сравнениях с помощью регрессионного анализа различия в показателях роста между странами в значительной мере объясняются различиями в показателях увеличения TFP. Следует заметить, однако, что некоторые из отмеченных различий в действительности могли отражать ошибки в измерении и неучтенные переменные, а не реальные различия в TFP, и что сам по себе рост TFP мог частично объясняться накоплением активов.

Основным двигателем роста TFP является новая технология, осваиваемая с помощью импорта капитала и новых промежуточных продуктов (материализованого технического прогресса). Также следует отметить, что в исследованиях страновых факторов роста во времени (но не межстрановых различий в темпах роста) накопление активов отмечено как главный фактор роста ВВП.

46. Например, Коллье (Collier, 1999) пришел к выводу, что в периоды гражданских войн ВВП на душу населения сокращается на 2% в год частично из-за прямого падения производства и частично из-за постепенной потери основного капитала в результате разрушения, невозмещаемого износа и изменений в портфеле иностранных инвестиций.

47. При достижении столь низкого уровня социальных активов может возникнуть снижающаяся спираль, когда жестокость порождает извращенные социальные активы, основанные на преступности и насилии и несущие выгоду немногим членам группы и ущерб сообществу в целом (Moser and McIlwaine, 2001).

48. Как отмечалось выше (см. примечание 2), обследования показывают, что люди ценят окружающую среду. Исследования также показывают, что на здоровье людей положительно влияют контакты и взаимодействие с миром природы. Например, в статье, опубликованной в журнале «American Journal of Health Promotion», д-р Фрумкин (Frumkin, 2001) рассмотрел ряд исследований в области здоровья человека в связи с миром животных, растений, характером ландшафта и дикой природы и обнаружил массу свидетельств этой связи. Например, в одном из исследований показано, что владельцы домашних животных имеют более низкое кровяное давление и уровень холестерина и меньше незначительных проблем со здоровьем. Хонеймен (Honeyman, 1990) пришел к выводу, что люди, наблюдающие городские растительные пейзажи, быстрее преодолевают стрессы, чем те, кто лишены такой возможности. Уилсон и Келлерт (Wilson and Kellert, 1994) развили теорию, согласно которой история эволюции человечества превратила человеческие контакты с природой в необходимость, а не в роскошь.

49. Неблагоприятные экологические последствия влияют на бедное население тремя основными путями: деградация природных ресурсов воздействует на их средства к существованию; деградация окружающей среды воздействует на их здоровье; бедные люди в большей мере подвержены воздействию экологической неустойчивости и вероятности катастроф (влиянию климатических изменений на бедные нации). См. Department for International development and others (2002). См. также Cavendish (1999), где собраны эмпирические свидетельства существенного влияния экологических ресурсов на средние сельские доходы в Зимбабве.

50. Сельскохозяйственный сектор в Мадагаскаре в прошлом пострадал в результате дискриминационной политики (только орошаемое производство пшеницы и сахара пользовалось поддержкой, а производство, например, риса упало на 43%). Реформы середины 1990-х годов (девальвация валюты, снижение барьеров для импорта, либерализация рынков, приватизация большинства государственных предприятий) способствовали более сбалансированным стимулам, тем не менее рост производительности тормозился отсутствием удобрений, развитой дорожной инфраструктурой и сегрегацией рынков (Paternostro, Razafindravonona and Stifel, 2001). См. также вставку 8.3.

51. Cole, Rayner and Bates (1997).

52. Easterly (1999).

53. См. Borghesi (1999) и Shalizi and Kraus (2001).

54. См. Dasgupta and others (2002). В теоретических исследованиях отмечены несколько факторов, способных вы-

звать взаимодействие, описываемое кривой Кузнецца: если структурные изменения, характерные для процесса развития, благоприятны для более [экологически] чистых отраслей (Sytrquin, 1989); если очистные технологии характеризуются возрастанием экономии на масштабах (Andreoni and Levinson, 1998); если развитие сопровождается спросом на повышение качества окружающей среды и соответствующей реакцией со стороны политики и институтов (Grossman, 1995); если объем экологических ресурсов снижается во времени, а спрос растет.

55. Согласно оценкам Sebastian, Lvovsky and de Koning (1999), Murray and Lopez (1996), Smith (1998) и Всемирного банка, 9% DALY в развивающихся странах приходится на долю водоснабжения и канализации и городского загрязнения воздуха. Дополнительные 2% DALY приходится на долю загрязнения воздуха в помещениях, которое, не являясь внешним эффектом, с точки зрения сокращения бедности оправдывает государственное финансирование.

56. В ряде случаев цена промедления в решении проблем загрязнения может быть очень высокой. Показателен опыт промышленно развитых стран в борьбе с загрязнением в целях сокращения вредных последствий для здоровья. В Японии в случаях болезни итай-итай (Itai-itai) (от отравления кадмием), астмы Йоккаичи (Yokkaichi asthma) (от выбросов серы) и болезни минамата (Minamata) (отравление ртутью) затраты на очистку и компенсацию жертвам, согласно оценкам, превышают затраты на предотвращение в 1,4 — 102 раз. Еще важнее то, что затраты на предотвращение были вполне по средствам, учитывая среднедушевые доходы и финансовые ресурсы Японии. Проблема состояла в отсутствии знаний относительно последствий бездействия и в наличии других приоритетов. Кроме того, определенные издержки могут быть связаны с эффектом «замораживания» ресурсов: затяжки в изменении структуры стимулов решения проблем загрязнения могут вести к «замораживанию» инвестиционных и технологических ресурсов, что все более увеличивает затраты на последующее исправление вредных последствий.

57. Например, исследование, посвященное Китаю, и прежде всего содержащийся в нем анализ издержек и выгод борьбы с загрязнением воздуха, проведенных на основе данных о фирмах, показало, что «статистическая жизнь» может быть спасена, если ежегодно из атмосферы Пекина устранять 100 тонн двуокиси серы. Оценка затрат на очистные меры для крупных предприятий составила 3 долл. за тонну при 10% контроле за выбросами. Таким образом, снижение выбросов на 100 тонн при затратах в 300 долл. спасло бы одну жизнь. (Затраты на очистку для мелких предприятий значительно выше, но крупные предприятия являются значительно более серьезными источниками загрязнения воздуха в Пекине.) (World Bank, 2000d).

58. Однако, затраты на очистные мероприятия могут быть непропорционально высокими для мелких и средних фирм. Кроме того, следует учитывать, что политика и нормы регулирования могут быть недостаточными для воздействия на экономический рост, так как в отдельных странах промышленность может оказывать сопротивление установлению более высоких параметров регулирования из-за опасения потери конкурентоспособности, что также ведет к субоптимальности уровней загрязнения.

59. Dasgupta and others (2002).

60. Например, «Суперфонд США» (U.S. Superfund) показал, каким высоким может быть уровень затрат на очистку крайне загрязненных районов после совершившегося факта: программой было ассигновано более 100 млрд долл. Проблема отчасти состоит в том, что последствия за-

грязнения не выявляются своевременно — многие участки подверглись загрязнению очень давно.

61. См. Pagiola and Rothenberg (2002), где даны обзор конкретных примеров и анализ различных рыночных подходов к охране лесов.

62. Neal (2000).

63. Классическими примерами влияния исчезновения популяций рыбы являются уничтожение запасов сардины в Калифорнии и Японии в конце 1940-х годов и запасов анчоуса в Перу и Чили в 1970-е годы. Более свежие примеры чрезмерной добычи включают крах трескового рыболовства в Канаде и запасов придонных видов рыбы в ряде мест Новой Англии. Это виды морских рыб, которые живут и питаются на дне или в придонном пространстве океана. Стабильная численность съедобных видов делала их существенным элементом пищевого рациона многих поколений жителей Новой Англии. Наиболее важными из них являются пикша, треска и желтохвостая камбала (Botsford, Castilla and Peterson, 1997).

64. Coase (1960).

65. Myers and Kent (2001).

66. Термин «энергетические субсидии» относится к трансфертам потребителям через занижение цен или трансфертам производителям через завышение цен.

67. Примерно 85% первичных энергоресурсов приходится на ископаемое топливо и 7% — на ядерную энергетику.

68. Использование ископаемого топлива является источником многих экологических проблем, не считая хорошо известных разливов нефти и остаточного залегания. Оно является причиной загрязнения (двуокисью серы, частицами окиси азота, угарным газом), оказывает вредное воздействие на здоровье и производство как непосредственно, так и в виде кислотных дождей (что, в свою очередь, вредит лесам и водам), вносит самый значительный вклад в глобальное потепление.

69. Myers and Kent (2001).

70. OECD (2001c).

71. Также субсидируются исследования и разработки в области возобновляемых ресурсов, однако чистая величина субсидий (в единицах относительного ценового эффекта) в основном связана с ископаемым топливом, а общие бюджетные расходы были бы еще больше, если бы ископаемое топливо вообще не субсидировалось.

72. Согласно оценке «Data Resources Inc.» (на 1997 г.), потеря рабочих мест в добывающей промышленности Европы и Японии составила бы 104 тыс. (OECD 2001c).

73. Eskeland and Devarajan (1996).

74. Существуют две причины, по которым небольшой дополнительный прирост потребления в некотором будущем будет менее ценным с социальной точки зрения, чем такой же прирост, возможный сегодня. Одна из них — нетерпение и неопределенность будущего. Другая причина — ожидание, что в будущем потребление увеличится по сравнению с настоящим, что означает, что выгоды дополнительного будущего потребления будут меньше. Таким образом, потребительская процентная ставка равна чистому коэффициенту временного предпочтения (что отражает первое обстоятельство) плюс показатель процентного роста предельного благосостояния в зависимости от процентного роста потребления (называемый эластичностью предельного благосостояния) и процентного темпа роста потребления (что отражает второе обстоятельство) (Dasgupta, 2001a).

75. Поскольку потребительская процентная ставка состоит из двух компонентов (см. примечание 74), нет оснований считать, что она останется постоянной во времени.

76. Newell and Pizer (2001). Пример: Предположим, что текущая потребительская процентная ставка равна 4% и

известно, что в течение следующих 100 лет она может либо возрасти до 7%, либо упасть до 1%. Предположим также, что вы запланировали по прошествии 100 лет от данного момента получить доход в 100 долл. Вариант более низкой ставки даст величину приведенной стоимости 100 долл., равную сегодня 20,28 долл., а вариант более высокой ставки — только 0,20 долл. Если вы учитываете неопределенность будущих процентных ставок и придаете равное значение обоим этим результатам, то ожидаемая стоимость 100 долл. в 2102 г. составит 10,24 долл. Теперь предположим, что мы оцениваем ожидаемую стоимость еще на один год вперед — в 2103 г. Приняв нижнюю ставку в 1% в 2102 г., получим, что те же 20,28 долл. будут стоить 20,08 долл. ($20,28 / 1,01 = 20,08$), а 0,20 долл. будут стоить 0,19 долл. Усреднив эти значения, получим, что ожидаемая стоимость 100 долл., полученных в 2103 г., составит 10,13 долл. Это очень близко к величине 20,28 долл. (по нижней ставке в 1%), помноженной на вероятность этого результата (равной 50%), т.е. к 10,14 долл. Таким образом, оказывается, что изменение стоимости между периодами зависит только от нижней ставки. Почему? С интуитивной точки зрения, дисконтирование выгод на 100 лет вперед зависит только от нижней ставки, потому что дисконтирование по верхней ставке сводит будущие выгоды к величине, почти ничего не добавляющей к ожидаемой стоимости. См. также Weitzman (1998).

77. Как показано в следующей главе, и формальные, и неформальные механизмы определяют структуру индивидуальных стимулов и, следовательно, влияют на экологические последствия.

78. Широкий спектр экономических инструментов включает налоги и сборы, торгуемые квоты и разрешения на выбросы, экологические субсидии, системы депозитного рефинансирования, облигации, гарантирующие возмещение убытков при невыполнении условий, штрафы за несоблюдение, ресурсное ценообразование и платежи за ресурсы (OECD, 1988; OECD, 2001c).

79. Германский консультативный совет по глобальным изменениям (German Advisory Council on Global Change (2002a).

80. Сжигание ископаемого топлива является крупнейшим источником антропогенного парникового эффекта, несущим, поэтому, как текущие, так и будущие издержки для общества.

81. World Bank (2001d), и www.worldbank.org/nipr.

82. OECD (2001c).

83. World Bank (2001c).

84. OECD (1999, 2001c).

85. Acharrya and Dixon, специальные исследования для Доклада о мировом развитии 2003 г.

Глава 3

1. Sen (1999).

2. Анализ политики, направленной на решение проблем экологических ресурсов см. в Докладе о мировом развитии 2002 г.

3. В разработку идей, представленных в данной главе, большой вклад внесли такие ученые, как Роналд Коуз, Авнер Грифф, Дуглас Норт, Манкур Олсон и Роберт Фогель, хотя прямые ссылки на них отсутствуют (и они не несут ответственности за содержание данного доклада).

4. Ihrig and Moe (2000).

5. de Soto (2000).

6. Besley and Burgess (2001).

7. Steinberg (2001).

8. Farrington and Bebbington (1993, p. 106).

9. Farrington and Bebbington (1993, p. 73).

10. Rose-Ackerman (1999).
11. Steinberg (2001).
12. Dunlap, Gallup and Gallup (1993); Dunlap and Mettig (1995); Brechin and Kempton (1994); Kidd and Lee (1997); Steinberg (2001, pp. 27-45).
13. Baland and Platteau (1996); Ostrom and Gardner (1993).
14. Kaufmann, Kraay and Zoido-Lobaton (1999).
15. Sachs and Warner (1995).
16. Svensson (1998).
17. Угроза вторжения, в свою очередь, объясняет возникновение феодальной системы или государств. Анализ возникновения институтов см. в Grossman and Kim (1995); Skaperdas (1992); Hirshleifer (1996).
18. В данном разделе широко использована работа Hannesson (специальные исследования к *Докладу о мировом развитии 2003 г.*).
19. Botsford, Castilla and Peterson (1997).
20. В некоторых случаях запасы гибнут и исчезают на долгие годы. См. вставку 3.4.
21. World Bank (2000d); Dasgupta, Laplante and Mamingi (2001); Dasgupta and Wheeler (1997).
22. См. Ter-Minassian (1997); Eskeland, Litvack and Rodden (2002); Bardhan and Mookhejee (2000).
23. World Bank (2001d).
24. Bolt and others (в печати). В модели на основе данных о концентрации всех взвешенных частиц (TSP) и PM10 (мелкая пыль) по городам и сельским регионам проводится оценка факторов, определяющих содержание пылевых и мелкопылевых частиц, и на этой основе прогнозируются уровни загрязнения для большого числа городов. Модель дает хорошие оценки, но ее результаты не совсем точны на уровне городов.
25. World Bank (2001d).
26. Hortedahl and Vennemo (специальные исследования к *Докладу о мировом развитии 2003*); Dasgupta and Wheeler (1997).
27. World Bank (2001a).
28. King and Ozler (1998); Jimenez and Sawada (1999); Eskeland and Filmer (2002).
29. Ostrom and Gardner (1993); Baland and Platteau (1996).
30. Это является причиной того, что регулирование направлено не только на результаты, но и на установку систем и соответствующие процедуры.
31. Conroy (2001).
32. Alston, Libecap and Schneider (1996); Anderson and Hill (1990).
33. Логика материала данного раздела опирается на заслуживающие высокой оценки работы Grossman and Kim (1995); Skaperdas (1992); Sugden (1986); Posner (1981).
34. Явления гиперинфляции и наложения ареста на сбережения, безусловно, жестоки, но ущерб сбережениям бедных людей и среднего класса часто наносится инфляцией и налоговыми репрессиями (Easterly and Fisher, 2001). Формальные институты часто не способны защитить и поддержать сбережения бедных. В работе Rutherford (2000) показаны чрезмерные затраты бедных на поиск адекватных сфер приложения сбережений, а в работе de Soto (2000) — ущерб, наносимый им неспособностью формальных институтов поддержать их активы и деятельность.
35. См. Moser and Grant (2000); Fajnzylber, Lederman and Loayza and Fruhling (в печати); Tulchin and Golding (в печати).
36. В работе Aghion, Caroli, and Garcia-Penalosa (1999) дан обзор моделей связей на микроуровне; Rodrik (1996) и Nelson and Morrisey (1998) показали роль политической поддержки и переговорного процесса.

37. Обзор см. в de Janvry and others (2001).
38. Deininger and Squire (1998).
39. Easterly (2002).
40. Acemoglu, Johnson and Robinson (2001).
41. Banerjee and Iyer (2002).
42. Banerjee, Gertler and Ghatak (2001).
43. Findlay and Lundahl (1994).
44. Hoff and Sen (2001).
45. «Наш анализ, как и работа Bates (1981), посвященная политической экономии Африки, показал, что плохую экономическую политику следует рассматривать как составной элемент набора неэффективных инструментов перераспределения» (Acemoglu and others, 2002). «Институты, которые обеспечивают надежные права собственности, управляют конфликтами, поддерживают законность и порядок и согласовывают экономические стимулы с социальными затратами и выгодами, являются основой долгосрочного роста... Все четыре рассмотренных нами успешных примера — Китай, Ботсвана, Маврикий и Австралия — обязаны своими результатами наличию (или созданию) институтов, которые сформировали рыночно ориентированные стимулы, защитили права собственности... и обеспечили социальную и политическую стабильность» (Rodrik, 2002); Acemoglu and others (в печати).
46. McGuire and Olson (1996); Clague and others (1999).
47. Buchanan (2001).
48. Boyce (2002).
49. Abramson and Inglehart (1995).
50. World Bank (2001d).
51. Да, рынки могут в этом помочь. Они действительно играют центральную роль. Но при наличии провалов рынка, для их коррекции необходима политика. Политика, однако, также терпит провалы. Поэтому нужны институты, способные обучаться и адаптироваться с целью обеспечения более эффективной политики.

Глава 4

1. Безводные земли классифицируются как засушливые и сухие полусушливые неорошаемые земли. Засушливость (аридность) определяется согласно показателю засушливости, а именно соотношением выпадения осадков и возможной (потенциальной) эвапотранспирацией (ЮНЕП, Мировой атлас зон опустынивания, 1992 и 1997 гг.) (UNEP World Atlas of Desertification, 1992 and 1997). Ограничивающие факторы местности основываются исключительно на крутизне уклона (8 или более процентов) и не учитывают население, проживающее на горных плато или в долинах. Непогодные почвы определяются Продовольственной и сельскохозяйственной организацией ООН (ФАО) как непригодные для неорошаемого (богарного) земледелия. (Подробное об ограничительных факторах почв см. <http://www.fao.org/ag/AGL/agll/gaez>, Plate 27.) Леса определяются согласно данным LandScan и включают листопадные широколиственные, листопадные узколиственные (игольчатые), вечнозеленые широколиственные, вечнозеленые узколиственные (игольчатые) и смешанные леса на основе классификации характеристик растительного покрова земли, содержащихся в U.S. Geological Survey Global Land Cover Characterization.

Определение уязвимых земель не учитывает факторы уязвимости, связанные с погодными условиями (районы, подверженные наводнениям, ураганам и низким температурам), что привело бы к значительному увеличению оценочной численности населения уязвимых земель. Понятие уязвимых и маргинальных сельскохозяйственных земель используется как взаимозаменяемое, в отличие от людей или групп, являющихся в обществе маргинальными, хотя за-

частую население, проживающее на уязвимых землях, представляет наиболее маргинальные группы в обществе.

Оценки численности населения производятся на основе цифровых карт и карт геофизических характеристик (аридность, уклон, почвы и леса). Оценки распределения сельского населения основаны на двух глобальных базах данных народонаселения. Данные о населении мира с географической привязкой Центра информационной сети науки о Земле (Center for International Earth Science Information Network — CIESIN, Gridded Population of the World — GPW v2) основаны на общих оценках населения в отношении 120 тыс. административных единиц, представивших информацию (районы или округа), см. <http://sedac.ciesin.org/plue/gpw/index.html>. Предполагается, что население в рамках каждой единицы является постоянным. База данных национальной лаборатории Окридж (Oakridge National Lab, ORNL) LandScan использует более крупные административные единицы и рассчитывает распределение населения на основе близости от дорог и населенных пунктов, крутизны уклона, ночных огней, зафиксированных спутниками, и поверхностного покрова (см. <http://www.ornl.gov/gist/projects/LandScan/SIMPLE/maps.htm>). Для каждого набора данных о населении городские районы выделены с использованием глобальной карты ночных городских огней, составленной Национальной администрацией США по океану и атмосфере (The U.S. National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA)). Оценки GPW (CIESIN) уязвимых земель обычно на 10 процентов выше по сравнению с данными LandScan, в которых численность населения уже сокращена в районах крутых склонов и непригодных земель. В отношении некоторых стран это соотношение даже выше. В настоящем докладе используется усредненная цифра этих двух результатов как наиболее оптимальная оценка распределения населения. Численность населения единообразно скорректирована для каждой страны, с тем чтобы соответствовать оценкам сельского населения, сделанным Всемирным банком на соответствующий год.

Источники данных по лесным массивам: Global Land Cover Characterization, U.S. Geological Survey (USGS) Earth Resources Observation System (EROS) Data Center, University of Nebraska-Lincoln (UNL), and Joint Research Center of the European Commission, разрешающая способность — угол в 30 секунд (примерно 1 км), <http://edcdaac.usgs.gov/glcc/glcc.html>.

2. Pratt and Shilling (специальное исследование для Доклада о мировом развитии 2003 г.).

3. Наш анализ исходит из того, что 1,4 млрд человек во всем мире проживают на уязвимых землях, из них 1,3 млрд — в развивающихся странах. По оценкам, в это число входит 130 млн человек, живущих в лесных массивах, где нет других геофизических ограничений. Большинство этих массивов находятся в уязвимых экосистемах в отдаленных тропических районах Амазонии и Центральной Африки или в северных лесах Азии. Превращение (конверсия) лесных угодий в сельскохозяйственные возможно, но это принесет в результате краткосрочные выгоды и неустойчивые урожаи во многих местах. Более того, переход на сельскохозяйственные или другие коммерческие виды использования может привести к игнорированию важных преимуществ общественных благ (например, жизнеобеспечение местного населения, частично зависящего от продуктов леса, управление водоразделом и экосистемой, поддержание качества почв, биоразнообразие или эстетические ценности. См. также главы 5 и 8 для дальнейшего обсуждения проблемы сохранения лесов).

Оценки численности населения, проживающего на уязвимых землях, могут быть консервативными. По оценкам проведенного в 1997 г. исследования КГМСИ о приоритетах маргинальных земель, эти земли населяют 1,7 млрд человек. Согласно данному исследованию, примерно 70-75% сельского населения в странах Африки к югу от Сахары и Северной Африки и Ближнего Востока и 65% в Азии и Центральной и Южной Америки проживают на уязвимых землях. По оценкам исследования, проведенного в 1995 г. с использованием классификации земель ФАО и данных Всемирного банка о народонаселении, примерно 2 млрд сельского населения проживают на маргинальных землях, практически не имея доступа к технологии и услугам (Pretty, 1995).

Заниженные оценки в данном докладе обусловлены более узким определением засушливых земель, ландшафтных ограничений и лесов (см. примечание 1). Кроме того, разница может быть связана с более высокой разрешающей способностью выбранных сеток населения, а также наличием в настоящее время наборов данных географической информационной системы (ГИС), которые отсутствовали в 1995 и 1997 гг. Исходя из оценки в 1,3 млрд человек, Всемирный банк намерен сосредоточить внимание на беднейших сельских группах и определяет большую группу населения (популяцию), для которой отсутствуют соответствующие услуги и творческие решения.

4. См. Cardy (2002). По оценкам, в 1995 г. насчитывалось 25 млн беженцев в результате экологических бедствий (не считая временных беженцев (по причине наводнений), возвращающихся на свои земли). По оценкам Комитета США по беженцам (электронный адрес: www.refugees.com), 14,1 млн беженцев официально пересекли границу в 1999 г. и 21 млн являются перемещенными лицами за пределами стран.

5. См. Davis (1993) и World Bank Operational Directive 4.2 on «Indigenous Peoples». Оценка численности коренного населения в 250 млн является консервативной. Дать точную оценку представляется сложным, поскольку сбор таких данных во многих странах не производится на систематической основе. В данной главе население сельской периферии рассматривается в более широком плане и включает некоторые группы коренного населения. В ней не рассматриваются проблемы коренных групп населения, однако признаются несопоставимый уровень бедности, а также местные знания, традиции и связи с природной окружающей средой.

6. См. Bonkoungou (2001); ПРООН/ЮНКО, Бюро по борьбе с засухой и опустыниванием.

7. См. ЮНЕП (1992, 1997). По оценкам авторов, более 1 млрд человек проживают на безводных землях, и источником их жизнеобеспечения является сельское хозяйство. Оценки ЮНЕП включают субгумидные и засушливые и полусушливые орошаемые районы (эти данные мы опустили).

8. См. [http://www/ifpri.cgiar.org/pubs/fps/fps36.htm](http://www.ifpri.cgiar.org/pubs/fps/fps36.htm) и оценки персоналом Банка объема финансирования НИОКР на уязвимых землях.

9. См. Doble (2001); ПРООН/ЮНКО, Бюро по борьбе с засухой и опустыниванием.

10. См. Swearingen and Bencherifa (1996); McNeill (2000); Leach and Mearns (1996).

11. Okoth-Ogendo, H.W.O. (2001); Gibson, McKean, Ostrom (2000).

12. См. Williams (2001). См. сайт <http://ag.arizona.edu/OALS/ALN/aln49/Williams.html>.

13. См. Международный комитет по изменению климата (International Panel on Climate Change, 2002), Technical Summary (Техническое резюме), p. 44-46.

14. См. FAO, UNEP and UNDP (1994); ESCAP (1993); UNEP/ISRIC (1990).

15. См. Ojima (2001). Данные из START Secretariat, Washington D.C.

16. См. Ojima (2001); UNDP and others (2000); World Resources Institute (2000); Mearns (2001) и (2002).

17. Mearns (2001); Mearns (2002).

18. См. Munn, Whyte and Timmerman (2000). Опустынивание определяется как деградация земли в засушливых, полувзасушливых и безводных субгумидных районах в результате различных факторов, в том числе климатических колебаний и деятельности человека.

19. National Research Council (1999).

20. UNDP (1997).

21. Hazell (1998); Hazell and Fan (2000); Fan, Hazell and Thorat (2000); Wood and others (1999), по-разному привели выдержки из недавно проведенных различными международными организациями обзоров, как например: Dixon, Gulliver and Gibbon (2001); World Bank (2002к) и IFAD (2001).

22. http://www.cimmyt.cgiar.org/Research/Maize/map/developing_world/nmaize/new_maize.html.

23. См. Pagiola (1999) и Hassan and Dregne (1997).

24. Pratt and Shilling,

25. Scherr, Sara J., A. White and D. Kaimowitz, 2002.

26. Pratt and Shilling,

27. Pratt and Shilling,

28. Reinikka and Svensson (2001 and 2002).

29. См. World Bank (2001b).

30. Hemmati and Gardiner (2002); Lubbock and Bourqia (1998).

31. См. Abraham and Platteau (в печати).

32. Zainabi, World Development Report 2003 в печати.

33. См. Donnelly-Roark, Ouedraogo and Ye (2001); Kim, Olderman and Orazem (1998); de Umanzor and others (1997); Fuller and Rivarola (1998).

34. См. Harper (2000).

35. См. Rao (2002).

36. См. De Ferranti and other (2002); McMahon and Felix (2001); World Bank and International Financing Corporation (2002); Sachs and Warner (1995).

37. Глава 6, McMahon and Felix (2001).

38. World Bank and International Financing Corporation (2002); McMahon and Felix (2001); Davis and others (2001); Heiburnn (2002).

Глава 5

1. Pinstup-Andersen, Panya-Lorch and Rosegrant (1999).

2. Meyer and others (2000).

3. Читателям, желающим иметь всесторонний анализ вопросов, связанных с развитием села, водными ресурсами и научными исследованиями в области сельского хозяйства, предлагаются недавно опубликованные материалы Всемирного банка: World Bank (2001a, 2002a и 2002b). Также рекомендуются издания IFAD (2001), Eicher и Statz (1998), и Alexandratos (1995) с полным, объективным и взвешенным анализом вопросов сельского развития в контексте на будущую перспективу.

4. Crosson и Anderson (2002) отмечают, что в развивающихся странах за 39 лет с 1960 по 1998 гг. наблюдалась линейная тенденция по урожайности риса, пшеницы и серых хлебов. За 10 лет с 1988 по 1998 гг. урожайность риса была выше тенденции в 9 из 11 лет, ниже ее в 8 из 11 лет по пшенице и в 8 из 11 лет по серым хлебам. В условиях рекордно низких цен на товарную продукцию, на эти средние значения урожайности оказывало влияние относительно небольшое количество земель, изымаемых из

производства (увеличивавших среднюю урожайность) и уменьшение количества применяемых удобрений (снижавших среднюю урожайность).

5. Alexandratos (1995).

6. Rosegrant and others (2001).

7. Из 1 млрд бедных людей, определяемых по 58 профилям бедности, рассчитанным Всемирным банком, 75% проживают в сельских районах.

8. Crosson (1995).

9. Crosson (1995); Lindert (2000).

10. Lindert (2000).

11. Murgai, Mubariq and Byerlee (2001).

12. Sanchez (в печати).

13. Pinstup-Andersen, Panya-Lorch and Rosegrant (1999).

14. Системы с низким уровнем применяемых средств производства должны сыграть свою роль, особенно в отдаленных и бедных районах. Однако фосфорные удобрения в добавление к тем, которые поступают с зелеными удобрениями (сидератами), будут неизбежно востребованы на почвах, бедных фосфором (Alexandratos, 1995). Сидераты конкурируют на землях для производства продовольствия, но часто требуют высоких издержек в рабочей силе, особенно в периоды ее пиковой потребности. См. Hazell (2001); Reardon и другие (1999); Ruttan (1990). Ruttan считает, что системы с низким уровнем применяемых средств производства в Африке имеют потенциал для увеличения выпуска продовольствия, равный лишь 1% ежегодно, приблизительно такой же темп наблюдался за последние 20 лет, и он был далеко не достаточным для ожидаемого 3–3,5% ежегодного роста в спросе на продовольствие в Африке.

15. Африканские фермеры платят в 3–5 раз более высокие цены на мировом рынке удобрений и получают лишь 30–60% от рыночной стоимости своей продукции (Hazell, 2001). Отчасти это происходит из-за высоких транспортных расходов в Африке (многие страны не имеют выхода к морю и удовлетворительной инфраструктуры) (Limaо and Venables, 2001), а отчасти из-за документально выявленных искажений в политике, которая связана с проурбанистскими тенденциями и скрытым налогом на обложение в сельском хозяйстве (Lipton, 1977; Berg, 1981). При таких условиях для африканского фермера обычно невыгодно применять удобрения из-за их некупаемости.

16. Sanchez (в печати).

17. Rosegrant and others (2001).

18. World Water Council (2000).

19. Основой для этого раздела служат материалы IBSRAM (2001).

20. Заметим, что эти оценки земель, утраченных из-за деградации, страдают от тех же оценочных недостатков, которые были указаны в предыдущем разделе. Lindert (2000) предполагает, что они сильно завышены.

21. Основой для этого раздела служат материалы Международного института по управлению водными ресурсами (IWM).

22. FAO (1997).

23. IWM (2001).

24. Ravallion and Datt, (1996).

25. Timmer (1997); Deininger and Squire (1998).

26. Ravallion and Datt (1996); Lanjouw and Lanjouw (2001).

27. Mellor (2000).

28. См. Rodrik (1999).

29. См., например, Alesina and Rodrik (1994); Persson and Tabellini (1994) и Deininger and Squire (1998)/

30. Engerman and Sokoloff (1997).

31. См. подробный анализ этих вопросов у Tomich, Kilby and Johnson (1995).

32. IFAD (2000).

33. IFAD (2000).
34. Sanchez (в печати).
35. Salamini (1999).
36. Paarlberg (2001).
37. См. Gaskell and others (1999); Wambugu (1999).
38. См. дискуссию о политэкономии стран, имеющих свои позиции в вопросах биотехнологии у Paarlberg (2001).
39. Paarlberg (2001).
40. См. отличный обзор этих институциональных моделей у Byerlee and Fischer (2000).
41. *Siamond vs. Chakrabarty*, 447 U.S. 303, 206 U.S.P.Q. 193 (1980).
42. См., например, IFAD (2001), глава 4; Alexandratos (1995), глава 12; IFPRI (1999); Lele, Lesser and Horstkotte-Wesseler (1999); Foundation News (1999).
43. См. Paarlberg (2001); также Moore (2001).
44. Сайт <http://europa.eu.int/comm/research/press/2001/pr2312en.html>.
45. Paarlberg (2001).
46. То, что талидомид не продавался на рынке в США, не имеет отношения к подозреваемым тератогенным эффектам. Задержка в процессе одобрения этого медикамента происходила по другим причинам. Талидомид все еще находился в процессе одобрения в U.S. FDA, когда в Европе обнаружилось, что он вызывает дефекты при деторождении.
47. См. сайт <http://www.house.gov/waxman/FDA/FDAMA/fdama.html>.
48. В Европе 74% граждан считают, что ответственность за ГЭ КРС несет агропищевой комплекс, 69% также относят ее на долю политиков. Респонденты высказывают высокое мнение об ученых в Европе, но желали быть более информированными. См. на сайте <http://europa.eu.int/comm/research/press/2001/pr2312en.html>.
49. Палата лордов (2000).
50. См. Echikson (1999).
51. Wambugu (1999).
52. IFAD (2001, p. 138).
53. См. Paarlberg (2001).
54. В данном разделе многое заимствовано у Deininger and Feder (1998).
55. См. хороший обзор по этим вопросам у Lele, Lesser and Horstkotte-Wesseler (1999).
56. Lele, Lesser and Horstkotte-Wesseler (1999).
57. См. World Bank (2001b).
58. Losey, Rayor and Carter (1999).
59. См. Nature Science Update, «Monarchs safe from BT.» На сайте <http://www.nature.com/nsu/010913/010913-12.html>.
60. Заявление Европейского комиссара по охране здоровья и потребителей Давида Бирна (Birchard 2000, p. 321, цитируется у Paarlberg 2001).
61. Применение этих стандартов требует, чтобы новые генетически модифицированные продукты оценивались на предмет непредвиденного генетического эффекта, который может вводить в заблуждение потребителей относительно их немодифицированного эквивалента. Они включают сравнения уровней токсинов, состава питательных веществ, потенциального введения аллергенов, новых составов, маркерных генов, которые могут переносить устойчивость к антибиотикам на клинически важные организмы, растений, ранее не используемых в качестве пищевых продуктов и питательных веществ или токсинов, которые делают продукты неприемлемыми для скормливания животным (ESCAP 2000, цитируется у Paarlberg 2001).
62. См. отличный обзор институциональных моделей сотрудничества государственного и частного секторов у Byerlee and Fischer (2000).
63. Личные контакты с Richard Barrows.
64. Личные контакты с Richard Barrows.
65. Этот налог будет ежегодным налогом, исчисляемым на основе или рыночной стоимости или погектарной площади, но неизменным при использовании земли.
66. De Janvry и другие издания (2001), (2002).
67. Конечно, также необходимо среди других условий иметь цены, обеспечивающие рентабельность предприятия, системы транспортировки и маркетинга, позволяющие продвигать продукцию на городские рынки и кредиты, поощряющие коммерческую деятельность.
68. Deininger and Binswanger (2001).
69. Например, может ли город отнять воду у мелкого фермера-ирригатора, будет зависеть от того, как распределены права собственности.
70. Личные контакты с John Briscoe.
71. Личные контакты с John Briscoe.
72. Ostrom and Gardner (1993).
73. OECD (1998).
74. Эволюция неформальных рынков была зарегистрирована в штате Гуджарат, Индия, см. Shah (1993).
75. Процесс частично политизирован, так как политический процесс будет определять стандарты экологического качества, которые потребует общество. В некоторых бассейнах в США, где функционирует рынок воды, группы защитников окружающей среды и даже Агентство по охране окружающей среды США (U.S.EPA) закупали воду, чтобы усилить ее потоки в интересах окружающей среды.
76. Schneider (1995).
77. По Филиппинам см. Coxhead, Rola and Kim (2001); по Филиппинам и Таиланду см. Uhlig (1988).
78. White and Martin (2002).
79. Scherr, White and Kaimowitz (2002).
80. Wells and others (1999).
81. См. обширную дискуссию по анализу проблем в Asher (1999).
82. Cochrane and others (1999).
83. World Bank (2001c).
84. Carter and Zimmerman (2000).
85. Scholz (1985).
86. Например, по Амазонке см. Alston, Libecap and Schneider (1995) и Schneider (1995); по Таиланду см. Uhlig (1988).
87. Iremonger, Ravilious и Quinton (1997).
88. Bruner и другие (2001).
89. Bruner и другие (2001); Mahar and Ducrot (1998).
90. Сайт <http://www.worldwildlife.org/forests/forest.cfm?sectionid=181&newspaperid=17>.
91. «Carasco da Mata — o massacre de Motoserra.» Veja, April 17, 1999. Английская версия на сайте <http://www.iucn.org/reuters/1999/articles/winningbrasil.htm>.
92. Rosegrant and others (2001), p. 6.
93. Henderson, Shalizi and Venables (2001).

Глава 6

1. Для простоты использования в данном случае термины «городской» (urban) и «город» (city) взаимозаменялись. Термин «маленький город» (town) относится к наименее развитому классу городов, экономика которых не столь разнообразна. Такие города обладают минимальной административной или финансовой независимостью. В этой главе термины «местное правительство», «местные органы власти», «местная администрация» (local government, local authority) использовались в качестве синонимов муниципалитетов (municipality). При этом имелись в виду низшие административные единицы в управленческой государственной иерархии. Многие городские образования, часто называемые метрополисами (metropolises) включают в себя больше, чем один муниципалитет.

2. Эта тенденция появилась раньше и была наиболее подробно задокументирована в Латинской Америке и странах Карибского бассейна: Campbell (1997), Специальные примечания для *Доклада о мировом развитии 2003 г.*; Reilly (1995); глобальный обзор см. в, World Bank (2000b).

3. В то же время люди могут еще более активно соблюдать некоторые культурные и религиозные правила, если чувствуют, что эти ценности в городских условиях ставят-ся под сомнение.

4. Hotedahl and Vennemo, Специальные примечания для *Доклада о мировом развитии 2003 г.*

5. Wells and others 1999.

6. Sassen (2001); Wheeler, Aoyama, and Wolf (2000).

7. Glaeser (1998).

8. Lall and Ghosh (2002).

9. Glaeser and others (1992).

10. Quigley (1998); Mills (2000); Ciccone and Hall (1996); Prud'homme (1994).

11. Условия города предоставляют больше возможностей для создания конкурентной борьбы между фирмами, предоставляющими услуги. Так, в соответствии с Колумбийской программой поручительства муниципалитеты помогли домашним хозяйствам с низкими доходами получить места в частных школах (Angrist and others, в печати).

12. Hardoy, Mitlin, and Satterwaite (2001), вставка 1.4.

13. Урбанизация, помимо положительного влияния на уровень доходов, значительно влияет и на такие неденежные показатели благосостояния на государственном уровне, как образование (уровень грамотности, доступ к школьному образованию), здравоохранение (уровень детской и младенческой смертности, ожидаемая продолжительность жизни, недоедание), доступ к основной инфраструктуре (водопровод, канализация, электричество, телекоммуникации). На все эти факторы урбанизация влияет в большей степени, чем экономический рост (Ryan and Wodon, 2001).

14. Влияние урбанизации на образование больше, чем на бюрократическую эффективность и борьбу с коррупцией (Jayasuriya and Wodon, background for the WDR 2003).

15. Williamson (1988).

16. Mazumdar (1987); Wodon and Konig (2001).

17. Lucas (1998).

18. Wodon and others (2001).

19. Oberai and Manmohan Singh (1984). Williamson (1988) цитирует более подробную информацию о конкуренции.

20. De Haan (1999, 2000).

21. Исследования, проведенные в Кении, показали, что денежные переводы от мигрантов, переселившихся в города, исчисляемые в несельскохозяйственном, зависящем от города доходе мелких собственников домашних хозяйств, были наиболее важной составляющей использования новых технологий мелкими собственниками, а также имели большое влияние на уровень их бедности. Вероятность миграции, в свою очередь, зависела от возможности получения в сельских районах начального образования (Collier and Lal, 1980).

22. McGranahan and Satterthwaite (2000); Pugh (1996); Bartone and others (1994).

23. С усилением экономического развития и ростом городов промышленные предприятия превращаются в главные объекты загрязнения неорганическими загрязнителями. В то же время, не всякие структурные экономические изменения имеют негативное воздействие на окружающую среду — переход в производстве от добычи сырья к промышленной сборке и предоставлению услуг обеспечивает меньшее загрязнение воды (World Bank 2000a).

24. Yusuf (2001).

25. Агрегированные сравнимые данные по странам не отражают распространенность бедности в городах. Показатели базы данных Хабитат ООН (U.N. — Habitat Urban Indicators database) для более чем 200 городов (непредставительная выборка) свидетельствуют о том, что население, которое по доходам квалифицируется как живущее на уровне бедности, в городах Азии и Ближнего Востока достигает около 15%, в городах Африки к югу от Сахары — свыше 40%. Однако население, которое живет в опасных условиях и уязвимо перед экологическими катастрофами, а также испытывает экономические и физические риски (в неформальных трущобных поселениях), насчитывает значительно большее число, чем население, живущее на уровне бедности, и варьирует в пределах от 30 до более чем 60% от числа жителей многих городов (U.N. — Habitat, 1996).

26. McGranahan and others (2001); World Bank (2000a).

27. Термином «экологическая проекция» (зона влияния) обозначается оцениваемая земельная площадь и площадь, эквивалентная лесной, необходимая для удовлетворения потребностей города в потреблении энергии и удалении отходов. Rees (1997) отмечает, что концентрация городского населения позволяет влиять на экологическую проекцию путем изменения потребительских запросов.

28. Kojima and Lovei (2001); Lvovsky (2001).

29. Для самых бедных городов и их беднейших жителей, внутреннее загрязнение жилищ от сжигания биомассы и низкокачественного угля, используемого для приготовления пищи, остается основной угрозой здоровью.

30. Lvovsky and others (2000).

31. World Bank (2000a).

32. В зависимости от страны, стационарные источники загрязнения (например использующие сжигание угля) могут составлять основную массу загрязнителей, выбрасывающих оксиды азота, диоксиды серы и взвешенные частицы (что верно для Китая), но в других странах именно автомобильный транспорт является основным источником загрязнения выбросами окислов азота и взвешенными частицами. В целом, именно автомобили являются основными источниками выброса окиси и двуокиси углерода и озона, концентрирующегося в приземном слое.

33. Hotedahl and Vennemo, Специальные исследования для *Доклада о мировом развитии 2003 г.*

34. World Bank (2000a), chapter 4.

35. Улучшение транспортного потока позволяет снизить потребление топлива на километр.

36. Kojima and Lovei (2001).

37. Gambrill, Foster and Katakura (2001).

38. Black-Arvelbez (2001).

39. Pantelic (Специальные примечания для *Доклада о мировом развитии 2003 г.*

40. Прогноз МКИК — Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC).

41. United Nations (1999), 1999 revisions (данные пересмотрены в 1999 г.).

42. В большей части островных государств основная масса населения, так же как и основная часть инфраструктуры расположены в прибрежных зонах (IPCC, 2001).

43. Как отмечалось в International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (1999).

44. Federal Emergency Management Agency (FEMA, 1998).

45. Anderson (2000).

46. Плохо организованная схема страхования часто может создать стимулы для обратного действия, например, во Флориде создание правительством штата государственного агентства по андеррайтингу для страхования частных лиц от ущерба, нанесенного ураганами, вызвало

рост собственности в районах, подверженных стихийным бедствиям, поскольку разделение риска с налогоплательщиками и владельцами собственности создало ложное чувство безопасности (Dunn and Flavin, 1999).

47. Bigio (в печати).

48. Строго говоря, предприятия по размещению твердых отходов, как и система общественного транспорта (автобусы или метро) не полностью являются общественными благами, поскольку нагрузка на них может быть очень велика (что снижает общий объем доступных услуг) и доступ к ним может быть ограничен; с технической точки зрения такие услуги или товары могут относиться к «клубным» товарам. Все же в данном случае речь идет об объектах, имеющих большое влияние на городские общественные блага — поскольку речь идет об окружающей среде, свободной от твердых отходов, и широкой доступности городской территории.

49. Serageldin, Shluger, and Martin-Brown (2001).

50. Fang (2000).

51. Pecalosa (2001) (updated April 2002).

52. OECD, Territorial Development, Urban Brownfields (<http://www.oecd.org/tds/bis/brownfields-chap3.htm>).

53. Интервью (от 29 января 2002 г.) с доктором Ахмедом Самсунлу из Технического Университета Стамбула, бывшим министром, отвечавшим за жилье, городское планирование, переселение и состояние окружающей среды; Nasaoglu (2001), Yildizcan (2002).

54. Информация в этом разделе основывается в основном на World Bank (2002a).

55. Как правило, в них плотность населения превышает 30 человек на гектар, эта цифра, считается минимумом, необходимым для поддержания работы транспортной системы.

56. Koster and de Langen (1998).

57. См. главу 4, «Социальная устойчивость», в докладе Всемирного банка (1996a).

58. Willoughby (2000).

59. International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI 1991); Kamel (2000).

60. Bartone (2002); см. также Wilson, Whiteman and Tormin (2001).

61. Linz (2002).

62. Bartone (2002).

63. Rosenweig and Solecki (2000).

64. Hentschel (2001).

65. Многочисленные оценки уровня бедности в целом по стране (основанные на информации государственных исследований) демонстрируют сравнительно большой разрыв в доходах и доступе к услугам в городах, часто он значительно больше, чем в сельских районах. См. Hentschel and Bump (1999); Eastwood and Lipton (2000), таблица II.2.

66. McGranahan and others (2001), таблица 4.3.

67. UN-Habitat, Urban Indication Program database (1998 data).

68. Такого рода неравенство также существует между районами с самыми низкими и с самыми высокими доходами (Hardoy, Mitlin, and Satterthwaite 2001, вставка 4.1).

69. Stephens and others (1997).

70. Rualdo Menegat, Atlas Ambiental de Porto Alegre, 1998. Прочитовано по примерам в Hardoy, Mitlin, and Satterthwaite (2001).

71. Население трущоб исчисляется при помощи объединенного индекса жилищных условий, легальности поселения и доступа к основным услугам (вода и канализация). UN-Habitat, «Millenium Development Goal 7, Target 11, Indicator 31: Proportion of Population with Secure Tenure» April 2002, оценки.

72. Дискриминация при приеме на работу или же предоставление только несприятливых рабочих мест по признаку местожительства в трущобах отмечается во многих исследованиях; в Perlman (2002) см. Рио-де-Жанейро; в Baker (2001) — Монтевидео, Уругвай; в Moser and Holland (1995) — пример по Ямайке.

73. McIlwaine and Moser (2001).

74. Rolnik (1999).

75. FYR Macedonia, «Poverty Reduction Strategy Paper: Urban Poverty Chapter», January 2002 draft.

76. UN-Habitat Global Campaign for Secure Tenure (Nairobi, 1999). См. www.urbanobservatory.org

77. Установленное число «скваттеров и других категорий нелегальных поселенцев» (за исключением легально проживающих собственников и арендаторов) достигает 15% жителей в городах с низкими и средними доходами (300 млн человек) в соответствии с UN-Habitat's Urban Indicators Database (данные 1998 г.). Зарегистрированные случаи угроз выселения или самого выселения за 1998–2000 гг. затронули почти 8 млн человек во всем мире. См. Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE, 2001).

78. Аналитики насчитывают примерно 10 категорий собственников в крупных городах развивающихся стран. На практике безопасность жилья может включать права, основанные на обычае, и права на завладение (что особенно важно в африканских городах), которые часто зависят от длительности использования и признания этих прав общиной. Правительства часто легализуют статус прав собственности путем признания этих неформальных прав. Тем самым оно фактически признает безопасность прав собственности (Payne, 2001; Payne, and Fernandes, 2001); Durand-Lasserve, and Royston 2002).

79. Вероятность требования со стороны жителей уборки мусора возрастает на 32% при придании нелегальному поселению минимального уровня безопасности, в то же время при обладании максимальным уровнем безопасности эти требования повышаются на 44%.

80. Lall, Diechmann and Lundberg (2002).

81. Fernandes (forthcoming).

82. Jimenez (1985).

83. Appadurai (2001).

84. Payne (2001); Gilbert (2002).

85. de Soto (2000).

86. Gilbert (2002); Calderon Cockburn (2002).

87. Struyk (1997); Grover, Munro-Faure, and Solovier (гл. 3 в Payne 2002).

88. Ward (1998); Payne 2002 (гл. 1 и заключение).

89. Взаимозащита на уровне общин часто может быть достаточной для признания прав собственности других людей. Но домашние хозяйства, возглавляемые женщинами, обладают меньшими возможностями для отстаивания своих прав, и поэтому уровень их безопасности возрастает в большей степени при признании формальных прав владения (Lanjouw and Levy 1998).

90. Payne (2001).

91. Обращение не заменяет официальную регистрацию земельного участка, но может быть дополнительной услугой. (См. <http://web.mit.edu/urbanupgrading/upgrading/issues-tools/tools/street-addressing.html>).

92. World Bank (2000 b).

93. Burra (2001b) и доклады местной прессы в Пуне.

94. World Bank (2002c).

95. Читатели, заинтересованные в дополнительной информации относительно политики городского управления, могут найти ее на веб-сайте Всемирного банка (www.worldbank.org/html/fpd/urban), или UN-Habitat (www.unhcs.org).

См. также главы 6 и 7 доклада World Bank (2000b) и annex E World Bank (2001f).

96. См. также доклад Всемирного банка (2000b), где обсуждается децентрализация

97. Høltedahl and Vennemo, Специальные примечания к Докладу о мировом развитии 2003 г.

98. Такого рода изменения характеризуются переходом от схемы «подвергаться опасности — противостоять» (expose — oppose) к «подвергаться опасности — противостоять — предлагать» (expose — oppose — propose), Devas and others (2001).

99. Эта часть относится к работе Orangi Pilot Project по созданию канализации в Карачи и успешной деятельности многих других организаций, построенных на партнерстве муниципалитетов и общин в Таиланде, работавших при поддержке Community Organizations Development Institute (Hardoy, Mitlin and Satterthwaite, 2001). Пример по Филиппинам приведен из Vitoria-Williams (2002) Специальные примечания к Докладу о мировом развитии 2003 г.

100. Durban Metro, Safer City Project, May 2000; интервью от января 2002 с Ричардом Добсоном, директором программы Inner Thekwini Renewal and Urban Management Program, Durban.

101. Для получения более подробной информации см. также веб-сайт (www.obninsk.ru) (Gonzales de Asis and Acusa-Alfaro 2002).

102. Katz and Campbell (1996).

103. Souza (2001); муниципалитет Порто-Алегре, «Porto Alegre Participatory Budget», September 2002. UN-Habitat and the Together Foundation, Best Practices for Human Settlements Database (www.bestpractices.org).

104. Всемирный банк поддержал Проект городского развития и децентрализации в Сенегале (ID P002365, одобрен в 1997 г.), Guinea Third Urban Development Project (ID P001974, одобрен в 1999 г.).

105. Campbell, Специальные исследования к Докладу о мировом развитии 2003 г.

106. Stephens and Wikstorm (2000).

107. ICLEI Initiatives (2002).

108. Velasquez (1998).

109. Для обозначения усилий в сфере городского планирования, которые могут иметь множество предшественников и источников поддержки как в промышленно развитых, так и в развивающихся странах, как например Программа ООН по устойчивому управлению городами (UN Urban Management Program's Sustainable Cities Program (www.unhabitat/ump/cityconsultation.htm), могут использоваться и другие термины. Термин «стратегия городского развития» в данном случае, поскольку эта деятельность была наиболее широко поддержана международным союзом городов и спонсоров — «Союз Городов» — который был создан в 1999 г. для поиска путей развития бедных городов и улучшения состояния трущоб в развивающихся странах и странах с переходной экономикой. (www.citiesalliance.org).

110. UN-Habitat and Urban Management Program (2001).

111. Andres Escobar, General Manager, Metro Vivienda, Bogotá, Colombia, December 2001 communication.

112. Sevilla (2000).

113. Цифры представлены по 1990-ым годам. Bertaud, Специальные исследования к Докладу о мировом развитии 2003 г.

114. Bertaud (1999).

115. Bertaud (2000).

116. World Bank (2002b).

117. Нормативы по землепользованию и контроль над ростом города, ограничивающий появление новых обустроенных районов, являются основными факторами высо-

ких цен на благоустроенные районы и жилища (Shlomo 2000).

118. Самыми крупными являются Международный союз местных органов управления (International Union of Local Authorities, Metropolis), Всемирная федерация объединенных городов (World Federation of United Cities), Всемирные ассоциации городов (World Associations of Cities) и Местные управления по координации (Local Authorities Coordination).

119. См. веб-сайт UCCI www.ayudaurbana.com.

120. Городские ассоциации Восточной Азии, например Ассоциация мэров китайских городов (<http://en.townsfuture.com>) и Лига городов Филиппин (www.cdsea.org) объединены на региональном веб-сайте (www.infocity.org).

121. Например, Детройт, штат Мичиган, после того, как он получил низкую оценку в общегосударственном списке городов США, создал собственный «Индекс возрождения», который отслеживался независимым институтом; этот индекс отражал усилия, предпринимаемые для улучшения положения.

Глава 7

1. Olson (1996, p. 22).

2. Filmer (2000).

3. Sen (1983).

4. Besley and Burgess (2000).

5. Sen (1983).

6. См. «Примеры положительной реализации проектов Банка, направленных на развитие системы начального образования: проект совершенствования базового образования в Сальвадоре EDUCO»; сведения содержатся на сайте: www.worldbank.org/ocd/oecdclib.

7. King, Orazem, and Wohlgemuth (1999); Angrist and others (в печати).

8. Eskeland and Filmer (2002).

9. Eigen-Zucchi (2001).

10. Eigen-Zucchi (2000).

11. Calyo (2000).

12. Rodden, Eskeland and Litvack, (в печати).

13. World Bank (2002n, p.113, box 5.7).

14. См. домашнюю страницу Департамента малых и средних предприятий Всемирного банка на сайте: <http://www.ifc.org/sme/index.html>.

15. de Soto (2000, p. 20).

16. Djankov and others (2002).

17. Djankov and others (2002); Glaeser and Schleifer (2001).

18. World Development Report 1997, p. 6.

19. de Soto (2000, p. 21).

20. См., например, Huthner and Shah (2000); Transparency International (2000) ("Международная прозрачность").

21. Ciccone and Hall (1996).

22. Henderson and others (2001).

23. Henderson (2000); Lall, Shalizi, and Deichmann (в печати).

24. Canning (1999); Canning and Bennathan (2000).

25. World Bank (1994) и Доклад Всемирного банка о политическом исследовании, который выходит в ближайшее время и посвящен реформе регулирования в области инфраструктуры.

26. Borghesi (1999), Shalizi and Kraus (2001), and World Bank (2000a).

27. Easterly (1999).

28. Myers and Kent (2001), p. 22.

29. World Bank (1992b).

30. Tullock (1975).

31. OECD (2001a), and World Bank (2002d).

32. Moore (2002).
33. World Bank (2001d).
34. OECD (2001a, p. 153).
35. FAO (2000).
36. World Bank (2001e).
37. World Bank (2001e), p. 2.
38. World Bank (2001e), p. 2.
39. World Bank (2000c).
40. Myers and Kent (2001, p. 149).
41. Myers and Kent (2001, p. 153).
42. Myers and Kent (2001, p. 152).
43. См. статистические данные ФАО в области рыболовства на веб-сайте: Web page at: http://www.fao.org/fi/statist/nature_china/30jan02.asp.
44. FAO (ФАО), 2002b, p. 11.
45. Willmann, Boonchuwong, and Piumsombun (2002, p. 187).
46. Willmann, Boonchuwong, and Piumsombun (2002, p. 191).
47. Willmann, Boonchuwong, and Piumsombun (2002, p. 191).
48. Hannesson, Специальные исследования к *Докладу о мировом развитии 2003 г.* с. 13.
49. Hannesson, Специальные исследования к *Докладу о мировом развитии 2003 г.*, p. 6 and 7.
50. FAO (2002b, p. 19).
51. FAO (2002b, p. 20).
52. FAO (2002b, p. 22).
53. Holtedahl and Vennemo, Специальные исследования к *Докладу о мировом развитии 2003 г.* См. также World Bank (2001a).
54. Kojima and Lovei (2001, p. 1).
55. Dasgupta and others (2002).
56. Этот раздел использует работы Lovei (1999); Rosner and Markowitz (1985); Holtedahl Vennemo, Специальные исследования к *Докладу о мировом развитии 2003 г.*
57. Lovei, 1999, p. 11.
58. Этот раздел в большей мере использует материалы Всемирного банка (2002c).
59. Wang and others (2002, p. 3).
60. World Bank (2001a, p. xx).
61. Holtedahl and Vennemo, Специальные исследования к *Докладу о мировом развитии 2003 г.* говорят о том, что это утверждение хорошо известно авторитетным органам, занимающимся вопросами охраны окружающей среды, но этого совсем недостаточно для опубликования подробных экологических данных по всем провинциям. Исключение составляет информация о качестве воздуха в 41 крупном городе; сведения о положении в других местах все еще находятся в стадии подготовки.
62. Wang and others (в печати, p. 2).
63. Связь с Хуа Вангом (Hua Wang). См. веб-сайт Всемирного банка, касающийся новых идей в области регламентирования уровня загрязнения: <http://www.worldbank.org/nipr/index.htm> — для получения дополнительной информации о подходе, объединяющем традиционные меры принудительного соблюдения условий с информацией и ее обнародованием для стимулирования инициатив и сокращения уровня загрязнения воздуха.
64. Wans and others (в печати, p. 6).
65. World Bank (2000d, p. 57).
66. World Bank (2000d, p. 63).
67. См. Weber-Fahr (2002) относительно обсуждения обеих перспектив, касающихся горной промышленности.
68. de Ferranti, Perry, Lederman and Maloney (2002, p. 4).
69. См. Murshed (2002a); Auty (1997); Auty and Gelb (2001); Isham and others (2002); Sachs and Warner (1995); Auty (2002).
70. Ross (2001a).
71. Auty (2001); Isham and others (2002).
72. Isham and others (2002). Потоки поступлений из источников другого рода, таких, как сельское хозяйство, распределяются в большей мере во всей экономике (отрасли экономики, источником финансирования которых служат распределяемые средства) и не представляют больших проблем для создания институтов, вовлекающих широкие слои населения и несущие ответственность.
73. Auty and Kiiski (2001, p. 3). Хотя причинно-следственная связь может проявляться неясно, если сектор природных ресурсов является единственным видом экономической деятельности, которая может продолжаться в условиях слабой институциональной структуры; исследования эмпирического характера, использующие переменные запаздывания для критерия зависимости природных ресурсов, предполагают, что причинно-следственная связь соединяет ресурсные факторы с институтами и экономическими показателями. См., например, Isham and others (2002).
74. Murshed (2002b, p. 1).
75. Бывшие социалистические страны Европы, Азии и Африки исключены из-за неполноты полученных данных.
76. Isham and others (2002, p. 5).
77. См., например, Auty (1997); Auty and Gelb (2001); Isham and others (2002); Murshed and Perala. (2001); Rodriguez and Sachs (1999); Sachs and Warner (1999a, 1999b).
78. McGuire and Olson (1996).
79. Addison, Le Billon, and Murshed (2000).
80. Auty and Kiiski (2001, p. 25).
81. Heilbrunn (2002).
82. Природные ресурсы Малайзии могут рассматриваться как распространенные на большой территории, но они имели многие черты «точечного» источника во время обретения независимости. Сведения о Ботсване см. в работе Саррафа и Дживанджи (2001). (Sarraf and Jivandji)
83. Rodrik (1999).
84. См. Kremer and Jayachandran (2002).
85. World Bank (1998b).
86. Эффект взаимозаменяемости, изученный Деваджаном и Сварупом (Devarajan and Swaroop) (1998), не зависит от мошенничества. Приток средств — даже в том случае, когда они направлены, к примеру, на реализацию школьного проекта, — имеет эффект замещения и эффект доходов. Эффект доходов стимулирует расходы на все обычные цели, включая школы и самолеты, в то время как эффект замещения, касающийся школьного проекта, который может стимулировать расходы на школы помимо эффекта доходов, имеет место только в том случае, если донор добивается у правительства страны-получателя сокращения предельных расходов на школы. Приведенный здесь случай с самолетами не случаен. В качестве примера см. Denarajan and Haque (2002).
87. Alesina and Wedter (в печати); Knack (2001) (в печати).
88. Alesina (1998); Burnside and Dollar (1998); World Bank (2002g). Всемирный банк.
89. World Bank (2000d, p. 3).
90. World Bank (1998c); Sambanis (2000).
91. World Bank (1998c, p. v).
92. Sambanis, Специальные исследования к *Докладу о мировом развитии 2003 г.*
93. См. Fajnzylber, Lederman, and Loayza (2000); Collier and Hoeffler (2000); Sambanis, Nicolas, background paper for the WDR 2003. Специальные исследования к *Докладу о мировом развитии 2003 г.*

94. Fajnzylber, Lederman, and Loayza (1998); Demombynes and Ozler (2002).

95. Collier and Hoeffler (2001), abstract (резюме)

96. См., например, Collier and Hoeffler (2000, 2001).

97. Collier and Hoeffler (2000); Ross (2001b).

98. См. Isham and others (2002).

99. Ross (2001a, p. 9).

100. Ross (2001a).

101. Addison and blurshed (2002) свидетельствуют о том, что неспособность доверять взятым на себя обязательствам является отчасти следствием стремления быстрее израсходовать ренту, полученную за ресурсы.

102. Ross (2001a) из 21 недавно произошедших конфликтов отобрал 13, в отношении которых ученые и журналисты указали, что природные ресурсы играли здесь важную роль, включая такие страны, как Ангола, Ангола-Кабинда, Афганистан, Демократическая Республика Конго (конфликты происходили в 1996-1997 и 1998-2001 гг.), Индонезия-Асех, Индонезия — Западное Папуа, Камбоджа, Либерия, Папуа — Новая Гвинея, Республика Конго, Сьерра-Леоне и Судан.

103. Ross (2001b).

104. Fearon (2001).

105. Collier and Hoeffler (2000).

106. Murshed (2002a, p. 3).

107. North and Weingast (1939).

108. Acemoglu and Robinson (2000a, 2000b). Stewart (2000) также подчеркивает важное значение противостояния внутренним группировкам или горизонтальному неравенству, чтобы предупредить возникновение конфликтов.

109. Sambanis, Nicolas, Специальные исследования к Докладу о мировом развитии 2003 г.

Глава 8

1. Эта оценка основывается на данных Национальной академии наук (NAS 1996); ЮНЕП (1999); и Jager and others (2001). Выдержка взята из NAS (1996).

2. Munton and others (1999); Jager and others (2001).

3. Clark and Dickson (1999); концептуальные рамки данной главы в большой степени основаны на упомянутом исследовании, касающемся институтов по решению глобальных проблем; тем не менее, ее не следует рассматривать как отражающую взгляды Группы социального обучения.

4. Dubash and others (2001).

5. Victor, Raustiala and Skolnikoff (1998).

6. Victor, Raustiala and Skolnikoff (1998).

7. Данные Киотского протокола для COP-6B.

8. ГЭФ (1999 г., с. 7).

9. Chayes and Chayes (1995).

10. Hunter, Salzman, and Zaelke (2001).

11. Mitchell (1995); Специальные исследования к Докладу о мировом развитии 2003 г.

12. См. подробное обсуждение в разделе «Greening Industry».

13. Sustain Ability Ltd. and UNEP (2001).

14. Dowell, Hart and Yeung (2000).

15. King and Lennox (в печати).

16. Gereffi, Garcia-Johnson and Sasser (2001).

17. Socia Investment Forum (2001).

18. Boscolo and Vincent (2000).

19. Richardson (2001).

20. FAO (2000 г., с. 312). Данный дистанционный обзор Оценки лесных ресурсов (FRA) основан на случайной выборке 10% пантропических лесов. Он отличается от более известных оценок обезлесения, составленных на страновом уровне и основанных на национальных докладах, от-

личающихся с точки зрения последовательности, периодичности и точности.

21. Случаи обесцвечивания — потеря коралловых симбиотических водорослей, что зачастую ведет к гибели коралла, — связаны с временными перепадами в температуре морской воды, сравнимыми с постоянным повышением, предполагаемым в результате глобального потепления, и, возможно, усугубляемым другими факторами.

22. Wilkinson, ed. (2000).

23. Rannesson, Специальные исследования к Докладу о мировом развитии 2003 г.

24. Такая разбивка на категории основана на глобальной выборке спутниковых снимков, которая распознает 9 категорий покрова Земли. Согласно FAO (2000 г., с. 313–314), обезлесение сомкнутых лесов определяется как изменение в структуре сельского хозяйства, если это приводит к образованию открытых лесных или протяженных перелогов; ведение сельского хозяйства мелкими собственниками, если это приводит к фрагментации лесов, образованию кустарников или небольших перелогов; и крупное земледелие, если оно связано с насаждениями (помимо растительного покрова) или созданием водных бассейнов.

25. Эти данные отражают общие чистые поступления со временем.

26. Wunder (2000, p. 210).

27. Tomich and others (1998).

28. Kotto-Same and others (2000, p. 35).

29. Chomitz and other (2001, в печати).

30. Tomich and others (1998).

31. Chomitz and Thomas (2001).

32. Burke, Selig and Spalding (2002, p. 30).

33. Burke and others (2001, p. 23).

34. Tilman and others (2001).

35. Burke and others (2001, p. 51).

36. World Bank (2001e).

37. Как прекрасно продемонстрировали Simpson, Sedjo and Reid (1996), биоразведочные работы в том виде, в каком они осуществляются в настоящее время, вряд ли дадут значительные доходы из расчета на один гектар, поскольку генетическая информация, заключенная в одном гектаре, возможно, дублируется в другой части того же местобитания. Однако исчезновению целостной неделимой экосистемы могут сопутствовать значительные совокупные потери биологической информации.

38. Wood, Sebastian and Scherr (2000) p. 71.

39. Steinberg (2001, p. 39).

40. Olson and Dinerstein (1998).

41. Zheng and Eltahir (1997).

42. Lant and Sant (2001).

43. Bewers and Uitto (2001).

44. Sorensen (2002, p. 9).

45. Postel and Wolf (2001).

46. White and Martin (2002); Wily and Dewees (2001).

47. OED (2002); Ross (2001b).

48. Myers and others (2000).

49. Brooks, Pimm and Oyugi (1999).

50. Ferraz and others (2002).

51. Roe and others (2000).

52. Для просмотра, см. McNeely and Scherr (2001).

53. Tomich and others (1998).

54. Ferrato (2002).

55. OECD (1997).

56. IPCC, 2001.

57. World Bank (2000a).

58. Nicholls, Hoozemans and Marchand (1999). Приводится в McCarthy and others (2001, p. 396).

59. Такие прогнозы следует рассматривать только как относительные, учитывая неопределенность относительно многих параметров изменения климата. Согласно исследованию, более значительное среднее выпадение осадков привело бы к смягчению воздействий. Увеличивающаяся изменчивость в летних муссонных дождях, не учитываемая в исследовании, могла бы иметь противоположный эффект.

60. McCarthy and others (2001, p. 517).

61. Watson and others (2000); IPPC (2002).

62. Обзор, недавно проведенный Национальным исследовательским советом (2001).

63. Чтобы быть более точными, 40% излучения в результате хорошо смешанных парниковых газов в 2000 г., по сравнению с 1750 г. (Houghton and others (2001, p. 351).

64. Эти сценарии МКИК (IPCC) («A1FI» и «B1») взяты из Nakićenović and Swart (2000). Лежащие в основе данные можно получить на сайте sres.ciesin.org. Выбросы включают газы помимо двуокиси углерода, а также выбросы в результате землепользования. Соотношение в 2100 г. ВВП на душу населения в странах, не входящих в ОЭСР (согласно членству в 1990 г.), и странах ОЭСР составляет 57% в сценарии «A1FI» и 51% в «B1». В «A1FI» в 2100 г. доля возобновляемых источников энергии в первичной энергии составляет 17%; для сценария «B1» эта доля, включая «электричество, вырабатываемое из «неископаемого топлива», составляет 53%. Фактически, эта доля в 1999 г. составляла около 5% (IEA 2001, p. 312).

65. Stott and Kettleborough (2002).

66. Stott and Kettleborough (2002).

67. Основа для расчета: в 1999 г. выбросы в Норвегии составили 34,3 млн тонн двуокиси углерода. Население: 4 млн человек. Глобальные выбросы: 6,3 млрд тонн в год; в углеродном эквиваленте от ископаемого топлива и цемента — 1,7 млрд тонн в год; в углеродном эквиваленте от изменения структур землепользования — 3,66 тонн двуокиси углерода на тонну.

68. IEA (2001).

69. ОЭСР (2001b, с. 153 англ. текста).

70. Streets and others (2001).

71. Однако сопутствующее сокращение выбросов двуокиси углерода на 21% не только дало преимущества с точки зрения здоровья, но и содействовало глобальному потеплению, поскольку содержащаяся в аэрозолях двуокись углерода обладает охлаждающими свойствами.

72. Описание тайской программы основано на работе Singh and Mulholland (2000).

73. Houghton and others (2001, p. 39).

74. Расчеты автора основаны на данных плотности биомассы и обезлесения, приведенных в работе ФАО, 2000 г. Соотношение углерод/биомасса предположительно составляет 0,5.

75. Chomitz (2002).

76. International Energy Agency (1999b, pp. 99, 105).

77. Данный пример основан на: World Bank (2002b).

78. Schipper, Murtishaw and Unander (2001).

79. Комитет советников по науке и технике при президенте (1997).

80. Комитет советников по науке и технике при президенте (1997).

81. OECD (2001b, p. 153).

82. Milley and others (2002).

83. Dilley (2000).

84. Arndt and Bacou (2002).

85. Skees and others (2002).

86. Skees and others (2002).

Глава 9

1. World Bank (2002b).

2. World Bank (2002a), p. 29.

3. Rodrik (2002).

4. World Bank (2002g, 2001f, в печати) и DFID (2002).

5. World Bank (1996b).

6. World Bank (2002a), p. 93.

7. World Bank (1996c).

8. Mackay (2000), p. 43-56; Sustainability Ltd, and UNEP (2001); Dowell, Hart and Yeung (2000).

9. Guerrero O. (1999).

10. Эти институты иногда становятся полностью интегрированными с операционными международными усилиями по ведению переговоров и осуществлению соглашений, как в случае с Конвенцией о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (CLRTAP), а также трансграничными оценками управления международными водными ресурсами.

11. Devarajan, Miller and Swanson (2002).

12. Council of the European Union (2002).

13. World Bank (1996b); World Bank (1996d), p. 98.

14. Myers and Kent (2001); Fischer and Toman (1998); Ascher (1999).

15. См. World Bank (1996a), глава 4.

16. World Bank (1996b), p. 58-59.

17. World Bank (1996b), p. 133.

18. World Bank (1996e), pp. 141-142.

Библиография*

- Abraham, Anita, and Platteau, Jean-Philippe. Forthcoming. «Participatory Development: Where Culture Creeps In.» In Vijayendra Rao and Michael Walton, eds. *Culture and Public Action*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Abramson, Paul R., and Ronald Inglehart. 1995. *Value Change in Global Perspective*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Acemoglu, Daron, Simon Johnson, and James A. Robinson. 2001. «Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution.» National Bureau of Economic Research Working Paper 8460. Cambridge, Mass.
- Acemoglu, Daron, Simon Johnson, James Robinson, and Yunyong Thaicharoen. Forthcoming. «Institutional Causes, Macroeconomic Symptoms: Volatility, Crisis and Growth.» *Journal of Monetary Economics*.
- Acemoglu, Daron, and James A. Robinson. 2000a. «Inequality, Growth and Development: Democratization or Repression?» *European Economic Review* 44:683–93.
- . 2000b. «Why Did the West Extend the Franchise? Democracy, Inequality and Growth in Historical Perspective.» *Quarterly Journal of Economics* 115(4): 1167–99.
- Adams, James D. 2001. «Comparative Localization of Academic and Industrial Spillovers.» National Bureau of Economic Research Working Paper 8292. Cambridge, Mass.
- Addison, Tony, Philippe Le Billon, and S. Mansoor Murshed. 2000. «On the Economic Motivation for Conflict in Africa.» Paper presented at World Bank ABCDE–Europe Conference, Paris, June 2000.
- Addison, Tony and Mansoor Murshed. 2002. «Credibility and Reputation in Peacemaking.» Forthcoming in the *Journal of Peace Research* July.
- Aghion, Philippe, Eve Caroli, and Cecilia Garcia-Peñalosa. 1999. «Inequality and Economic Growth: The Perspective of the New Growth Theories.» *Journal of Economic Literature* 37(4):1615–60.
- Alesina, Alberto. 1998. «The Political Economy of Macroeconomic Stabilizations and Income Inequality: Myths and Reality.» In V. Tanzi and Ke-young Chu, eds., *Income Distribution and High Quality Growth*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Alesina, Alberto, and Dani Rodrik. 1994. «Distributive Policies and Economic Growth.» *Quarterly Journal of Economics* 109(2):465–90.
- Alesina, Alberto, and Beatrice Weder. Forthcoming. «Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid?» *American Economic Review*.
- Alexandratos, Nikos, ed. 1995. *World Agriculture: Toward 2010, A FAO Study*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations; and John Wiley and Sons, Ltd.
- Alston, Lee, Gary D. Libecap, and Robert Schneider. 1995. «Property Rights and the Preconditions for Markets: The Case of the Amazon Frontier.» *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 151(1):89–107.
- . 1996. «The Determinants and Impact of Property Rights: Land Titles on the Brazilian Frontier.» *The Journal of Law, Economics and Organization* 12(1):25–61.
- Amahan, Ali. 1998. *Mutations sociales dans le Haut Atlas: Les Ghoujdama*. Paris, Rabat: Maison des Sciences de l'Homme, Paris, and Editions La Porte, Rabat.
- Anbarasan, Ethirajan, and Choi Yul. 2001. «The Greening of Korea.» *UNESCO Courier* 54(2):47–51.
- Andean Center for Economics in the Environment. 2001. «Economic Instruments and Environment: Can Economic Instruments Work in Developing Countries?» Available on line at www.andeancenter.com.
- Anderson, Mary B. 2000. «The Impacts of Natural Disasters on the Poor: A Background Note.» World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Anderson, Terry. 1996. «Conservation—Native American Style: A Summary.» Political Economy Research Center Policy Series PS–6. Bozeman, Montana. Available online at http://www.perc.org/publications/policyseries/conservation_full.html.
- Anderson, Terry L., and Peter J. Hill. 1990. «The Race for Property Rights.» *Journal of Law and Economics* 33: 177–97.
- Andreoni, J., and A. Levinson. 1998. «The Simple Analytics of the Environmental Kuznets Curve.» National Bureau of Economic Research Working Paper 6739. Cambridge, Mass.
- Angrist, Joshua D., Eric Bettinger, Erik Bloom, Elizabeth King, and Michael Kremer. Forthcoming. «Vouchers for Private Schooling in Colombia: Evidence from a Randomized Natural Experiment.» *American Economic Review*.
- Appadurai, Arjun. 2001. «Deep Democracy: Urban Governmentality and the Horizon of Politics.» *Environment and Urbanization* 13(2):23–43.
- Araujo, J., and M. Neto Costa. 1999. «The Impact of Civil Conflict on Long-Term Performance in the Height of the Angolan Experience.» World Bank Institute, World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Arndt, C., and M. Bacou. 2002. «Economy–Wide Effects of Climate Variability and Climate Prediction in Mozambique.» *American Journal of Agricultural Economics* 82(3): 750–754.
- Ascher, William. 1999. *Why Governments Waste Natural Resources: Policy Failures in Developing Countries*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- Auty, Richard M., ed. 2001. *Resource Abundance and Economic Development*. Oxford: Oxford University Press.
- . 2002. «Best Practice for Economic Diversification in Mineral Economies.» Paper presented at the Managing Volatility Workshop. World Bank, Washington, D.C.
- Auty, Richard M., and Alan H. Gelb. 2001. «Political Economy of Resource–Abundant States.» In R. M. Auty, ed., *Resource Abundance and Economic Development*. New York: Oxford University Press.

* Ссылка на обработанные материалы (Processed) обозначает неофициально воспроизводимые работы, которые могут отсутствовать в общих библиотечках. Forthcoming — в печати.

- Auty, R. M., and Sampsa Kiiski. 2001. «Natural Resources, Capital Accumulation, Structural Change, and Welfare.» In R. M. Auty, ed., *Resource Abundance and Economic Development*. New York: Oxford University Press.
- Baker, Judy L. 2001. «Social Exclusion in Urban Uruguay.» Latin America and the Caribbean Region, World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Baland, Jean-Marie, and Jean-Philippe Platteau. 1996. *Halt-ing Degradation of Natural Resources*. Food and Agriculture Organization of the United Nations, Oxford: Clarendon Press. Available online at www.fao.org.
- Banerjee, Abhiji, Paul J. Gertler, and Maitreesh Ghatak. 2001. «Empowerment and Efficiency: Tenancy Reform in West Bengal.» Department of Economics, University of Chicago. Processed.
- Banerjee, Abhiji, and Lakshmi Iyer. 2002. «History, Institutions and Economic Performance: The Legacy of Colonial Land Tenure Systems in India.» Cambridge, Mass.: MIT.
- Banerjee, Abhiji, Dilip Mookherjee, Kaivan Munshi, and Debraj Ray. 1997. «Inequality, Control Rights and Rent Seeking—A Theoretical and Empirical Analysis of Sugar Cooperatives in Maharashtra.» Boston University, Institute for Economic Development 80.
- Bardham, Pranab K., and Dilip Mookherjee. 2000. «Capture and Governance at Local and National Levels.» *American Economic Review* 90(2):135–39.
- Bartone, Carl. 2002. «Institutional Arrangements for Solid Waste Management in Metropolitan Areas.» Presentation in Metropolitan Governance Seminar Series, World Bank Institute, March 6, Washington, D.C. Processed.
- Bartone, Carl, Janis Bernstein, Josef Leitmann, and Jochen Eigen. 1994. «Toward Environmental Strategies for Cities.» United Nations Development Programme/United Nations Commission on Human Settlements/World Bank Urban Management Program 18. Washington, D.C.
- Behnke, R. H., Jr., I. Scoones, and C. Kerven, eds. 1993. *Range Ecology at Disequilibrium: New Models of Natural Variability and Pastoral Adaptation in African Savannas*. London: Overseas Development Institute.
- Berg, Elliot. 1981. «Accelerated Development in Sub-Saharan Africa.» World Bank, Washington, D.C.
- Bernardes, Aline Tristao. 1999. «Some Mechanisms for Biodiversity Protection in Brazil, with Emphasis on Their Application in the State of Minas Gerais.» World Bank: Washington, D.C. Processed.
- Bertaud, Alain. 1999. «Cracow in the Twenty-First Century: Princes or Merchants? A city's structure under the conflicting influences of land markets, zoning regulations, and a socialist past.» Europe and Central Asia Region, Infrastructure Department Working Paper 8. World Bank, Washington, D.C.
- . 2000. «The Costs of Utopia: Brasilia, Johannesburg and Moscow.» City of Helsinki Web site, Gavle. Available online at <http://www.hel.fi/english/index.html>. Processed.
- Besley, Timothy, and Robin Burgess. 2000. «Land Reform, Poverty Reduction and Growth: Evidence from India.» *Quarterly Journal of Economics* 115(2):389–430.
- . 2001. «Political Agency, Government Responsiveness and the Role of the Media.» *European Economic Review* 45(4–6):629–40.
- Bewers, J. Michael, and Juha I. Uitto. 2001. «International Waters Program Study.» Global Environment Facility, Washington, D.C.
- Bigio, Anthony G. Forthcoming. «Cities and Climate Change.» In *Building Resilience in Metropolitan Areas*. Washington, D.C.: World Bank.
- Binswanger, Hans P., and Klaus Deininger. 1997. «Explaining Agricultural and Agrarian Policies in Developing Countries.» *Journal of Economic Literature* 35(4): 1958–2005.
- Black-Arvelález. 2001. «Economic Instruments and the Environment.» *Andean Center for Economics and the Environment Bulletin* 4(1):1.
- Blanchflower, David G., and Andrew J. Oswald. 2000. «Well-Being over Time in Britain and the USA.» National Bureau of Economic Research Working Paper 7487. Cambridge, Mass.
- Bloom, D. E., and J. G. Williamson. 1997. «Demographic Transition and Economic Miracles in Emerging Asia.» National Bureau of Economic Research Working Paper 6268. Cambridge, Mass.
- Bolt, K., U. Deichmann, K. Hamilton, B. Ostro, K. Pandey, and D. Wheeler. Forthcoming. «The Human Cost of Air Pollution: New Estimates for Developing Countries.» World Bank Policy Research and Environment Department Working Paper, Washington, D.C.
- Bohn, Henning, and Robert T. Deacon. 2000. «Ownership Risk, Investment, and the Use of Natural Resources.» *American Economic Review* 90(3):526–49.
- Bonkougou, Eduoard. 2001. «Biodiversity in Drylands: Challenges and Opportunities for Conservation and Sustainable Land Use.» United Nations Development Programme, Nairobi.
- Boonchuwong, P., W. Dechboon, and M. Ahmed. 2002. «Bioeconomic modeling of the fisheries in the Gulf of Thailand.» PRIAP Working Paper 8. Policy Research and Impact Assessment Program. International Center for Living Aquatic Resources Management: The World Fish Center, Penang, Malaysia.
- Borghesi, Simone. 1999. «The Environmental Kuznets Curve: A Survey of the Literature.» European University Institute, Florence. Available online at <http://www.feem.it/web/activ/wp/abs99/85–99.pdf>. Processed.
- Boscolo, Marco, and Jeffrey R. Vincent. 2000. «Promoting Better Logging Practices in Tropical Forests: A Simulation Analysis of Alternative Regulations.» *Land Economics* 76(1): 1–14.
- Botsford, L. D., J. C. Castilla, and C. H. Peterson. 1997. «The Management of Fisheries and Marine Ecosystems.» *Science* 277: 509–15.
- Bowles, Samuel, and Herbert Gintis. 1999. «'Social Capital' and Community Governance.» University of Massachusetts, Amherst. Available online at <http://www-unix.oiu.umass.edu/~bowles/papers/Socap.PDF>. Processed.

- Boyce, James K. 2002. *The Political Economy of the Environment*. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar.
- Brakarz, JosO, with Margarita Greene and Eduardo Rojas. 2002. *Ciudades para todos: La experiencia reciente en programa de mejoramiento de barrios*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Brechin, Steven R., and Willett Kempton. 1994. «Global Environmentalism: A Challenge to the Postmaterialism Thesis?» *Social Science Quarterly* 75(2):245–69.
- Breman, H., and C. T. Wit. 1983. «Rangeland Productivity and Exploitation in the Sahel.» *Science* 221(4618): 1341–46.
- Brockhoff, Martin, and Ellen Brennan. 1998. «The Poverty of Cities in Developing Regions.» *Population and Development Review* 24(1):1–40.
- Brooks, Thomas M., Stuart L. Pimm, and Joseph O. Oyugi. 1999. «Time Lag between Deforestation and Bird Extinction in Tropical Forest Fragments.» *Conservation Biology* 13(5):1140–50.
- Brown, Lester R., Flavin Christopher, and Hilary French. 2001. *State of the World 2001*. New York: W. M. Norton.
- Brundtland Commission. 1987. «Our Common Future.» The World Commission on Environment and Development, Geneva. Available online at http://geneva-international.org/GVA/WelcomeKit/Environnement/chap_5.E.html.
- Bruner, Aaron G., Raymond E. Gullison, Richard E. Rice, and Gustavo A. B. de Fonseca. 2001. «Effectiveness of Parks in Protecting Tropical Biodiversity.» *Science* 291: 125–8.
- Brunner, Jake, and Francois Ekoko. 2000. «Cameroon.» In Frances J. Seymour and Navroz K. Dubash, eds., *The Right Conditions: The World Bank, Structural Adjustment, and Forest Policy Reform*. Washington, D.C.: World Resources Institute.
- Buchanan, James M. 2001. «The Constitutional Way of Thinking.» George Mason University. Processed.
- Burke, Lauretta, Yumiko Kura, Ken Kassem, Carmen Revenga, Mark Spalding, and Don McAllister. 2001. *Pilot Analysis of Global Ecosystems: Coastal Ecosystems*. Washington, D.C.: World Resources Institute. Available online at http://www.wri.org/wr2000/coast_page.html.
- Burke, Lauretta, Elizabeth Selig, and Mark Spalding. 2002. *Reefs at Risk in Southeast Asia*. Washington, D.C.: World Resources Institute.
- Burnside, Craig, and David Dollar. 1998. «Aid, the Incentive Regime, and Poverty Reduction.» World Bank Policy Research Department Working Paper No. 1937. June. Washington, D.C.
- Burra, Sundar. 2001a. «Resettlement and Rehabilitation of the Urban Poor: The Mumbai Urban Transport.» Society for Promotion of Area Resource Centers, Mumbai. Processed.
- . 2001b. «Slum Sanitation in Pune: A Case Study.» Society for Promotion of Area Resource Centres, Mumbai. Available online at www.sparcindia.org. Processed.
- Byerlee, Derek, and Ken Fischer. 2000. «Accessing Modern Science: Policy and Institutional Options for Agricultural Biotechnology in Developing Countries.» World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Calvo, Guillermo A. 2000. «The Case for Hard Pegs in the Brave New World of Global Finance.» Paper presented at ABCDE Europe, Paris, June 26.
- Calderon Cockburn, Julio. 2002. «The Mystery of Credit.» Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge. Processed.
- Campbell, Tim. 1997. «Innovations and Risk Taking: The Engine of Reform in Local Governments in Latin America and the Caribbean.» World Bank Discussion Paper 357. Washington, D.C.
- . Forthcoming. *The Quiet Revolution: The Rise of Political Participation and Local Government in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: World Bank.
- Canning, David. 1999. «Infrastructure's Contribution to Aggregate Output.» World Bank Policy Research Working Paper 2246. Washington, D.C.
- Canning, David, and Esra Bennathan. 2000. «The Social Rate of Return on Infrastructure Investment.» World Bank Policy Research Working Paper 2390. Washington, D.C.
- Cardy, W. Franklin. 2002. «Environment and Forced Migration: A Review.» In Michael B. K. Darkosh and Apollo Rwonmire, eds., *Human Impact on Environmental and Sustainable Development in Africa*. Oxford: Ashgate Publishing.
- Carlin, Elaine. 2002. «Oil Pollution from Ships at Sea: The Ability of Nations to Protect a Blue Planet.» In Edward Miles, Arild Underdal, Steinar Andresen, Jorgen Wettestad, Jon Birger Skjaereth, and Elaine M. Carlin, eds., *Environmental Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Carson, R. 1962. *Silent Spring*. Boston: Houghton Mifflin.
- Carter, Michael R., and Frederick J. Zimmerman. 2000. «The Dynamic Cost and Persistence of Asset Inequality in an Agrarian Economy.» *Journal of Development Economics* 63(2): 265–302.
- Cavendish, William. 1999. «Poverty, Inequality and Environmental Resources: Quantitative Analysis of Rural Households.» T. H. Huxley School, Imperial College of Science, Technology and Medicine Working Paper Series 99–9. London.
- CGIAR (Consultative Group on International Agricultural Research). 1997. «Report of the Study on CGIAR Research Priorities for Marginal Lands.» Technical Advisory Committee Working Document. Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome.
- Chayes, Abraham, and Antonia Handler Chayes. 1995. *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Chet, Ivan. 1993. «Managing Water: The French Model.» In Ismael Serageldin and Andrew Steer, eds., *Valuing the Environment*. Washington, D.C.: World Bank.
- Chen, Shoa-hua, and Martin Ravallion. 2000. «How Did the World's Poorest Fare in the 1990s?» World Bank Policy Research Working Paper 2409. World Bank, Policy Research Department, Washington, D.C.

- Chomitz, Kenneth. 2002. «Baseline, Leakage and Measurement Issues: How Do Forestry and Energy Projects Compare?» *Climate Policy* 2(1):35–49.
- Chomitz, Kenneth M., Keith Alger, Timothy S. Thomas, Heloisa Orlando, and Paulo Vila Nova. Forthcoming. «Opportunity Costs of Conservation in a Biodiversity Hotspot: The Case of Bahia.» World Bank, Washington, D.C.
- Chomitz, Kenneth, and T. Thomas. 2001. «Geographic Patterns of Land Use and Land Intensity in the Brazilian Amazon.» World Bank Policy Research Working Paper 2687. Washington, D.C.
- Ciccone, Antonio, and Robert E. Hall. 1996. «Productivity and the Density of Economic Activity.» *American Economic Review* 86(1):54–70.
- Clague, Christopher, Philip Keefer, Stephen Knack, and Mancur Olson. 1999. «Contract-Intensive Money: Contract Enforcement, Property Rights, and Economic Performance.» *Journal of Economic Growth* 4:185–209.
- Clark, J. B. 1898. «The Future of Economic Theory.» *Quarterly Journal of Economics* 13(2):1–14.
- Clark, William, and Nancy Dickson. 1999. «The Global Environmental Assessment Project: Learning from Efforts to Link Science and Policy in an Interdependent World.» *Acclimations* 8:6–7.
- Coase, Ronald. 1960. «The Problem of Social Cost.» *Journal of Law and Economics* 3:1–44.
- Cochrane, Mark, Ane Alencar, Mark D. Schulze, Carlos M. Souza, Daniel C. Nepstad, Paul Lefebvre, and Eric A. Davidson. 1999. «Positive Feedbacks in the Fire Dynamic in Closed Canopy Tropical Forests.» *Science* 284:1832–35.
- COHRE (Centre on Housing Rights and Evictions). 2001. «Forced Evictions: Violations of Human Rights.» Global Survey on Forced Evictions 8. Geneva.
- Cole, M. A., A. J. Rayner, and J. M. Bates. 1997. «The Environmental Kuznets Curve: An Empirical Analysis.» *Environment and Development Economics* 2(4):401–16.
- Collier, Paul. 1999. «On the Economic Causes of Civil War.» *Oxford Economic Papers* 51(1):168–83.
- Collier, Paul, and Anke Hoeffler. 2000. «On the Incidence of Civil War in Africa.» World Bank, Washington, D.C. Available online at <http://www.worldbank.org/research/conflict/papers.htm>. Processed.
- . 2001. «Greed and Grievance in Civil War.» World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Collier, Paul, and Deepak Lal. 1980. «Poverty and Growth in Kenya.» World Bank Staff Working Paper 389. Washington, D.C.
- Collomb, Jean-Gael, and Heriette BikiO. 2001. «1999–2000 Allocation of Logging Permits in Cameroon: Fine-Tuning Central Africa's First Auction System.» Global Forest Watch, Cameroon. Available online at www.global-forestwatch.org.
- Conroy, Mike. 2001. «Yellowstone Honors Army for Saving Park.» U.S. Army Environment Center. Available online at <http://www.dtic.mil/armylink/news/Oct2000/a20001004 yellowstone2.html>.
- Cosgrove, W. J., and F. R. Rijsberman. 2000. *World Water Vision: Making Water Everybody's Business*. London: Earthscan for the World Water Council.
- Council of the European Union. 2002. «Towards a Global Partnership for Sustainable Development.» Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions, February 25. Brussels.
- Coxhead, Ian, Agnes Rola, and Kwansoo Kim. 2001. «How Do National Markets and Price Policies Affect Land Use at the Forest Margin? Evidence from the Philippines.» *Land Economics* 77(2):250–67.
- Crosson, Pierre. 1995. «Soil Erosion and Its On-Farm Productivity Consequences: What Do We Know?» RFF Discussion Paper 95–29. Resources for the Future, Washington, D.C.
- Crosson, Pierre, and Jock R. Anderson. 2002. «Technologies for Meeting Future Global Demands for Food.» RFF Discussion Paper 02–02. Resources for the Future, Washington, D.C.
- Dasgupta, Partha. 2000. «Valuing Biodiversity.» In Simon Levin, ed., *Encyclopedia of Biodiversity*. New York: Academic Press. Forthcoming.
- Dasgupta, Partha. 2001a. *Human Well-Being and the Natural Environment*. Oxford: Oxford University Press.
- . 2001b. «Valuing Objects and Evaluating Policies in Imperfect Economies.» *Economic Journal* 111(471):C1–29.
- . 2002. «Population and Resources: An Exploration of Reproductive and Environmental Externalities.» *Population and Development Review* 26(4):643–89.
- Dasgupta, S., B. Laplante, and N. Mamingi. 2001. «Pollution and Capital Markets in Developing Countries.» *Journal of Environmental Economics and Management* 42(3).
- Dasgupta, Susmita, Benoit Laplante, Hua Wang, and David Wheeler. 2002. «Confronting the Environmental Kuznets Curve.» *Journal of Economic Perspectives* 16(1):147–68.
- Dasgupta, Susmita, and David Wheeler. 1997. «Citizen Complaints as Environmental Indicators: Evidence from China.» World Bank Policy Research Working Paper 1704. Washington, D.C.
- Davis, Jeffrey, Rolando Ossowski, James Daniel, and Steven Barnett. 2001. «Stabilization and Savings Fund for Non-renewable Resources: Experience and Fiscal Policy Implications.» IMF Occasional Paper 205. International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Davis, Shelton. 1993. «Indigenous Views of Land and the Environment.» World Bank Discussion Paper 188. Washington, D.C.
- de Ferranti, David, Guillermo E. Perry, Daniel Lederman, and William F. Maloney. 2002. «From Natural Resources to the Knowledge Economy: Trade and Job Quality.» World Bank, Washington, D.C. Available online at <http://..1nweb18.worldbank.org/External/laconst>.
- De Haan, Arjan. 1999. «Livelihoods and Poverty: The Role of Migration—A Critical Review of the Migration Literature.» *Journal of Development Studies* 36(2):1–47.

- . 2000. «Migrants, Livelihoods, and Rights: The Relevance of Migration in Development Policies.» World Bank Social Development Working Paper 4. Washington, D.C.
- de Janvry, Alain, Gustavo Gordillo, Jean-Philippe Platteau, and Elisabeth Sadoulet, eds. 2001. *Access to Land, Rural Poverty and Public Action*. New York: Oxford University Press.
- de Mello Lemos, Maria Carmen. 1998. «The Politics of Pollution Control in Brazil: State Actors and Social Movements Cleaning up Cubatão.» *World Development* 26(1): 75–87.
- de Soto, Hernando. 2000. *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. New York: Perseus Book Group.
- de Umazor, Sandra, Isis Soriano, Marta Rosa Vega, Emmanuel Jimenez, Laura Rawlings, and Diana Steele. 1997. «El Salvador's EDUCO Program: A First Report on Parent's Participation in School-Based Management.» World Bank Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms 4. Washington, D.C.
- Di Primio, Juan Carlos. 1998. «Data Quality and Compliance Control in the European Air Quality Regime.» In David G. Victor, Kal Raustiala, and Eugene B. Skolnikoff, eds., *The Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments: Theory and Practice*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Deininger, Klaus, and Hans Binswanger. 2001. «The Evolution of the World Bank's Land Policy.» In Alain de Janvry, Gustavo Gordillo, Jean-Philippe Platteau, and Elisabeth Sadoulet, eds., *Access to Land, Rural Poverty, and Public Action*. New York: Oxford University Press.
- Deininger, Klaus, and Gershon Feder. 1998. «Land Institutions and Land Markets.» World Bank Policy Research Working Paper 2014. Washington, D.C.
- Deininger, K., and Lyn Squire. 1998. «New Ways of Looking at Old Issues: Inequality and Growth.» *Journal of Development Economics* 57(2):259–87.
- Demombynes, Gabriel, and Berk Ezler. 2002. «Inequality, Property Crime, and Violent Conflict in South Africa.» World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Devarajan, Shantayanan, and Trina Haque. 2002. «Human Development Policy Note.» World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Devarajan, Shantayanan, Margaret J. Miller, and Eric V. Swanson. 2002. «Goals for Development: History, Prospects and Costs.» World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Devarajan, Shantayanan, and Vinaya Swaroop. 1998. «The Implications of Foreign Aid Fungibility for Development Assistance.» World Bank Policy Research Working Paper 2022. Washington, D.C.
- Devas, Nick, Philip Amis, Richard Batley, Ursula Grant, Fiona Nunan, and Elyzabeth Vidler. 2001. «Urban Governance, Partnership and Poverty: ESCOR–Funded Research in Ten Cities: 1998–2001.» University of Birmingham, U.K. Available online at <http://www.bham.ac.uk/IDD/activities/urban/urbgov.htm>.
- DfID (Department for International Development, United Kingdom), European Commission Directorate General for Development, UNDP (United Nations Development Program), and World Bank. 2002. «Linking Poverty Reduction and Economic Management: Policy Challenges and Opportunities.» Washington, D.C. Processed.
- Diamond, Jared. 1997. *Guns, Germs and Steel: The Fate of Human Societies*. New York: W. W. Norton.
- Diener, E. 1984. «Subjective Well-Being.» *Psychological Bulletin* 95:542–75.
- Dille, Maxx. 2000. «Reducing Vulnerability to Climate Variability in Southern Africa: The Growing Role of Climate Information.» *Climatic Change* 45: 63–73.
- Dixon, John, Aidan Gulliver, and David Gibbon. 2001. «Global Farming Systems Study: Challenges and Priorities to 2030.» Rome. Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Djankov, Simeon, Rafael La Porta, Rafael Lopez-de-Silanes, and Andrei Schleifer. 2002. «The Regulation of Entry.» *The Quarterly Journal of Economics* 117(1): 1–37.
- Doble, Philip. 2001. «Poverty and the Drylands.» United Nations, Nairobi.
- Donnelly-Roark, Paula, K. Ouedraogo, and X. Ye. 2001. «Can Local Institutions Reduce Poverty? Rural Decentralization in Burkina Faso.» World Bank Policy Research Working Paper 2677. Washington, D.C.
- Dorsey, Eleanor. 1998. *The Road to Groundfish Collapse and Turning the Corner to Recovery: A Brief History of the New England Fisheries Crisis*. Boston, Mass.; Rockland, Me.; Concord, N.H.; Providence, R.I.; Montpelier, Vt.: Conservation Law Foundation.
- Dowell, Glen, Stuart Hart, and Bernard Yeung. 2000. «Do Corporate Global Environmental Standards Create or Destroy Market Value?» *Management Science* 46(8): 1059–74.
- DRI (Data Resources Inc.) 1997. «Effects of Phasing Out Coal Subsidies in OECD Countries.» In OECD, eds., *Environmental Taxes and Green Reforms*. Paris: DRI/McGraw-Hill.
- Dubash, Navroz, Mairi Dupar, Smitu Kothari, and Tundu Lissu. 2001. «A Watershed in Global Governance? An Independent Assessment of the World Commission on Dams.» World Resources Institute, Washington, D.C. Available online at http://www.wri.org/wri/pdf/wcd_full.pdf.
- Dunlap, Riley E., and Angela G. Mertig. 1995. «Global Concern for the Environment: Is Affluence a Prerequisite?» *Journal of Social Issues* 51(4):121–37.
- Dunlap, Riley E., George H. Gallup, Jr., and Alec M. Gallup. 1993. *Health of the Planet: Results of a 1992 International Environmental Opinion Survey of Citizens in 24 Nations*. Princeton, N.J.: The George H. Gallup International Institute.
- Dunn, Seth, and Christopher Flavin. 1999. «Destructive Storms Drive Insurance Losses Up—Will Taxpayers Have to Bail Out Insurance Industry?» *Worldwatch Institute, Worldwatch News Brief* 99–3: Washington, D.C.

- Durand-Lasserve, Alain, and Lauren Royston, eds. 2002. *Holding Their Ground: Secure Land Tenure for the Urban Poor in Developing Countries*. London: Earthscan.
- Durban Metro. 2000. Safer City Project. Available online at SaferCities@durban.gov.za.
- Easterly, William. 1999. «Life during Growth.» *Journal of Economic Growth* 4(3):239–75.
- . 2002. «Inequality Does Cause Underdevelopment: New Evidence.» Center for Global Development Working Paper 1. Washington, D.C.
- . Forthcoming. «Can Institutions Resolve Ethnic Conflict?» *Economic Development and Cultural Change*.
- Easterly, William, and Stanley Fischer. 2001. «Inflation and the Poor.» *Journal of Money, Credit and Banking* 33(2): 160–78.
- Eastwood, Robert, and Michael Lipton. 2000. «Rural-Urban Dimensions of Inequality Change.» World Institute for Development Economics Research Working Paper 2003. Helsinki.
- EBRD (European Bank for Reconstruction and Development). 2002. *Transition Report 2000*. London.
- Echikson, William. 1999. «Food Scars Whet Europe Appetite for U.S.-Type Oversight.» *Christian Science Monitor* 28 July. Available online at <http://www.csmonitor.com/durable/1999/07/28/fp7s1-csm.shtml>.
- Economist*. 2001. «The Future of Farming in the Great American Desert.» *The Economist* (December 15): 26–7.
- Ehrlich P., and Ehrlich A. 1981. *Extinction: The Causes and Consequences of the Disappearance of Species*. New York: Random House.
- Eicher, Cark K., and John M. Staatz. 1998. *International Agricultural Development*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- Eigen, Peter, and Christian Eigen-Zucchi. 2002. «Corruption and Global Public Goods.» In Kaul, Inge, eds., *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*. New York: Oxford University Press.
- Eigen-Zucchi, Christian. 2001. *The Measurement of Transactions Costs*, Fairfax, Virginia, George Mason University. Ph.D. Dissertation. Available online at <http://eigen1.tripod.com/tpi.pdf>.
- Engerman, Stanley L., Stephen H. Haber, and Kenneth L. Sokoloff. 2000. «Inequality, Institutions, and Differential Paths of Growth among New World Economies.» In Claude Menard, ed., *Institutions, Contracts, and Organizations: Perspectives from New Institutional Economics*. London: Edward Elgar.
- Engerman, Stanley L., and Kenneth L. Sokoloff. 1997. «Factor Endowments: Institutions, and Differential Paths of Growth Among New World Economies: A View from Economic Historians of the United States.» In Stephen H. Haber, ed., *How Latin America Fell Behind: Essays in the Economic Histories of Brazil and Mexico, 1800–1914*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- . 2001. «The Evolution of Suffrage Institutions in the New World.» National Bureau of Economic Research Working Paper 8512. Cambridge, Mass.
- ESCAP. 1993. «State of Urbanization in Asia and the Pacific.» United Nations, New York.
- Eskeland, Gunnar S., and Shantayanan Devarajan. 1996. *Taxing Bads by Taxing Goods: Pollution Control with Presumptive Charges*. Washington, D.C.: World Bank.
- Eskeland, Gunnar S., and Deon Filmer. 2002. «Autonomy, Participation, and Learning in Argentine Schools.» World Bank Policy Research Working Paper 2766. Washington, D.C.
- Eskeland, Gunnar S., Jennie Litvack, and Jonathan Rodden. 2002. *Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. Boston: MIT Press.
- Essama-Nssah, B., and James Gockowski. 2000. «Cameroon: Forest Sector Development in a Difficult Political Economy.» Evaluation Country Case Study Series. World Bank, Washington, D.C.
- Fajnzylber, Pablo, Daniel Lederman, and Norman Loayza. 1998. «Determinants of Crime Rates in Latin America and the World.» World Bank, Latin America and Caribbean Studies Viewpoints. Washington, D.C.
- . 2000. «Crime and Victimization: An Economic Perspective.» *Economía* 1(1):219–302.
- . Forthcoming. «Inequality and Violent Crime.» *Journal of Law and Economics*.
- Fan, Shenggen, Peter Hazell, and Sukhadeo Thorat. 2000. «Government Spending, Agricultural Growth and Poverty in Rural India.» *American Journal of Agricultural Economics* 82(4):1038–51.
- Fang, Ke. 2000. *Redevelopment in the Inner City of Contemporary Beijing: Survey, Analysis and Investigation*. Beijing: China Architectural Industry Press.
- FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations). 1997. «Irrigation Potential in Africa: A Basin Approach.» Rome.
- . 2000. «Global Forest Resources Assessment 2000.» Rome. Available on line at <http://www.fao.org/forestry/fo/fra/main/index.jsp>.
- . 2002a. «FAO Fishery Statistics.» Available online at <http://www.fao.org/WAICENT/FAOINFO/FISHERY/statist/statist.asp>.
- . 2002b. «The State of World Fisheries and Aquaculture.» Available online at http://www.fao.org/sof/sofia/index_en.htm.
- FAO, UNEP, and UNDP (Food and Agriculture Organization of the United Nations, United Nations Environment Programme, and United Nations Development Programme). 1994. «Land Degradation in South Asia: Its Severity, Causes and Effects upon the People.» World Soil Resources Report Rome. Available online at <http://www.fao.org/docrep/V4360E/V4360E00.htm>.
- Farrington, John, and Anthony Bebbington, eds. 1993. *Reluctant Partners? Non-governmental Organizations, the State and Sustainable Agricultural Development*. New York: Routledge.
- Fearon, James. 2001. «Why Do Some Civil Wars Last So Much Longer than Others?» World Bank–University of California, Irvine, Conference. Processed.

- FEMA (Federal Emergency Management Agency). 1998. «Report on Costs and Benefits of Natural Hazard Mitigation.» Washington, D.C.
- Fernandes, Edesio. Forthcoming. «Combining Tenure Policies, Urban Planning and City Management in Brazil.» In Payne, Geoffrey, ed., *Land, Rights and Innovations*. London: Intermediate Technology Development Group.
- Ferraro, Paul J. 2002. «Global Habitat Protection: Limitations of Development Approaches and a Role for Conservation Performance Payments.» *Conservation Biology* 15(4):990–1000.
- Ferraz, Goncalo, Gareth J. Russell, Philip C. Stouffer, Richard O. Bierregaard, Stuart L. Pimm, and Thomas E. Lovejoy. 2002. «Rate of Species Loss from Amazonian Forest Fragments.» Wooster College, Wooster. Processed.
- Filmer, Deon. 2000. «The Structure of Social Disparities in Education: Gender and Wealth.» World Bank Policy Research Working Paper 2268. Washington, D.C.
- Findlay, Ronald, and Mats Lundahl. 1994. «Natural Resources, 'Vent-for-Surplus' and the Staples Theory.» In Gerald M. Meir, ed. *From Classical Economics to Development Economics*. New York: St. Martin's Press.
- Fischer, Carolyn, and Michael Toman. 1998. «Environmentally and Economically Damaging Subsidies: Concepts and Illustrations.» Resources for the Future: Climate Issue Brief 14. Washington, D.C.
- Foundation News. 1999. «The Rockefeller Foundation and Plant Biotechnology.» June 24.
- Frank, Robert H. 1985. *Choosing the Right Pond: Human Behavior and the Quest for Status*. New York: Oxford University Press.
- Frank, Robert H., and Philip J. Cook. 1995. *The Winner-Take-All Society: Why the Few at the Top Get So Much More than the Rest of Us*. New York: The Free Press.
- Freeman, Richard B., and Remco H. Oostendorp. 2000. «Wages around the World: Pay across Occupations and Countries.» National Bureau of Economic Research Working Paper 8058. Cambridge, Mass.
- Fruhling, Hugo, Joseph S. Tulchin, and Heather A. Golding. Forthcoming. *Crime and Violence in Latin America: Citizen Security, Democracy, and the State*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press.
- Frumkin, Howard. 2001. «Beyond Toxicity: Human Health and the Natural Environment.» *American Journal of Preventive Medicine* 20(3):234–40.
- Fuller, Bruce, and Magdalena Rivarola. 1998. «Nicaragua's Experiment to Decentralize Schools: Views of Parents, Teachers and Directors.» World Bank Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms 5. Washington, D.C.
- Gallup, John, and Jeffrey Sachs. 1998. «Geography and Economic Growth.» Paper presented at World Bank Annual Conference on Economic Development. Washington, D.C., April 20–21. Available online at <http://www.worldbank.org/html/rad/abcde/html/sachs.htm>.
- Galar, Oded, and Joseph Zeira. 1993. «Income Distribution and Macroeconomics.» *Review of Economic Studies* 60(1): 35–52.
- Galtung, Fredrik. 2000. «A Global Network to Curb Corruption: The Experience of Transparency International.» In Ann M. Florini, ed., *The Third Force: The Rise of Transnational Civil Society*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Gambrill, Martin, Vivien Foster, and Yoko Katakura. 2001. «Lessons of Experience with Condominial Water and Sewerage Programs in Brazil and Bolivia.» World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Garreau, Joel. 2001. «Flocking Together to the Web.» *The Washington Post* May 9:C1.
- Gaskell, George, Martin W. Bauer, John Durant, and Nicholas C. Allum. 1999. «Worlds Apart? The Reception of Genetically Modified Foods in Europe and the U.S.» *Science*, 285–384.
- GEF (Global Environment Facility). 1999. «An Interim Assessment of Biodiversity Enabling Activities: National Biodiversity Strategies and Action Plans.» Washington, D.C.
- Gereffi, Gary, Ronie Garcia-Johnson, and Erika Sasser. 2001. «The NGO-Industrial Complex.» *Foreign Policy* July/August:56–65.
- German Advisory Council on Global Change. 2002a. «Charging the Use of Global Commons.» German Advisory Council on Global Change Policy Paper 2. Berlin.
- . 2002b. «Charging the Use of Global Commons, Special Report.» German Advisory Council on Global Change Secretariat. Berlin.
- Gibson, Clark C., Margaret A. McKean, and Elinor Ostrom, eds. 2000. *People and Forests: Communities, Institutions and Governance*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Gilbert, Alan. 2002. «On the Mystery of Capital and the Myths of Hernando de Soto: What Difference Does Legal Title Make?» *International Development Planning Review* 24:1–20.
- Glaeser, Edward L. 1998. «Are Cities Dying?» *Journal of Economic Perspectives* 12(2):139–60.
- Glaeser, Edward L., and Andrei Schleifer. 2001. «The Rise of the Regulatory State.» National Bureau of Economic Research Working Paper 8650. Cambridge, Mass.
- Glaeser, Edward L., Hedi D. Kallal, Jos O. A. Scheinkman, and Andrei Shleifer. 1992. «Growth in Cities.» *Journal of Political Economy* 100(6):1126–52.
- Gonzales de Asis, Maria, and Jairo Acuña-Alfaro. 2002. «Civic Participation in Local Governance.» Governance Training Module, World Bank Institute, Washington, D.C. Available online at http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/fy02brief/civic_local_annex.pdf. Processed.
- Grieg-Gran, Maryanne. 2000. «Fiscal Incentives for Biodiversity Conservation: The ICMS Ecológico in Brazil.» International Institute for Environment and Development Discussion Paper 00–01. London.

- Grindle, Merilee S., ed. 1997. *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- . 2000. *Audacious Reforms: Institutional Invention and Democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Grootaert, Christian, and Thierry van Bastelaer. 2001. «Understanding and Measuring Social Capital: A Synthesis of Findings and Recommendations from the Social Capital Initiative.» World Bank Social Capital Initiative Working Paper 24. Washington, D.C.
- Grossman, Gene. 1995. «Pollution and Growth: What Do We Know?» In I. Goldin and L. Alan Winters, eds., *Economics of Sustainable Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grossman, Herschel I., and Minseong Kim. 1995. «Swords or Plowshares? A Theory of the Security of Claims to Property.» *Journal of Political Economy* 103(6):1275–88.
- Guerrero, O., and R. Pablo. 1999. «Comparative Insights from Colombia, China, and Indonesia.» World Bank Operations Evaluation Department 5. Washington, D.C.
- Gwatkin, Davidson. 2000. «Socio-Economic Differences in Health, Education, and Nutrition in Madagascar.» World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Hacaoglu, Selcan. 2001. «Turkey's Bay of the Ottoman Sultans Recovers from Industrial Filth.» *Associated Press* November 27.
- Hall, Robert E., and Charles I. Jones. 1999. «Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker than Others?» *Quarterly Journal of Economics* 114(1): 83–116.
- Hamilton, Kirk. 2000. «Genuine Saving as a Sustainability Indicator.» World Bank Environmental Economics Series 77. Washington, D.C.
- Hardoy, Jorge E., Diana Mitlin, and David Satterthwaite. 2001. *Environmental Problems in an Urbanizing World*. London: Earthscan.
- Harper, Malcolm. 2000. *Public Services through Private Enterprises: Micro Privatization for Improved Delivery*. New Delhi: Chapman Enterprises.
- Hassan, Hassan, and H. E. Dregne. 1997. «Natural Habitats and Ecosystems Management in Drylands.» World Bank Environment Department Paper 51. Washington, D.C.
- Hatton, Timothy J., and Jeffrey Williamson. 1998. *The Age of Mass Migration: Causes and Economic Impact*. New York and Oxford: Oxford University Press.
- . 2001. «Demographic and Economic Pressures on Emigration out of Africa.» National Bureau of Economic Research Working Paper 8124. Cambridge, Mass.
- Hayek, Friedrich A. 1945. «The Use of Knowledge in Society.» *American Economic Review* 35(4):519–30.
- Hazell, Peter. 1998. «Why Invest More in the Sustainable Development of Less-Favored Lands?» International Food Policy Research Institute Report No. 20. Washington, D.C. Available online at <http://www.ifpri.cgiar.org/reports/0798rpt.htm>.
- . 2001. «Shaping Globalization for Poverty Alleviation and Food Security: Technology Change.» 2020 Vision for Food, Agriculture, and the Environment No. Focus 8, Policy Brief 8 of 13. International Food Policy Research Institute, Washington, D.C. Available online at <http://www.ifpri.cgiar.org/2020/focus/focus08.htm>.
- Hazell, Peter, and Fan Shenggen. 2000. «Should Developing Countries Invest More in Less-Favored Areas?: An Empirical Analysis of Rural India.» *Economic and Political Weekly* 35(17):
- Heal, G. 2000. *Nature and the Market Place: Capturing the Value of Ecosystem Services*. Washington, D.C.: Island Press.
- Heilburnn, John R. 2002. «Governance and Oil Funds.» Colorado School of Mines, Golden, Colo. Processed.
- Hellman, Joel S., Geraint Jones, and Daniel Kaufmann. 2000. «'Seize the State, Seize the Day': State Capture, Corruption, and Influence in Transition.» World Bank Policy Research Working Paper 2444. Washington, D.C.
- Hemmati, Minu, and Rosalie Gardiner. 2002. «Gender Equity and Sustainable Development: Towards Earth Summit 2002.» Social Briefing 2. Available online at <http://www.earthsummit2002.org/es/issues/gender/gender.PDF>.
- Henderson, Vernon. 2000. «How Urban Concentration Affects Economic Growth.» World Bank Policy Research Working Paper 2326. Washington, D.C.
- Henderson, J. Vernon, Zmarak Shalizi, and Anthony J. Venables. 2001. «Geography and Development.» *Journal of Economic Geography* 1:81–105.
- Hentschel, Jesko. 2001. «Poverty in Cali, Colombia.» World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Hentschel, Jesko, and Jesse Bump. 1999. «Urban Poverty Dimensions: Some Cross-Country Comparisons.» World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Hirsch, Fred. 1978. *Social Limits to Growth*. London, New York: Routledge.
- Hirshleifer, Jack. 1996. «Anarchy and its Breakdown.» In Michelle R. Garfinkel and Stergios Skaperdas, eds., *The Political Economy of Conflict and Appropriation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hochstetler, Kathryn. 1997. «The Evolution of the Brazilian Environmental Movement and Its Political Roles.» In Douglas A. Chambers and others, eds. *The New Politics of Inequality in Latin America: Rethinking Participation and Representation*. New York: Oxford University Press.
- Hoff, Karla, and Arijit Sen. 2001. «Empowerment and Home-Ownership.» World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Hoff, Karla, and Joseph Stiglitz. 2002. «After the Big Bang? Obstacles to the Emergence of the Rule of Law in Post-Communist Societies.» World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Honeyman, M. 1990. «Vegetation and Stress: A Comparison Study of Varying Amounts of Vegetation in Countryside and Urban Scenes.» In D. Relf, ed., *The Role of Horticulture in Human Well-Being and Social Development: A National Symposium*. 1992 Timber Press, 143–145.

- Hoogeveen, Hans. 2001. «Assessing Uganda's Decentralization.» World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Houghton, John, Ding Yihui, David J. Griggs, Maria Noguer, Paul J. van der Linden, and Xiaosu Dai, eds. 2001. *Climate Change 2001: The Scientific Basis*. Cambridge, Mass.: Cambridge University Press.
- House of Lords, Select Committee on Science and Technology. 2000. «Science and Society.» London. Available online at <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld199900/ldselect/ldsctech/38/3801.htm>.
- Hoy, Michael, and Emmanuel Jimenez. 1998. «The Impact on the Urban Environment of Incomplete Property Rights.» World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Hunter, David, James Salzman, and Durwood Zaelke, eds. 2001. *International Environmental Law and Policy*. New York: Foundation Press. Available online at <http://www.wcl.american.edu/environment/iel/>.
- Huther, Jeff, and Anwar Shah. 2000. «Anti-Corruption Policies and Programs: A Framework for Evaluation.» World Bank Policy Research Working Paper Series 2501. Washington, D.C.
- IADB (Inter-American Development Bank). 1997. *Economic and Social Progress in Latin America: Latin America after a Decade of Reforms*. Baltimore and London: Johns Hopkins University Press. Available online at <http://www.iadb.org/oc/ip/es/>.
- IBSRAM (International Board for Soil Research and Management). 2001. «Background Study on Land Degradation in Selected Regions and Some Consequences for Rural Development.» World Bank, Washington, D.C. Available online at <http://wbln0018.worldbank.org/essd/rdv/vta.nsf/Gweb/Studies>. Processed.
- ICLEI (International Council for Local Environmental Initiatives). 1991. «Solid Waste Management: Bandung, Indonesia.» ICLEI Case Study 3. Toronto.
- . 2002. «Second Local Agenda 21 Survey.» Background Paper No. 15. Paper presented at the Commission on Sustainable Development, Second Preparatory Session (28 Jan–8 Feb, 2002). New York: United Nations, Department of Economic and Social Affairs. Also available online at www.iclei.org.
- IFAD (International Fund for Agricultural Development). 1999. «Improving Tassa Planting Pits—Using Indigenous Soil and Water Conservation Techniques to Rehabilitate Degraded Plateaus in the Tahoua Region of Niger.» MOST/CIRAN Best Practices on Indigenous Knowledge. Available online at <http://www.unesco.org/most/bpik10.htm>.
- . 2000. *Rural Poverty Report 2000*. Oxford University Press.
- . 2001. «Rural Poverty Report 2001: The Challenge of Ending Rural Poverty.» Available online at <http://www.ifad.org/poverty/>.
- IFPRI (International Food Policy Research Institute). 1999. «Biotechnology for Developing-Country Agriculture: Problems and Opportunities.» 2020 Focus 2. Washington, D.C.
- Ihrig, Jane, and Karine Moe. 2000. «The Dynamics of Informal Employment.» Federal Reserve Board, International Finance Discussion Paper 664. Washington, D.C. Available online at <http://www.federalreserve.gov/pubs/ifdp/2000/664/default.htm>.
- International Council for Local Environmental Issues. 2002. «Second Local Agenda 21 Survey.» Paper presented at the Commission on Sustainable Development, Second Preparatory Session, available on line at www.iclei.org.
- IEA (International Energy Agency). 1999a. *World Energy Outlook—1999 Insights. Looking at Energy Subsidies: Getting the Price Right*. London: IEA Publications.
- . 1999b. *World Energy Outlook 2000*. London: IEA Publications.
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. 1999. *World Disasters Report 1999*. Geneva.
- IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change). 2001. «Human Settlements, Energy and Industry.» In IPCC, ed., *Third Assessment Report, 2001*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 2002. «Climate Change 2001: Impacts, Adaptation, and Vulnerability.» In James J. McCarthy, Osvaldo F. Canziani, Neil A. Leary, David J. Dokken, and Kasey S. White, eds., Cambridge: Cambridge University Press.
- Iremonger, S., C. Ravilious, and T. Quinton. 1997. «A Statistical Analysis of Global Forest Conservation.» In S. Iremonger, C. Ravilious, and T. Quinton, eds., *A Global Overview of Forest Conservation*. Cambridge: Center for International Forestry Research and WCMC.
- Isham, Jonathan, Michael Woolcock, Lant Pritchett, and Gwen Busby. 2002. «The Varieties of Rentier Experience: How Natural Resource Endowments Affect the Political Economy of Economic Growth.» Middlebury College, Middlebury, Vt., World Bank, Washington, D.C., Harvard University, Cambridge, Mass., and Yale University, New Haven, Conn. Processed.
- Iskandar Kamel, Laila. 2000. «Urban Governance: The Informal Sector and Municipal Solid Waste in Cairo.» Available online at http://www.archis.org/english/archis_art_e_2000/archis_art_0012b_e.html.
- IWMI (International Water Management Institute). 2001. «Water for Rural Development.» Background paper prepared for the World Bank Agricultural Strategy Paper. Colombo, Sri Lanka. Processed.
- Jacobs, Goff, Amy Aeron-Thomas, and A. Astrop. 2000. «Estimating Global Road Fatalities.» Transport Research Laboratory Report 445. Berkshire, U.K. Available online at <http://www.grsroadscfety.org/activities/campaigns/5/10.pdf>.
- Jager, Jill, Nancy M. Dickson, Adam Fenech, Peter M. Haas, Edward A. Parson, Vassily Sokolov, Ferenc L. Tóth, Jeroen van der Sluis, and Claire Waterton. 2001. «Monitoring in the Management of Global Environmental Risk.» In William C. Clark, Jill JKger, Josee van Eijndhoven, and Nancy M. Dickson, eds., *Learning to Manage Global Environmental Risks Vol. II*. Cambridge, Mass. and London: MIT Press.

- Jäger, Jill, Josee van Eijndhoven, and William C. Clark. 2001. «Knowledge and Action: An Analysis of Linkages among Management Functions for Global Environmental Risks.» In William C. Clark, Jill JKger, Josee van Eijndhoven, and Nancy M. Sdickson, eds., *Learning to Manage Global Environmental Risks Vol. II*. Cambridge, Mass., and London: MIT Press.
- Jensen, Jesper, and David Tarr. 2002. «Trade, Foreign Exchange, and Energy Policies in the Islamic Republic of Iran: Reform Agenda, Economic Implications, and Impact on the Poor.» World Bank Policy Research Working Paper 2768. Washington, D.C.
- Jimenez, Emmanuel. 1985. «Urban Squatting and Community Organization in Developing Countries.» *Journal of Public Economics* 27(1):69–92.
- Jimenez, Emmanuel, and Yasuyuki Sawada. 1999. «Do Community-Managed Schools Work? An Evaluation of El Salvador's EDUCO Program.» *World Bank Economic Review* 13(3):415–41.
- Kamel, Laila Iskandar. 2000. «Urban Governance: The Informal Sector and Municipal Solid Waste in Cairo.» *ARCHIS* December. Available online at www.archis.org.
- Katz, Travis, and Tim Campbell. 1996. «Manos a la obra.» World Bank, Latin America and the Caribbean Technical Department, Washington, D.C. Processed.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Pablo Zoido-Lobatón. 1999. «Governance Matters.» World Bank Policy Research Working Paper 2196. Washington, D.C.
- Kidd, Quentin, and Aie-Rie Lee. 1997. «Postmaterial Values and the Environment: A Critique and Reappraisal.» *Social Science Quarterly* 78(1):1–15.
- Kim, Jooseop, Harold Alderman, and Peter Orazem. 1998. «Can Cultural Barriers Be Overcome in Girls' Schooling? The Community Support Program in Rural Balochistan.» World Bank Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms 10. Washington, D.C.
- King, Andrew, and Michael Lennox. Forthcoming. «Exploring the Locus of Profitable Pollution Reduction.» *Management Science*.
- King, Elyzabeth, Peter Orazem, and Darin Wohlgemuth. 1999. «Central Mandates and Local Incentives: The Colombia Education Voucher Program.» *World Bank Economic Review* 13(3):467–91.
- King, Elyzabeth, and Berk Ezler. 1998. «What's Decentralization Got to Do With Learning?» World Bank Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms 9. Washington, D.C.
- Klenow, Peter J., and Andros Rodriguez-Clare. 1997. «The Neoclassical Revival in Growth Economics: Has It Gone Too Far?» In Ben S. Bernanke and Julio S. Rotemberg, eds., *NBER Macroeconomics Annual*. Cambridge and London: MIT Press.
- Knack, Stephen. 2001. «Aid Dependence and the Quality of Governance: Cross-Country Empirical Tests.» *Southern Economic Journal* 68(2):310–29.
- Knack, Stephen, and Philip Keefer. 1997. «Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation.» *Quarterly Journal of Economics* 112(4):1251–88.
- Kojima, Masami, and Magda Lovei. 2001. «Urban Air Quality Management: Coordinating Transport, Environment and Energy Policies in Developing Countries.» World Bank Technical Paper, Pollution Management Series 508. Washington, D.C.
- Koster, J. H., and M. de Langen. 1998. «Preventive Transport Strategies for Secondary Cities.» In P. Freeman and C. Jamet, eds., *Urban Transport Policy: A Sustainable Development Tool*. Rotterdam: Balkema.
- Kotto-Same, J., A. Moukam, R. Njomgang, T. Tiki-Manga, J. Tonye, C. Diaw, J. Gockowsky, S. Hauser, S. Weise, D. Nwaga, L. Zapfack, C. Palm, P. Woomer, A. Gillison, D. Bignell, and J. Tondoh. 2000. «Alternatives to Slash-and-Burn: Summary Report and Synthesis of Phase II in Cameroon.» Consultative Group on International Agricultural Research, Nairobi.
- Kremer, Michael. 2000. «Creating Markets for New Vaccines.» National Bureau of Economic Research Working Paper 7716. Cambridge, Mass.
- Kremer, Michael, and Seema Jayachandran. 2002. «Odious Debt.» Paper presented at the Conference on Macroeconomic Policies and Poverty Reduction. Washington, D.C. Available online at <http://www.imf.org/external/NP/Res/seminars/2002/poverty/>.
- Krishna, Anirudh, and Norman Uphoff. 1999. «Mapping and Measuring Social Capital: A Conceptual and Empirical Study of Collective Action for Conserving and Developing Watersheds in Rajasthan, India.» World Bank Social Capital Initiative Working Paper 13. Washington, D.C.
- Krueger, Anne. 1974. «The Political Economy of the Rent-Seeking Society.» *American Economic Review* 64(3):291–303.
- . 1996. «The Political Economy of Controls: American Sugar.» In Lee J. Alston, Thrainn Eggertsson, and North Douglass, eds., *Empirical Issues in Institutional Change*. Cambridge, New York, and Melbourne: Cambridge University Press.
- Krugman, Paul. 1998. «The Role of Geography in Development.» Paper presented at the Annual World Bank Conference in Development Economics, Washington, D.C.
- Kudat, A., and B. Ozbilgin. 1996. «Uzbekistan Water Supply, Sanitation and Health Project: Salinity Taste Tolerance Assessment.» World Bank, Washington, D.C.
- Kudat, A., B. Ozbilgin, and V. Borisov. 1997. «Reconstructing Russia's Coal Sector.» In Michael M. Cernea and Ayse Kudat, eds., *Social Assessments for Better Development: Case Studies in Russia and Central Asia*. Washington, D.C.: World Bank.
- Lacey, Robert. 1986. *Ford: the Man and the Machine*. Boston: Little, Brown.
- Lall, Somik, Uwe Deichmann, and Mattias Lundberg. 2002. «Tenure, Diversity and Commitment: Community Participation for Urban Service Provision.» World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Lall, Somik, and Sudeshna Ghosh. 2002. «Learning by Dining: Informal Networks and Productivity in Mexican Industry.» World Bank Policy Research Paper 2789. Washington, D.C.

- Lall, Somik, Zmarak Shalizi, and Uwe Deichmann. Forthcoming. «Agglomeration Economies and Productivity in Indian Industry.» *Journal of Economic Literature*.
- Lambsdorff, Johann Graf. 1999. «Corruption in Empirical Research—A Review.» Transparency International Working Paper. Berlin. Available online at www.transparency.org.
- Lanjouw, Jean A., and Peter Lanjouw. 2001. «The Rural Non-Farm Sector: Issues and Evidence from Developing Countries.» *Agricultural Economics* 26:1–23.
- Lanjouw, Jean A., and Philip I. Levy. 1998. «Untitled: A Study of Formal and Informal Property Rights in Urban Ecuador.» Economic Growth Center, Center Discussion Paper 788. Yale University, New Haven, Conn. Available online at <http://www.library.yale.edu/socsci/egcdp788.pdf>.
- Lant, M., and G. Sant. 2001. «Patagonian Toothfish: Are Conservation and Trade Measures Working?» *Traffic Bulletin* 19(1):1–18.
- Leach, Melissa, and Robin Mearns. 1996. *The Lie of the Land, Challenging Received Wisdom in African Environmental Change and Policy*. Oxford: James Currey Publishers Ltd. and Heinemann.
- Lee, Su-Hoon, Michael Hsin-Huang Hsiao, Hwa-Jen Liu, On-Kwok Lai, Francisco Magno, and Alvin Y. So. 1999. «The Impact of Democratization on Environmental Movements.» In Su-Hoon Lee and Alvin Y. So, eds., *Asia's Environmental Movements: Comparative Perspectives*. M.E. Sharpe.
- Leitmann, Joseph. 2001. *Sustaining Cities: Environmental Planning and Management in Urban Design*. New York: McGraw-Hill.
- Lele, Uma, William Lesser, and Gesa Horstkotte-Wesseler, eds. 1999. *Intellectual Property Rights in Agriculture: The World Bank's Role in Assisting Borrower and Member Countries*. Washington, D.C.: World Bank.
- Lim/Jo, Nuno, and Anthony J. Venables. 2001. «Infrastructure, Geographical Disadvantage, Transport Costs, and Trade.» *The World Bank Economic Review* 15(3):451–79.
- Lindert, Peter H. 2000. *Shifting Ground: The Changing Agricultural Soils of China and Indonesia*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Linz, Austria. 2002. «Citizens Participation in the Siting of Waste Facilities.» Case Study 15.
- Lipton, Michael. 1977. *Why Poor People Stay Poor: A Study of Urban Bias in World Development*. Canberra: Australian National University Press.
- Losey J.E., L.S. Rayor, and M.E. Carter. 1999. «Transgenic Pollen Harms Monarch Larvae.» *Nature* 399:214.
- Loureiro, Wilson. 1998. «Uma Experiencia Brasileira exitosa no incentivo economico para a conservacao da biodiversidade.» *Cadernos de Biodiversidade* 1(2):25–47.
- Lovei, Magda. 1999. «Eliminating a Silent Threat: World Bank Support for the Global Phaseout of Lead from Gasoline.» World Bank, Washington, D.C.
- Lubbock, A., and Rahman Bourqia. 1998. «Gender and Household Food Security, Survival, Change and Decision-Making in Rural Households: Three Village Case Studies from Eastern Morocco.» International Fund for Agricultural Research, Rome. Available on line at http://www.ifad.org/gender/thematic/morocco/mo_toc.htm.
- Lucas, Robert E. B. 1998. «Internal Migration and Urbanization: Recent Contributions and New Evidence.» World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Lvovsky, Kseniya. 2001. «Health and Environment.» World Bank Environment Strategy Papers 1. Washington, D.C.
- Lvovsky, K., G. Hughes, D. Maddison, B. Ostro, and D. Pearce. 2000. «Environmental Costs for Fossil Fuels: A Rapid Assessment Method with Application to Six Cities.» World Bank Environment Department Paper 78. Washington, D.C.
- Mackay, Keith. 2000. «New Evaluation Trends in Public Policy Reform and Governance.» Paper presented at a seminar and workshop organized by the Development Bank of South Africa, the African Development Bank, and the World Bank, Johannesburg.
- Mahar, Dennis J., and Cecile E. H. Ducrot. 1998. «Land-Use Zoning on Tropical Frontiers: Emerging Lessons from the Brazilian Amazon.» World Bank Institute EDI Case Study 19674. Washington, D.C.
- Mason, Edward S., Mahn Je Kim, Dwight H. Perkins, Kwang Suk Kim, and David C. Cole. 1980. *The Economic and Social Modernization of the Republic of Korea*. Cambridge, Mass., and London: Harvard University Press.
- May, Peter H., Fernando Veiga Neto, Valdir Denardin, and Wilson Loureiro. Forthcoming. «The 'Ecological' Value-Added Tax: Municipal Responses in Paraná and Minas Gerais, Brazil.» In Stephano Pagiola, Joshua Bishop, and Natasha Landell Mill, eds., *Selling Forest Environmental Services: Market-Based Mechanisms for Conservation*.
- Mazumdar, Dipak. 1987. «Rural-Urban Migration in Developing Countries.» In Peter Nijkamp, ed., *Handbook of Regional and Urban Economics Vol. II*. Amsterdam: Elsevier Science Publishers.
- McCarthy, James J., Osvaldo F. Canziani, Neil A. Leary, David J. Dokken, and Kasey S. White. 2001. «Climate Change 2001: Impacts, Adaptation, and Vulnerability.» Cambridge: Cambridge University Press.
- McGranahan, Gordon, Pedro Jacobi, Jacob Songsore, Charles Surjadi, and Marianne Kjellon. 2001. *The Citizens at Risk: From Urban Sanitation to Sustainable Cities*. London: Earthscan.
- McGranahan, G., and D. Satterthwaite. 2000. «Environmental Health or Ecological Sustainability? Reconciling the Brown and Green Agendas in Urban Development.» In Cedric Pugh, ed., *Sustainable Cities in Developing Countries*. London: Earthscan.
- McGuire, M., and Mancur Olson. 1996. «The Economics of Autocracy and Majority Rule.» *Journal of Economic Literature* 34(1):72–96.
- McIlwaine, Cathy, and Caroline O. N. Moser. 2001. «Violence and Social Capital in Urban Poor Communities: Perspectives from Colombia and Guatemala.» *Journal of International Development* 13(7):965–84.
- McMahon, Gary, and Remy Felix, eds. 2001. *Large Mines and the Community: Socioeconomic and Environmental Effects in Latin America, Canada, and Spain*. Washing-

- ton, D.C.: World Bank and International Development Research Center.
- McNeely, Jeffrey R., and Sara J. Scherr. 2001. «Common Ground: How Ecoagriculture Can Help Feed the World and Save Wild Biodiversity.» International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources—The World Conservation Union Report 5/01. Available online at http://www.futureharvest.org/earth/common_ground_bio.shtml.
- McNeill, J. R. 2000. *Something New under the Sun: An Environmental History of the Twentieth-Century World*. New York: W. W. Norton.
- Mearns, Robin. 2001. «Contextual Factors in the Management of Common Grazing Lands: Lessons from Mongolia and Northwestern China.» Proceedings of the XIX International Grassland Congress.
- . 2002. «Taking Stock: Policy, Practice, and Professionalism in Rangeland Development.» Symposium on Rangelands Professionals and Policy. Kansas City, Missouri, February 2002.
- Meitzner, Laura S., and Martin L. Price. 1996. *Ideas for Growing Food Under Difficult Conditions*. North Fort Myers, Fla.: ECHO.
- Mellor, John. 2000. «Faster More Equitable Growth: The Relation between Growth in Agriculture and Poverty Reduction.» Harvard University Consulting Assistance on Economic Reform II Discussion Paper 70. Cambridge, Mass. Available online at <http://www.cid.harvard.edu/caer2>.
- Mernissi, Fatema. 1997. *Les Ait Debrouille Haut-Atlas*. Rabat: Editions Le Fennec.
- Millar, David. 1999. «Farmer's Path of Experimentation: The PTD Process in Northern Ghana.» *ILEIA Newsletter* September: 43–6.
- Milley, P. C. D., R. T. Wetherald, K. A. Dunne, and T. L. Delworth. 2002. «Increasing Risk of Great Floods in a Changing Climate.» *Nature* 415:514–17.
- Mills, Edwin S. 2000. «The Importance of Large Urban Areas and Governments' Roles in Fostering Them.» In Shahid Yusuf, Weiping Wu, and Simon Evenett, eds., *Local Dynamics in an Era of Globalization*. Washington, D.C.: World Bank.
- Mirovitskaya, Natalia. 1998. «The Environmental Movement in the Former Soviet Union.» In Andrew Tickle and Ian Welsh, eds., *Environment and Society in Eastern Europe*. New York: Addison Wesley Longman.
- Mitchell, Ronald B. 1995. «Compliance with International Treaties: Lessons from Intentional Oil Pollution.» *Environment* 37:10–12, 36–41.
- Moore, Julia A. 2001. «Frankenfood or Doubly Green Revolution: Europe vs. America on the GMO Debate.» In Albert H. Teich, Stephen D. Nelson, Ceilia McEnaney, and Stephen J. Lita, eds., *AAAS Science and Technology Policy Yearbook 2001*. Washington, D.C.: American Association for the Advancement of Science.
- Moore, Mike. 2002. «Trade Gains Are What the Poor Need.» *International Herald Tribune* March 14.
- Moser, Caroline, and Emma Grant. 2000. «Violence and Security in Urban Areas: Their Implications for Governance, Health and Labor Markets.» National Academy of Sciences Panel on Urban Population Dynamics. Processed.
- Moser, Caroline, and Cathy McIlwaine. 2001. *Violence in a Post-Conflict Context: Urban Poor Perceptions from Guatemala*. Washington, D.C.: World Bank.
- Moser, Caroline O. N., and Jeremy Holland. 1995. «A Participatory Study of Urban Poverty and Violence in Jamaica.» World Bank Transportation, Water and Urban Development Department, Washington, D.C.
- Munn, R. E., A. Whyte, and P. Timmerman, eds. 2000. *Emerging Issues for the 21st Century: A Study for GEO-2000*. Nairobi: United Nations Environment Programme, Division of Environmental Information, Assessment and Early Warning.
- Munton, Don, Marvin Soroos, Elena Nikitina, and Mark A. Levy. 1999. «Acid Rain in Europe and North America.» In Oran Young, ed., *The Effectiveness of International Environmental Regimes: Causal Connections and Behavioral Mechanisms*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Murgai, Rinku, Ali Mubarik, and Derek Byerlee. 2001. «Productivity Growth and Sustainability in Post-Green Revolution Agriculture: The Case of the Indian and Pakistan Punjab.» *World Bank Research Observer* 16(2): 199–218.
- Murray, C. J., and A. D. Lopez. 1996. *The Global Burden of Disease*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Murshed, S. Mansoob. 2002. «Conflict, Civil War and Underdevelopment.» Institute of Social Studies. Available online at <http://www.wider.unu.edu/whoswho/murshedpapers.htm>. Processed.
- Murshed, S. Mansoob, and Maiju Perälä. 2001. «Does the Type of Natural Resource Endowment Influence Growth?» UNU/WIDER, Helsinki. Available online at <http://www.wider.unu.edu/whoswho/murshedpapers.htm>. Processed.
- Myers, Norman, and Jennifer Kent. 2001. *Perverse Subsidies: How Misused Tax Dollars Harm the Environment and the Economy*. Washington, D.C., Covelo, London: Island Press for International Institute for Sustainable Development.
- Myers, Norman, Russell A. Mittermeier, Cristina G. Mittermeier, Gustavo A. B. Fonseca, and Jennifer Kent. 2000. «Biodiversity Hotspots for Conservation Priorities.» *Nature* 403:853–58.
- Nakicenovic, N., and R. Swart, eds. 2000. *Special Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change on Emission Scenarios*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NAS (National Academy of Sciences). 1996. «The Ozone Depletion Phenomenon.» Washington, D.C. Available online at <http://www.beyonddiscovery.org/>.
- National Intelligence Council. 2000. «Global Trends 2015: A Dialogue about the Future with Nongovernment Experts. NIC 2000–02. Washington, D.C.
- National Research Council. 1999. *Our Common Journey: A Transition toward Sustainability*. Washington, D.C.: National Academy Press.
- . 2001. *Abrupt Climate Change: Inevitable Surprises*. Washington, D.C.: National Academy Press.

- Nelson, Douglas R., and Oliver Morrissey. 1998. «East Asian Economics Performance: Miracle or Just a Pleasant Surprise?» *World Economy* 21(7):855–79.
- Newell, Richard, and William Pizer. 2001. «Discounting the Benefits of Climate Change Mitigation.» Pew Center on Global Climate Change, Arlington, Va. Available online at http://www.pewclimate.org/projects/econ_discounting.cfm.
- Newsletter. 1998. «Stories from the Cities 1997–98: Durban-Diakonia Council of Churches.» Newsletter July/August Article 3.
- Niamir-Fuller, Maryam. 1998. «The Resilience of Pastoral Herding in Sahelian Africa.» In Fikret Berkes and Carl Folke, eds., *Linking Social and Ecological Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nicholls, J. R., F. M. J. Hoozemans, and M. Marchand. 1999. «Increasing Flood Risk and Wetland Losses Due to Global Sea-Level Rise: Regional and Global Analyses.» *Global Environmental Change* 9:S69–87.
- North, Douglas, and Barry Weingast. 1989. «Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in the Seventeenth-Century England.» *Journal of Economic History* 49(4):803–32.
- Oberai, A. S., and H. K. Manmohan Singh. 1984. «Migration, Employment and the Urban Labor Market: A Study of the Indian Punjab.» *International Labor Review* 123(4):507–23.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 1988. «Economic Instruments for Pollution Control and Natural Resources Management.» *OECD Countries: A Survey*. Document ENV/EPOC/GEEI (98)35/REV1/FINAL.
- . 1997. «The Environmental Effects of Agricultural Land Diversion Schemes.» Paris.
- . 1998. «Water Management: Performance and Challenges in OECD Countries.»
- . 1999. *Voluntary Approaches for Environmental Policy—Assessment*. Paris.
- . 2001a. *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation*. Paris.
- . 2001b. «OECD Environmental Outlook.» Paris.
- . 2001c. *Sustainable Development: Critical Issues*. Paris.
- OED (Operations Evaluation Department). «Community Forestry in Nepal.» ProCis. World Bank, Washington, D.C.
- Ojima, Dennis. 2001. «Critical Drivers of Global Environmental and Land Use Changes in Temperate Asia.» Paper presented at the Open Symposium on Change and Sustainability of Pastoral Land Use Systems in Temperate and Central Asia. Ulaanbaatar, Mongolia.
- Olson, David M., and Eric Dinerstein. 1998. «The Global 200: A Representation Approach to the Conserving the Earth's Distinctive Ecoregions.» Conservation Science Program, World Wildlife Fund–U.S., Washington, D.C. Processed.
- Olson, Mancur. 1996. «Distinguished Lecture on Economics in Government. Big Bills left on the Sidewalk: Why Some Nations are Rich and Others Poor.» *Journal of Economic Perspectives* 10(2):3–24.
- O'Rourke, Kevin, and Jeffrey Williamson. 1995. «Around the European Periphery: 1870 to 1910.» National Bureau of Economic Research Working Paper 5392. Cambridge, Mass.
- Oshima, Harry T. 1987. *Economic Growth in Monsoon Asia: A Comparative Survey*. Tokyo: University of Tokyo Press.
- Ostrom, Elinor, and Roy Gardner. 1993. «Coping with Asymmetries in the Commons: Self-Governing Irrigation Systems Can Work.» *Journal of Economic Perspectives* 7(4):93–112.
- Oswald, A. J. 1997. «Happiness and Economic Performance.» *Economic Journal* 107(445):1815–31.
- Paarlberg, Robert L. 2001. *The Politics of Precaution: Genetically Modified Crops in Developing Countries*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Pagiola, Stefano. 1999. «Global Environmental Benefits of Land Degradation Control on Agricultural Land.» World Bank Environment Paper 16. World Bank, Washington, D.C.
- Pagiola, Stefano, and Ina-Marlene Ruthenberg. 2002. «Selling Biodiversity in a Coffee Cup: Shade-grown coffee and Conservation in Mesoamerica.» In Stefano Pagiola, Joshua Bishop, and Natasha Landell-Mills, eds., *Selling Forest Environmental Services: Market-Based Mechanisms for Conservation and Development*. London: Earthscan.
- Pardey, Philip G., and Nienke M. Beintema. 2001. «Slow Magic: Agricultural R&D a Century After Mendel.» International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- Paternostro, Stefano, Jean Razafindravonona, and David Stifel. 2001. «Madagascar. Poverty and Socio Economic Developments: 1993–1999.» World Bank, Africa Region Working Paper Series 19. Washington, D.C.
- Pavot, W. 1991. «Further Validation with the Satisfaction of Life Scale: Evidence for the Cross-Method Convergence of Well-Being Measures.» *Journal of Personality* 57(1):149–61.
- Payne, Geoffrey. 2001. «Urban Land Tenure Policy Options: Titles or Rights?» *Habitat International* 25(3):415–29.
- Payne, Geoffrey, ed. 2002. *Land, Rights and Innovations: Improving Tenure Security for the Urban Poor*. London: ITDG Publishing.
- Payne, Geoffrey, and Edesio Fernandes. 2001. «Legality and Legitimacy in Urban Tenure Issues.» Lincoln Institute of Land Policy Working Paper WP01GP1.
- Peñalosa, Enrique. 2001. «The Livable City: Experiences in Bogota, Colombia.» Paper presented at a seminar on Empowerment, Culture and Civic Engagement, July 24–25. World Bank, Washington, D.C. Unpublished proceedings.
- Pender, John, and Peter Hazell. 2000. «Promoting Sustainable Development in Less-Favored Lands.» Focus 4: (brief 9 of 9).
- Perlman, Janice. 2002. «The Metamorphosis of Marginality: Rio's Favelas 1969–2002.» The Mega-Cities Project and Trinity College. Presentation at the World Bank, May 7. Washington, D.C.

- Persson, Torstein, and Guido Tabellini. 1994. «Representative Democracy and Capital Taxation.» *Journal of Public Economics* 55(1):53–70.
- Pezzey, J. 1989. «Economic Analysis of Sustainable Growth and Sustainable Development.» World Bank Environment Department Working Paper 15. Washington, D.C.
- Pinstrup-Andersen, Per, Rajul Panya-Lorch, and Mark W. Rosegrant. 1999. «World Food Prospects: Critical Issues for the Early Twenty-First Century.» International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- Pollard, Sidney. 1997. *Marginal Europe: The Contribution of the Marginal Lands since the Middle Ages*. Oxford: Clarendon Press.
- Posner, Richard A. 1981. *The Economics of Justice*. Cambridge, Mass., and London: Harvard University Press.
- Postel, Sandra L., and Aaron T. Wolf. 2001. «Dehydrating Conflict.» *Foreign Policy* (September/October):2–9.
- President's Committee of Advisors on Science and Technology. 1997. «Report to the President on Federal Energy Research and Development for the Challenges of the Twenty-First Century.» Washington, D.C.
- Pretty, Jules N. 1995. *Regenerating Agriculture: Policies and Practice for Sustainability and Self-Reliance*. Washington, D.C.: Joseph Henry Press.
- Primavera, J. Honculada. 1994. «Shrimp Farming in the Asia-Pacific: Environmental and Trade Issues and Regional Cooperation.» Nautilus Institute Workshop on Trade and Environment in Asia-Pacific: Prospects for Regional Cooperation, September 23–5. Berkeley, Calif. Available online at <http://www.nautilus.org/papers/enviro/trade/shrimp.html>. Processed.
- Prud'homme, Remy. 1994. «On the Economic Role of Cities.» Paper presented at Cities and the New Global Economy, in Melbourne Nov. 20–23. The Centre for Developing Cities, University of Canberra and Organisation for Economic Co-operation and Development (endnote 4); available online at <http://cities/publications/OECDpaper/endnotes.htm>
- Pugh, Cedric, ed. 1996. *Sustainability, the Environment, and Urbanization*. London: Earthscan.
- Quigley, John M. 1998. «Urban Diversity and Economic Growth.» *Journal of Economic Perspectives* 12(2):127–138.
- Raff, Daniel M. G., and Lawrence Summers. 1986. «Did Henry Ford Pay Efficiency Wages?» Working Paper Series 2101. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Rao, Vijayendra. 2002. «Community Driven Development: A Brief Review of the Research.» World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Rao, Vijayendra, and Michael Woolcock. 2001. «Social Networks and Risk Management Strategies in Poor Urban Communities: What Do We Know?» World Bank, Washington, D.C. Processed.
- . 2002. «Networks, Mobility and Survival in Delhi Slums: A Mixed-Method Analysis.» World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Ravallion, Martin, and Gaurav Datt. 1996. «How Important to India's Poor Is the Sectoral Composition of Economic Growth?» *The World Bank Economic Review* 10(1):1–26.
- Reardon, Thomas, Christopher Barrett, Valerie Kelly, and Kimseyinga Savadogo. «Policy Reforms and Sustainable, Agricultural Intensification in Africa.» *Development Policy Review (U.K.)* 17(4):375–95.
- Rees, Williams. 1997. «Is Sustainable City an Oxymoron?» *Local Environment* 2(3):303–10.
- Reid, Catherine, and Lawrence Salmen. 2000. «Understanding Social Capital. Agricultural Extension in Mali: Trust and Social Cohesion.» World Bank Social Capital Initiative Working Paper 22. Washington, D.C.
- Reij, Chris P., I. Scoones, and C. Toulmin. 1996. *Sustaining the Soil; Indigenous Soil and Water Conservation in Africa*. London: Earthscan.
- Reilly, Charles A., eds. 1995. *New Paths to Democratic Development in Latin America: The Rise of NGO-Municipal Collaboration*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers.
- Reinikka, Ritva, and Jakob Svensson. 2002. «Explaining Leakage of Public Funds.» Centre for Economic Policy Research Discussion Paper Series 3227:1–45. United Kingdom.
- Richardson, Peter. 2001. «Corruption.» In P. J. Simmons and Chantal De Jonge Oudraat, eds., *Managing Global Issues: Lessons Learned*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Rodden, Jonathan, Gunnar S. Eskeland and Jennie Litvack. Forthcoming. *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Rodriguez, Francisco, and Jeffrey D. Sachs. 1999. «Why Do Resource Abundant Economies Grow More Slowly? A New Explanation and an Application to Venezuela.» *Journal of Economic Growth* 4(3):277–303.
- Rodrik, Dani. 1996. «Understanding Economic Policy Reform.» *Journal of Economic Literature* 34(1):9–41.
- . 1999. «Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflict, and Growth Collapses.» *Journal of Economic Growth* 4(4):385–412.
- . 2002. «Institutions, Integration, and Geography: In Search of Deep Determinants of Economic Growth.» John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Boston, Mass. Available online at <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik.academic.ksg/papers.html>. Processed.
- . ed. Forthcoming. *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Roe, Dilys, James Mayers, Maryanne Grieg-Gran, Ashish Kothari, Christo Fabricius, and Ross Hughes. 2000. *Evaluating Eden: Exploring the Myths and Realities of Community Based Wildlife Management*. London: International Institute for Environment and Development.
- Rolnik, Raquel. 1999. «Territorial Exclusion and Violence: The Case of São Paulo, Brazil.» Comparative Urban Studies Occasional Papers 26. Woodrow Wilson International Center for Scholars.

- Rose-Ackerman, Susan. 1999. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. New York: Cambridge University Press.
- Rosegrant, Mark W., Michael S. Paisner, Meijer Siet, and Julie Witcover. 2001. «2020 Global Food Outlook: Trends, Alternatives, and Choices.» International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- Rosenweig, C., and W. D. Solecki, eds. 2000. *Climate Change and Global City: Two Metropolitan East Coast Regional Assessments*. New York: Columbia Earth Institute.
- Rosner, D., and G. Markowitz. 1985. «The Public Health Controversy over Leaded Gasoline during the 1920s.» *American Journal of Public Health* 75:344–52.
- Ross, Michael. 2001a. «How Does Natural Resource Wealth Influence Civil War?» University of California at Los Angeles Political Science Department, Los Angeles. Available online at: <http://www.eireview.org/>. Processed.
- Ross, Michael. 2001b. *Timber Booms and Institutional Breakdown in Southeast Asia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ross-Larson, Bruce. 1980. «Social and Political Setting.» In Kevin Young, Willen C. M. Bussink, and Parvez Hasan, eds., *Malaysia: Growth and Equity in a Multiracial Society*. Washington, D.C.: International Bank for Reconstruction and Development.
- Rutherford, Stuart. 2000. *The Poor and Their Money*. New Delhi: Oxford University Press.
- Ruttan, V. 1990. «Models of Agricultural Development.» In C. and J. Staatz Eicher, eds., *Agricultural Development in the Third World*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Ryan, B., and Quentin Wodon. 2001. «Assessing the Realism of International Development Goals.» World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Sachs, Jeffrey D., and Andrew M. Warner. 1995. «Economic Convergence and Economic Policies.» National Bureau of Economic Research Working Paper 5039. Cambridge, Mass.
- . 1999a. «Natural Resource Intensity and Economic Growth.» In Jörg Mayer, Brian Chambers, and Ayisha Farooq, eds., *Development Policies in Natural Resources Economies*. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar.
- . 1999b. «The Big Push, Natural Resource Booms and Growth.» *Journal of Development Economics* 59(1): 43–76.
- Salamini, Francesco. 1999. «North-South Innovation Transfer.» *Nature Biotechnology* 17 (Supplement) 11–12.
- Sambanis, Nicolas. 2000. «Partition as a Solution to Ethnic War: An Empirical Critique of the Theoretical Literature.» *World Politics* 52:437–483.
- Sanchez, Pedro. 2002. «Soil Fertility and Hunger in Africa.» *Science* 295(5562): 2019–20.
- Sanchez, P. A., Bashir Jama, Amadou I. Niang, and Cheryl A. Palm. 2001. «Soil Fertility, Small-farm Intensification and the Environment in Africa.» In D. R. Lee and C. B. Barret, eds., *Tradeoffs or Synergies? Agricultural Intensification, Economic Development and the Environment*. New York: CABI Publishing.
- Sarraf, Maria, and Moortaza Jiwanji. 2001. «Beating the Resource Curse: The Case of Botswana.» World Bank Environment Department Papers 83. Washington, D.C.
- Sassen, Saskia. 2001. *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Scheffer, Marten, Steve Carpenter, Jonathan A. Foley, Carl Folke, and Brian Walker. 2001. «Catastrophic Shifts in Ecosystems.» *Nature* 413: 591–596.
- Scherr, Sara. 1999. «Soil Degradation—A Threat to Developing Country Food Security by 2020?» Food, Agriculture, and the Environment Discussion 27. International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- Scherr, Sara J., A. White, and D. Kaimowitz. 2002. «Strategies to Improve Rural Livelihoods through Markets for Forest Products and Services.» Forest Trends and Center for International Forestry Research, Washington, D.C.
- Scherr, Sara, and S. Yadav. 1996. «Land Degradation in the Developing World: Implications for Food, Agriculture, and the Environment to 2020.» International Food Policy Research Institute Discussion Paper 14. Washington, D.C.
- Schipper, Lee, Scott Murtishaw, and Fridtjof Unander. 2001. «International Comparisons of Sectoral Carbon Dioxide Emissions Using a Cross-Country Decomposition Technique.» *Energy Journal* 22(2):35–75.
- Schneider, Robert R. 1995. «Government and Economy on the Amazon Frontier.» World Bank Environment Working Paper 11. Washington, D.C.
- Scholz, Ulrich. 1985. «Types of Spontaneous Settlement in Thailand.» In Walther Manshard and William B. Morgan, eds., *Agricultural Expansion and Pioneer Settlements in the Humid Tropics*. Tokyo: United Nations University Press.
- Scoones, Ian, eds. 1994. *Living with Uncertainty: New Directions in Pastoral Development in Africa*. London: Intermediate Technology Development Group Publishing.
- Sebastian, Iona, Kseniya Lvovsky, and de Henk Koning. 1999. «Decision Support System for Integrated Pollution Control: Software for Education and Analysis of Pollution Management. User Guide.» World Bank, Washington, D.C.
- Sen, Amartya. 1983. «Development: Which Way Now?» *Economic Journal* 93(372):742–62.
- . 1999. *Development as Freedom*. New York: Anchor Books.
- Serageldin, Ismael, Ephim Shluger, and Joan Martin-Brown. 2001. *Historic Cities and Sacred Sites: Cultural Roots for Urban Futures*. Washington, D.C.: World Bank.
- Sevilla, Manuel. 2000. «Participación privada en el mejoramiento urbano: Sondeo de cuatro casos en El Salvador.» SACDEL, San Salvador.
- Shah, Tushaar. 1993. *Groundwater Markets and Irrigation Development*. Mumbai: Oxford University Press.
- Shalizi, Zmarak, and Christine Kraus. 2001. «Globalization, Openness and the Environment.» World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Shlomo, Angel. 2000. *Housing Policy Matters*. Oxford: Oxford University Press.

- Simpson, R. David, Roger A. Sedjo, and John W. Reid. 1996. «Valuing Biodiversity for Use in Pharmaceutical Research.» *Journal of Political Economy* 104(1):163–185.
- Singh, Jas, and Carol Mulholland. 2000. «DSM in Thailand: a Case Study.» World Bank Energy Sector Management Assistance Programme Technical Series 008. Washington, D.C.
- Skaperdas, Stergios. 1992. «Cooperation, Conflict, and Power in the Absence of Property Rights.» *American Economic Review* 82(4):720–739.
- Skees, Jarry, Panos Varangis, Donald Larson, and Paul Siegel. 2002. «Can Financial Markets Be Tapped to Help Poor People Cope with Weather Risks?» World Bank Policy Research Working Paper 2812. Washington, D.C.
- Smith, Adam. 1776/1981. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. R. H. Campbell and A. S. Skinner, eds. Indianapolis: Liberty Classics.
- Smith, Kirk R. 1998. «Indoor Air Pollution in India: National Health Impacts and the Cost-Effectiveness of Intervention.» Goregaon, Mumbai.
- Social Investment Forum. 2001. «2001 Report on Socially Responsible Investing Trends in the United States.» Social Investment Forum. Washington, D.C. Available online at www.socialinvest.org.
- Sokoloff, Kenneth L., and Stanley L. Engerman. 2000. «History Lessons: Institutions, Factor Endowments, and Paths of Development in the New World.» *Journal of Economic Perspectives* 14(3):217–232.
- Solow, Robert. 2000. «Notes on Social Capital and Economic Performance.» In Partha Dasgupta and Ismail Serageldin, eds., *Social Capital: A Multifaceted Perspective*. Washington, D.C.: World Bank.
- Sorensen, Jens. 2002. «Baseline 2000 Background Report: The Status of Integrated Coastal Management as an International Practice.» Harbor and Coastal Center, University of Massachusetts, Boston. Available online at <http://www.uhi.umb.edu/b2k/baseline2000.pdf>.
- Souza, Celina. 2001. «Participatory Budgeting in Brazilian Cities: Limits and Possibilities in Building Democratic Institutions.» *Environment and Urbanization* 13(1): 159–184.
- Sparks, Allistar. 1996. *Tomorrow Is Another Country: The Inside Story of South Africa's Road to Change*. Chicago: University of Chicago Press.
- State Environmental Protection Agency (China). 2001. «New Countermeasures for Air Pollution Control in China, Final Report.» Beijing.
- Steinberg, David Joel, ed. 1987. *In Search of Southeast Asia: A Modern History*. Honolulu: University of Hawaii Press.
- Steinberg, Paul F. 2001. *Environmental Leadership in Developing Countries: Transnational Relations and Biodiversity Policy in Costa Rica and Bolivia*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Stephens, C., M. Akerman, S. Avle, P. B. Maia, P. Campanario, B. Doe, and D. Tetteh. 1997. «Urban Equity and Urban Health: Using Existing Data to Understand Inequalities in Health and Environment in Accra, Ghana and S/Jo Paulo, Brazil.» *Environment and Urbanization* 9(1):181–202.
- Stephens, G. Ross, and Nelson Wikstrom. 2000. *Metropolitan Government and Governance: Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future*. New York: Oxford University Press.
- Stewart, Frances. 2000. «Crisis Prevention: Tackling Horizontal Inequalities.» *Oxford Development Studies* 28(3): 245–62.
- Stone, Wendy. 2001. «Measuring Social Capital: Towards a Theoretically Informed Measurement Framework for Researching Social Capital in Family and Community Life.» Australian Institute of Family Studies Research Paper 24. Melbourne, Australia.
- Stott, Peter, and J. A. Kettleborough. 2002. «Origins and Estimates of Uncertainty in Predictions of Twenty-First Century Temperature Rise.» *Science* 416:723–725.
- Streets, David G., Kejun Jiang, Xiulian Hu, Jonathan E. Sinton, Xiao-Quan Zhang, Deying Xu, Mark Z. Jacobson, and James E. Hansen. 2001. «Recent Reductions in China's Greenhouse Gas Emissions.» *Science* 294:1835–1837.
- Struyk, Raymond J. 1997. *Restructuring Russia's Housing Sector: 1991–1997*. Washington, D.C.: The Urban Institute.
- Sugden, Robert. 1986. *The Economics of Rights, Cooperation, and Welfare*. Oxford and New York: Basil Blackwell.
- Summers, Robert, and Alan Heston. 1991. «Penn World Tables (Mark 5): An Expanded Set of International Comparisons, 1950–1988.» *Quarterly Journal of Economics* 106(2): 327–368.
- SustainAbility Ltd., and United Nations Environment Programme. 2001. *Buried Treasure: Uncovering the Business Case for Corporate Sustainability*. London: Sustainability.
- Suvanto, Tina. 2000. «Social Capital and Value Creation: A Theoretical Approach.» 47891N. Helsinki.
- Svensson, Jakob. 1998. «Investment, Property Rights and Political Instability: Theory and Evidence.» *European Economic Review* 42(7):1317–1341.
- Swearingen, Will D., and Abdellatif Bencherifa, eds. 1996. *North African Environment at Risk: State, Culture and Society in Arab North Africa*. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Syrquin, Moshe. 1989. «Patterns of Structural Change.» In H. Chenery and T. N. Srinivasan, eds., *Handbook of Development Economics Vol. I*. Amsterdam: North Holland.
- Tendler, Judith. 1997. *Good Governments in the Tropics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Ter-Minassian, Teresa, ed. 1997. *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Tilman, D., J. Fargione, B. Wolff, C. D'Antonio, A. Dobson, R. Howarth, D. Schindler, W. H. Schlesinger, D. Simberloff, and D. Swackhamer. 2001. «Forecasting Agriculturally Driven Global Environmental Change.» *Science* 292:281–284.
- Timmer, C. Peter. 1997. «How Well Do the Poor Connect to the Growth Process?» Harvard University Consulting Assistance on Economic Reform II Discussion Paper 17. Cambridge, Mass. Available online at <http://www.cid.harvard.edu/caer2>.

- Tomich, Thomas P., Peter Kilby, and Bruce F. Johnson. 1995. *Transforming Agrarian Economies: Opportunities Seized, Opportunities Missed*. Ithaca, N.Y. and London: Cornell University Press.
- Tomich, Thomas P., M. van Noordwijk, S. Budidarsono, A. Gillion, T. Kusumanto, M. Murdiyarso, F. Stolle, and A. M. Fagi. 1998. «Alternatives to Slash-and-Burn in Indonesia: Summary Report and Synthesis of Phase II.» Alternatives to Slash-and-Burn Programme Indonesia Report 8. CGIAR, Bogor. Available online at http://www.asb.cgiar.org/CR_Indonesia.shtm.
- TI (Transparency International). 2000. *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*. Berlin.
- Tullock, Gordon. 1975. «The Transitional Gains Trap.» *Bell Journal of Economics* 6(2):671–78.
- Turner, John F. C., and Robert Fichter, eds. 1972. *Freedom to Build*. New York: Macmillan.
- Uhlig, Harald. 1988. «Spontaneous and Planned Settlement in South East Asia.» In Walther Manshard and William B. Morgan, eds., *Agricultural Expansion and Pioneer Settlements in the Humid Tropics*. Tokyo: United Nations University Press.
- United Nations. 1999. «World Urbanization Prospects: The 1999 Revision. Part 2: Urban Agglomerations.» New York.
- United Nations–Habitat, eds. 1996. *An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements*. New York: United Nations Center for Human Settlements (Habitat), and Oxford University Press.
- . 1998. «Global Urban Indicators Database.» Nairobi.
- . 1999. «Global Campaign for Secure Tenure.» Nairobi. Pamphlet.
- United Nations–Habitat and Urban Management Programme. 2001. «City Development Strategy: Consolidation of Lessons from UMP/UNCHS Experience.» Paper presented at Cities Alliance Public Policy Forum, Kolkata. December 9–12.
- UNDP (United Nations Development Programme). 1997. «Aridity Zones and Dryland Populations: An Assessment of Population Levels in the World's Drylands.» UNDP and United Nations Office to Combat Desertification and Drought, Nairobi.
- UNDP (United Nations Development Programme), UNEP (United Nations Environment Programme), World Bank, and WRI (World Resources Institute). 1999. «World Resources 1998–99: A Guide to the Global Environment.»
- . 2000. *World Resources 2000–2001: People and Ecosystems, the Fraying Way of Life*. Oxford: Elsevier Science Ltd.
- UNEP (United Nations Environment Programme). 1992. *World Atlas of Desertification*. New York: Oxford University Press.
- . 1997. *World Atlas of Desertification*. New York: Oxford University Press.
- . 1999. «Synthesis of the Reports of the Scientific, Environmental Effects, and Technology and Economic Assessment Panels of the Montreal Protocol: A Decade of Assessment for Decision Makers Regarding the Protection of the Ozone Layer: 1998–1999.» Nairobi.
- UNEP (United Nations Environment Programme) and GRID (Global Resource Information Database)–Arendal. 1997. *Assessment of Human Induced Soil Degradation (GLASOD) Extract of West Africa Dataset*. GRID-Arendal online GIS and Maps database. Available online at www.grida.no.
- USDA (U.S. Department of Agriculture). 2001. *Food and Agricultural Policy: Taking Stock for the New Century*. Washington, D.C. Available online at <http://www.usda.gov>.
- U.S. Embassy in China. 1998. «The Fading of Chinese Environmental Secrecy.» U.S. Embassy in China, Beijing.
- Uzzi, B. 1997. «Social Structure and Competition in Inter-firm Networks: The Paradox of Embeddedness.» *Administrative Science Quarterly* 29(4):598–621.
- Velásquez, Luz Stella. 1998. «Agenda 21: A Form of Joint Environmental Management in Manizales, Colombia.» *Environment and Urbanization* 10(2):9–36.
- Veríssimo, C. Souza Jr., R. Salomão, and R. Barreto. 2000. «Identificação de áreas com potencial para a criação de florestas públicas de produção na Amazônia legal.» Food and Agriculture Organization of the United Nations. Processed.
- Victor, David G., Kal Raustiala, and Eugene B. Skolnikoff. 1998. *The Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments: Theory and Practice*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Wambugu, Florence. 1999. «Why Africa Needs Agricultural Biotech.» *Nature* 400:15–16.
- Wang, Hua, Jinnan Wang, Genfa Lu, David Wheeler, and Jun Bi. Forthcoming. «Public Ratings of Industry's Environmental Performance: China's Greenwatch Program.» World Bank Policy Research Working Paper series. Washington, D.C.
- Ward, Peter M. 1998. «International Forum on Regularization and Land Markets.» *Land Lines* July. Available online at www.lincolnst.com.
- Watson, D., and L. A. Clark. 1991. «Self Versus Peer Ratings of Specific Emotional Traits: Evidence of Convergent and Discriminant Validity.» *Journal of Personality and Social Psychology* 60(6):927–940.
- Watson, Robert T., Ian R. Noble, Bert Bolin, N. H. Ravindranath, David J. Verardo, and David J. Dokken, eds. 2000. *Land Use, Land-Use Change, and Forestry: A Special Report of the IPCC*. Cambridge: Cambridge University Press. Available online at http://www.grida.no/climate/ipcc/land_use/.
- Weber-Fahr, Monika. 2002. «Treasure or Trouble? Mining in Developing Countries.» World Bank and the International Finance Corporation. Available online at <http://www.eireview.org/eir/eirhome.nsf>
- Weitzman, Martin L. 1998. «Why the Far-Distant Future Should Be Discounted at Its Lowest Possible Rate.» *Journal of Environmental Economics and Management* 36(3): 201–8.

- Wells, Michael, Scott Guggenheim, Asmeen Khan, Wahjudi Wardojo, and Paul Jepson. 1999. «Investing in Biodiversity: A Review of Indonesia's Integrated Conservation and Development Projects.» World Bank, Washington, D.C.
- Wheeler, James O., Yuko Aoyama, and Barney Wolf, eds. 2000. *Cities in the Telecommunications Age: The Fracturing of Geography*. New York: Routledge.
- White, Andy, and Alejandra Martin. 2002. «Who Owns the World's Forests? Forest Tenure and Public Forests in Transition.» Forest Trends, Washington, D.C. Processed.
- White, Robin, Siobhan Murray, and Mark Rohweder. 2002. «Pilot Analysis of Global Ecosystems (PAGE): Grasslands Ecosystems.» World Resources Institute, Washington, D.C. Available online at http://www.wri.org/wr2000/grasslands_page.html.
- Wilkinson, Clive R., ed. 2000. *Status of Coral Reefs of the World*. Queensland, Australia: Coral Reef Monitoring Center.
- Williams, Martin A. J. 2001. «Interactions of Desertification and Climate: Present Understanding and Future Research Imperatives.» *Arid Lands Newsletter* 49 (May–June).
- Williamson, Jeffrey. 1988. «Migration and Urbanization.» In Hollis Chenery and T. N. Srinivasan, eds., *Handbook of Development Economics Vol. II*. Amsterdam: Elsevier Science Publishers.
- . 1997. «Growth, Distribution and Demography: Some Lessons From History.» National Bureau of Economic Research Working Paper 6244. Cambridge, Mass.
- Williamson, Oliver E. 2000. «The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead.» *Journal of Economic Literature* 38(3):595–613.
- Willmann, Rolf, Pongpat Boonchuwong, and Somying Piumsombun. 2002. «Fisheries Management Costs in Thai Marine Fisheries.» Food and Agriculture Organization of the United Nations and Kasetsart University Campus, Bangkok. Processed.
- Willoughby, Christopher. 2000. «Singapore's Experience in Managing Motorization, and Its Relevance to Other Countries.» World Bank, Transportation, Water, and Urban Development Discussion Paper 43. Washington, D.C.
- Wilson, David, Andrew Whiteman, and Angela Tormin. 2001. «Strategic Planning Guide for Municipal Solid Waste Management.» World Bank, Washington D.C.
- Wilson, Edward, and Stephen Kellert, eds. 1994. *The Biophilia Hypothesis*. Washington, D.C.: Island Press.
- Wily, Liz, and Peter A. Dewees. 2001. «From Users to Custodians: Changing Relations between People and the State in Forest Management in Tunisia.» World Bank Policy Research Working Paper 2569. Washington, D.C.
- Wodon, Quentin, Rodrigo Castro, Kihoon Lee, Gladys Lopez-Acevedo, Corinne Siaens, Carlos Sobrado, and Jean-Philippe Tre. 2001. «Poverty in Latin America: Trends (1986–1998) and Determinants.» *Cuadernos de Economía* 114:127–153.
- Wodon, Quentin, and Gonzalez G. Konig. 2001. «The Impact of Remittances on Income Distribution.» World Bank, Latin America and Caribbean Region, Washington, D.C. Processed.
- Wood, Stanley, Freddy Nachtergaele, Daniel Nielsen, and Aiguo Dai. 1999. «Spatial Aspects of the Design and Targeting of Agricultural Development Strategies.» International Food Policy Research Institute Discussion Paper 44. Washington, D.C. Available online at <http://www.ifpri.org/>.
- Wood, Stanley, Kate Sebastian, and Sara J. Scherr. 2000. «Pilot Analysis of Global Ecosystems: Agroecosystems.» Washington D.C.: International Food Policy Research Institute and World Resources Institute.
- Woolcock, Michael, Lant Pritchett, and Jonathan Isham. 2001. «The Social Foundations of Poor Economic Growth in Resource-Rich Countries.» In R. M. Auty, eds., *Resource Abundance and Economic Development*. New York: Oxford University Press.
- World Bank. 1991. «Growth, Poverty Alleviation, and Improved Income Distribution in Malaysia: Changing Focus of Government Policy Intervention.» Report 8667–MA. Washington, D.C.
- . 1992a. «Malaysia: Fiscal Reform for Stable Growth.» Report 10120–MA. Washington, DC.
- . 1992b. *World Development Report 1992: Development and the Environment*. New York: Oxford University Press.
- . 1993. «Indigenous Peoples.» Operational Directive 4.2.
- . 1994. *World Development Report 1994: Infrastructure for Development*. New York: Oxford University Press.
- . 1996a. «Sustainable Transport: Priorities for Policy Reform.» Development in Practice Series. Washington, D.C.
- . 1996b. «Technical Assistance.» Operations and Evaluation Department Lessons and Practices No. 7. Washington, D.C.
- . 1997a. «Five Years after Rio: Innovations in Environmental Policy.» Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series 18. Washington, D.C.
- . 1997b. *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press.
- . 1998a. «Aral Sea Basin Program (Kazakhstan, Kyrgyz Republic, Turkmenistan, and Uzbekistan): Water and Environmental Management Project Document. Washington, D.C.
- . 1998b. *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why*. New York: Oxford University Press.
- . 1998c. «Post-Conflict Reconstruction.» Washington, D.C.
- . 1999. *World Development Report 1998/1999: Knowledge for Development*. New York: Oxford University Press.
- . 2000a. «Bangladesh: Climate Change and Sustainable Development.» Report 21104–BD." Washington, D.C.
- . 2000b. «Global Economic Prospects 2000.» Washington, D.C.

- . 2000c. *Global Development Finance*. Washington, D.C.
- . 2000d. *Greening Industry: New Roles for Communities, Markets, and Governments*. New York: Oxford University Press.
- . 2000e. *India: Reducing Poverty, Accelerating Development*. New Delhi: Oxford University Press and World Bank.
- . 2000f. «Partners in Transforming Development: New Approaches to Developing Country-Owned Poverty Reduction Strategies.» Available online at <http://www.poverty/strategies/prspbroc.pdf>.
- . 2000g. *The Quality of Growth*. New York: Oxford University Press.
- . 2000h. *World Development Report 1999/2000: Entering the 21st Century*. New York: Oxford University Press.
- . 2001a. «China: Air, Land and Water—Environmental Priorities for a New Millennium.» Washington, D.C.
- . 2001b. *Engendering Development through Gender Equality in Rights, Resources, and Voice*. New York: Oxford University Press.
- . 2001c. «Environment Strategy Paper: Making Sustainable Commitments (Revised Draft).» Washington, D.C. Processed.
- . 2001d. «Implementation Completion Report No. 22390—TUN: North West Mountainous Areas Development Project.» Washington, D.C. Processed.
- . 2001e. «Indonesia: Environment and Natural Resource Management in a Time of Transition.» Environment and Social Development Unit Report. Washington, D.C.
- . 2001f. *Making Sustainable Commitments: An Environment Strategy for the World Bank*. Washington, D.C.: World Bank.
- . 2001g. «Trade and Foreign Exchange Policies in Iran: Reform Agenda, Economic Implications and Impact on the Poor.» Processed.
- . 2001h. *World Development Indicators*. Washington, D.C., and London: World Bank.
- . 2001i. *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. New York: Oxford University Press.
- . 2002a. «A Revised Forest Strategy for the World Bank Group.» Washington, D.C.
- . 2002b. *A Case for Aid: Building Consensus for Development Assistance*. Washington, D.C.
- . 2002c. «China: Opportunities to Improve Energy Efficiency in Buildings.» World Bank Discussion Paper, Washington, D.C.
- . 2002d. «Cities on the Move: A World Bank Urban Transport Strategy Review.» Washington, D.C. Processed.
- . 2002e. «Global Development Finance: Financing the Poorest Countries 2002.» Washington, D.C.
- World Bank. 2002ee. *Global Economic Prospects*. Washington, D.C.
- . 2002f. «Global Poverty Monitoring Website.» Washington, D.C., World Bank. Available online at <http://www.worldbank.org/research/povmonitor/index.htm>.
- . 2002g. *Globalization, Growth, and Poverty: Building an Inclusive World Economy*. New York: Oxford University Press.
- . 2002h. «Mexico Low-Income Housing: Issues and Options.» Report 22534—ME. Washington, D.C. Processed.
- . 2002i. «Prototype Carbon Fund, First Annual Report and Project Concept Note, Liepaja Region Solid Waste Management Project.» Washington, D.C. Processed.
- . 2002j. «Public Expenditure and Institutional Review of the Dominican Republic.» Washington, D.C. Processed.
- . 2002k. «Reaching the Rural Poor: An Updated Strategy for Rural Development.» Washington, D.C. Processed.
- . 2002l. *Rural Development Strategy*. Washington, D.C.
- . 2002m. «The World Bank's Experience with Institutional Development.» Operations and Evaluation Department, Lessons and Practices 14. Washington, D.C.
- . 2002n. «Water Resources Sector Strategy: Strategic Directions for World Bank Engagement.» Washington, D.C. Processed.
- . 2002o. *World Development Report 2002: Building Institutions for Markets*. New York: Oxford University Press.
- . Forthcoming. «Johannesburg and Beyond: An Agenda for Action.» Paper to be presented by Environmentally and Socially Sustainable Development in run-up to World Summit on Sustainable Development, August 2002.
- World Bank and International Finance Corporation. 2002. «Treasure or Trouble? Mining in Developing Countries.» Washington, D.C.
- WHO (World Health Organization), Department of Communicable Disease Surveillance and Response. 2001. «WHO Global Strategy for Containment of Antimicrobial Resistance.» Washington, D.C.
- World Values Surveys and European Values 1981–4, 1990–3, 1995–7*. ICPSR 2790. Available from Inter-university Consortium for Political and Social Research at <http://www.icpsr.umich.edu/>.
- World Water Council. 2000. «A Water Secure World: Vision for Water, Life, and the Environment.» Commission Report. Marseille.
- Worster, Donald. 1979. *Dust Bowl: The Southern Plains in the 1930s*. New York: Oxford University Press.
- WRI (World Resources Institute). 2000. *World Resources 2000–01 People and Ecosystems: The Fraying Web of Life*. Washington, D.C.
- Wunder, Sven. 2000. *The Economics of Deforestation: The Example of Ecuador*. New York: St. Martin's Press.
- Yi, Zeng. 2002. «Old-Age Insurance and Sustainable Development in Rural China.» In Kochendorfer-Lucius and Pleskovic, eds., *Villa Borsig Workshop Series 2001*. Berlin.
- Yildizcan, Guzin. 2002. «Drive to Resuscitate the Golden Horn.» World Bank, Operations and Evaluation Department Précis 34. Washington, D.C.
- Yli-Renko, H. 1999. «Dependence, Social Capital, and Learning in Key Customer Relationships: Effects of the Performance of Technology-Based New Firms.» Master's thesis. Helsinki University of Technology.

- Yusuf, Shahid. 2001. «East Asia's Urban Regions: A Strategy for the Coming Decade.» World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Zaheer, A., B. McEvily, and V. Perrone. 1998. «Does Trust Matter? Exploring the Effects of Interorganizational and Interpersonal Trust on Performance.» *Organisation Science* 9(2):141–159.
- Zheng, X., and E. A. B. Eltahir. 1997. «The Response to Deforestation and Desertification in a Model of West African Monsoons.» *Geophysical Research Letters* 24(2): 155–158.

Специальные исследования для Доклада о мировом развитии 2003 года

- Acharya, G., and John Dixon. «No one Said it was Going to be Easy: An Analysis of the Recommendations made by the 1992 World Development Report and the Experience in the Last Decade.»
- Bertaud, Alain. «The Spatial Organization of Cities: Deliberate Outcome or Unforeseen Consequence?»
———. Metropolitan Structure, Densities and Livability.
- Brekke, Kjell Arne, and Desmond McNeill. «Identity Signaling in Consumption: A Case for Provision of More Public Goods.»
- Campbell, Tim. «The Evolution of Governance in Metropolitan Areas.»
- Chavez, Roberto. «Supported Peru Sites and Services Development Projects.»
- Das Gupta, Monica. «Population and Sustainable Development.»
- Gates, Scott, Nils Petter Gleditsch, and Eric Neumayer. «Environmental Commitment, Democracy and Inequality.»
- Hannesson, Rognvaldur. «The Development of Economic Institutions in World Fisheries.»
———. «Trends in World Fish Catches. Do We Face a Crisis?»
- Hoff, Karla. «Paths of Development and Institutional Barriers to Economic Opportunities.»

- Holtedahl, Pernille, and Haakon Vennemo. «Environmental Challenges in China: Success, and Failures, Determinants, Driving Forces.»
- Janeba, Eckard, and Guttorm Schjeldrup. «The Future of Globalization: Tax Competition and Trade Liberalization.»
- Jayasuriya, Ruwan, and Quentin Wodon. «Measuring and Explaining Country Efficiency in Improving Health and Education Indicators: The Role of Urbanization.»
- Kuhnle, Stein, Sanjeev Prakash, Huck-ju Kwon, and Per Selle. «Political Institutions, Democracy and Welfare: A Comparative Study of Norway and Korea.»
- Murshed, Mansoor S. «On Natural Resource Abundance and Underdevelopment.»
- Pratt, Jane, and John D. Shilling. «High Time for Mountains: A Program for Sustaining Mountain Resources and Livelihoods.»
- Sambanis, Nicolas. «Preventing Violent Civil Conflict: The Scope and Limits of Government Action.»
- Steinberg, Paul. «Civic Environmentalism in Developing Countries: Opportunities for Innovation in State-Society Relations.»
- Tesli, Arne. «The Use of EIA and SEA Relative to the Objective of Sustainable Development.»
- Zainabi, Ahmed. «Pérennité des actions d'autopromotion communautaire: Cas de la Vallée du Dra Moyen (Province de Zagora).»

Специальные примечания к Докладу о мировом развитии 2003 года

- Chavez, Roberto. «Revisiting the Peru Sites and Services Development Projects.»
- Cira, Dean. «Regularizing *Favelas* in Brazil.»
- Ortiz Malavasi, Edgar, and John Kellenberg. «Program of Payments for Environmental Services in Costa Rica.»
- Pantelic, Jelena. «Hazard Mitigation Through Collective Action.»
- Viloria-Williams, J. «Notes on Urban Upgrading (UU) Experiences in Two Countries.»

Предварительные замечания к Выборочным показателям мирового развития

В издании этого года данные по развитию приводятся в четырех таблицах, в которых представлены сравнимые социально-экономические данные для более чем 130 стран за самый последний год, по которому данные имеются, а в отношении некоторых показателей — за более ранний год. В дополнительной таблице представлены основные показатели для 75 стран, с неполными данными или для стран с населением менее 1,5 млн человек.

Показатели, представленные в настоящем докладе, являются выборкой из более чем 800 показателей, включенных в издание *Показатели мирового развития за 2002 г.* Публикуемые ежегодно *Показатели мирового развития* отражают современную точку зрения на процесс развития. Во вступительной главе рассматриваются «Цели развития на тысячелетие», которые были выработаны на основе соглашений и резолюций всемирных конференций, организованных Организацией Объединенных Наций (ООН) за последние десять лет, и утверждены на сентябрьском Саммите тысячелетия 2000 г. странами-членами ООН. В пяти других основных разделах рассматривается вклад широкого ряда факторов, таких как развитие человеческого капитала, экологическая устойчивость, показатели макроэкономической деятельности, развитие частного сектора и глобальные связи, которые влияют на внешнюю среду, в которой происходит развитие. *Показатели мирового развития* дополняются отдельно изданной базой данных, которая предоставляет доступ к более чем 1000 таблиц с данными и 500 показателей временных рядов по 225 странам и регионам. Эта база данных предоставляется по электронной подписке (*Показатели мирового развития* в режиме «он-лайн» — *WDI Online*) или на CD-ROM.

Источники данных и методы анализа

Приводимые данные в целом соответствуют данным, содержащимся в *Показателях мирового развития за 2002 г.*

Однако по мере поступления новой информации предпринимались попытки уточнения и добавления данных. Расхождения в данных могут также объясняться пересмотром временных рядов и изменениями в применяемой методологии. Так, в разных изданиях Всемирного банка могут появляться данные за разные периоды. В связи с этим читателям не рекомендуется сравнивать данные из различных изданий или разных выпусков одного и того же издания. С данными последовательных временных рядов можно познакомиться в издании *Показатели мирового развития за 2002 г.* на CD-ROM и при просмотре WDI Online.

Все суммы представлены в текущих долларах США, если не указано иное. Различные методы конвертирования национальных валют в доллары описаны в *Технических примечаниях*.

Поскольку основным направлением деятельности Всемирного банка является предоставление кредитов и рекомендаций политического характера для стран-членов с низкими и средними доходами, проблемы, учитываемые в приведенных таблицах, связаны главным образом именно с этими странами. Там, где возможно, для сопоставления приводится информация по странам с высоким доходом. При желании читатели могут обратиться к национальным публикациям статистического характера и изданиям Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Европейского союза, чтобы получить более полную информацию о странах с высоким доходом.

Изменения в системе национальных счетов

В издании Выборочных показателей мирового развития, как в издании последнего года, используется терминология в соответствии с Системой национальных счетов (СНС), принятой в 1993 г. Например, в СНС 1993 г. термин «валовой национальный доход» заменил термин

«валовой национальный продукт». См. технические примечания для таблиц 1 и 3.

Большинство стран продолжают составлять свои национальные счета в соответствии с СНС 1986 г., но все больше и больше государств принимают на вооружение СНС 1993 г. Правда, несколько стран с низким доходом все еще пользуются концепциями из еще более ранних вариантов СНС, включая при описании основных совокупных экономических показателей такие оценки, как, например, факторные издержки.

Классификация стран и суммарные показатели

Суммарные показатели, приводимые в конце каждой таблицы, включают страны, классификация которых осуществляется по уровням доходов на душу населения и по регионам. Валовой национальный доход (ВНД) на душу населения используется для определения следующих категорий по уровням дохода: низкий уровень доходов (в 2001 г. это 745 долл. или менее), средний уровень доходов (от 746 долл. до 9 205 долл.) и высокий уровень доходов (9 206 долл. и более). Проводится также дополнительное разграничение между странами с ВНД менее чем 2 975 долл. на душу населения (страны с доходом ниже среднего) и выше указанной суммы (страны с доходом выше среднего). См. таблицу по классификации государств в конце этого тома, где приведен список стран, входящих в каждую группу (включая страны с численностью населения менее 1,5 млн человек).

Суммарные значения в конце каждой таблицы являются либо суммами (что указывается знаком **t**, когда совокупные показатели включают оценки вместо недостающих данных или по странам, не предоставившим информацию, либо знаком **s** — когда указаны простые суммы имеющихся данных), средневзвешенными (**w**) или медианными значениями (**m**), рассчитанными для групп стран. Данные для стран, не вошедших в основные таблицы (которые представлены в таблице 1а), в суммарные показатели включены при наличии данных или на том основании, что развитие их экономики следует тем же тенденциям, что и в странах, предоставивших информацию. Такая стандартизация данных по странам за каждый указанный период позволяет получить более последовательные совокупные показатели. В тех случаях, когда при составлении оценки не хватает более трети необходимых данных, в таблице указывается, что данный показатель отсутствует («нет данных»). В разделе *Статистические методы Технических примечаний* более подробно показана

сущность используемых методов агрегирования показателей. Веса, используемые при расчете агрегатов (совокупных показателей), приведены в технических примечаниях к каждой таблице.

Время от времени классификация стран пересматривается в связи с изменением в вышеприведенной разбивке показателей или в уровнях валового национального дохода на душу населения. Если такие изменения происходят, совокупные показатели (агрегаты), в основе которых лежат подобные классификации, за предыдущий период пересчитываются, в результате чего последовательность временных рядов сохраняется.

Терминология и охват данных по странам

Термин «*страна*» не подразумевает политического суверенитета, а лишь обозначает любую территорию, по которой социально-экономические данные из официальных источников представлены отдельно. Данные по странам приведены по состоянию на 2000 г, а исторические данные — с учетом последних политических изменений. Все прочие случаи оговорены в таблицах отдельно.

Технические примечания

Ввиду проблематичности качества данных и межстрановых сопоставлений читателям рекомендуется обращаться к *Техническим примечаниям* и таблице по Классификации стран по уровням доходов и регионам и к примечаниям к конкретным таблицам. Более подробные сведения можно найти в *Показателях мирового развития за 2002 г.*

За дополнительной информацией по Показателям мирового развития 2002 г. можно обращаться в режиме «онлайн», по телефону или факсу, указанным ниже:

Для получения дополнительной информации и заказа в режиме «онлайн» обращайтесь:
<http://www.worldbank.org/wdi2001/index.htm>.

Для заказа по телефону или факсу: **1-800-645-7247** или 703-661-1580; факс - 703-661-1501.

Для заказа по почте: The World Bank, P.O. Box 960, Herndon, VA 20172-0960, U.S.A.

Для заказов российских читателей: ООО Издательство «Весь Мир», 101831, Россия, Москва, Колпачный переулок, 9а

Тел.: (095) 923-68-39, 923-85-68

Факс: (095) 925-42-69

e-mail: vesmirorder@vesmirbooks.ru

<http://www.vesmirbooks.ru>

Таблица 1. Основные показатели развития

	Население		Валовой национальный доход (ВНД) ^а		Валовой национальный доход (ВНД) ^б по ППС		Валовой внутренний продукт	Ожидаемая продолжительность жизни при рождении, лет 2000	Коефф. детской смертности до 5 лет, на 1 тыс. детей 2000	Уровень неграмотности взрослого населения, % населения в возрасте 15 лет и старше 2000	Выбросы двуокиси углерода Млн т 1998	
	Средне-годовой прирост, % 1999–2001	Плотность населения, чел. на кв. км 2001	Млрд долл. 2001	Долл. на душу населения 2001	Среднегодовой прирост, на душу населения, % 1990–2001							
						Млн 2001	Долл. 2001					
Австралия	19,4	1,2	3	383,3	19 770	500	25 780	1,3	79	7	...	331,5
Австрия	8,1	0,5	98	194,5	23 940	220	27 080	0,9	78	6	...	63,9
Азербайджан	8,1	1,1	94	5,3	650	25	3020	8,2	72	21	...	38,8
Албания	3,4	0,4	126	4,2	1230	13	3880	5,6	74	...	15	1,6
Алжир	30,9	1,9	13	50,4	1630	159 ^с	5150 ^с	0,3	71	39	33	106,6
Ангола	13,5	3,1	11	6,7	500	21 ^с	1550 ^с	0,3	47	208	...	5,9
Аргентина	37,5	1,3	14	261,0	6960	438	11 690	-4,8	74	22	3	136,9
Армения	3,8	0,7	135	2,1	560	11	2880	9,4	74	17	2	3,4
Бангладеш	133,4	1,8	1025	49,9	370	224	1680	3,3	61	83	59	23,4
Беларусь	10,0	-0,2	48	11,9	1190	80	8030	4,4	68	14	0 ^д	60,5
Бельгия	10,3	0,3	313	239,8	23 340	290	28 210	0,8	78	7	...	101,3
Бенин	6,4	2,8	58	2,3	360	7	1030	3,1	53	143	63	0,7
Болгария	8,1	-0,6	73	12,6	1560	48	5950	5,1	72	16	2	47,4
Боливия	8,5	2,4	8	8,0	940	20	2380	-1,2	63	79	14	12,1
Ботсвана	1,6	2,1	3	5,9	3630	14	8810	4,8	39	99	23	3,8
Бразилия	172,6	1,4	20	528,5	3060	1286	7450	0,2	68	39	15	299,6
Буркина-Фасо	11,6	2,4	42	2,4	210	12 ^с	1020 ^с	3,2	44	206	76	1,0
Бурунди	6,9	2,2	270	0,7	100	4 ^с	590 ^с	1,3	42	176	52	0,2
Великобритания	59,9	0,4	249	1451,4	24 230	1466	24 460	1,9	77	7	...	542,3
Венгрия	10,2	-0,2	110	48,9	4800	128	12 570	4,0	71	11	1	58,7
Венесуэла, БР	24,6	2,1	28	117,2	4760	145	5890	0,7	73	24	7	155,4
Вьетнам	79,5	1,7	244	32,6	410	169	2130	4,7	69	34	7	43,9
Гаити	8,1	2,1	294	3,9	480	12 ^с	1450 ^с	-3,5	53	111	50	1,3
Гана	19,7	2,4	87	5,7	290	39 ^с	1980 ^с	1,9	57	112	28	4,4
Гватемала	11,7	2,6	108	19,6	1670	45	3850	-0,6	65	49	31	9,7
Гвинея	7,6	2,5	31	3,0	400	15	1980	0,7	46	161	...	1,2
Германия	82,2	0,3	230	1948,0	23 700	2098	25 530	0,5	77	6	...	825,2
Гондурас	6,6	2,7	59	5,9	900	16	2450	0,1	66	44	25	5,1
Греция	10,6	0,4	82	124,6	11 780	189	17 860	3,9	78	8	3	85,2
Грузия	5,0	-0,8	72	3,1	620	14	2860	4,6	73	21	...	5,2
Дания	5,4	0,4	126	166,3	31 090	150	27 950	0,7	76	6	...	53,4
Доминиканская Респ.	8,5	1,7	176	19,0	2230	50	5870	1,1	67	47	16	20,3
Египет, Арабская Респ.	65,2	2,0	65	99,4	1530	247	3790	1,4	67	52	45	105,8
Замбия	10,3	2,5	14	3,3	320	8	790	3,2	38	186	22	1,6
Зимбабве	12,8	2,0	33	6,2	480	30	2340	-9,8	40	116	11	14,1
Израиль	6,4	2,8	309	104,1	16 710	121	19 330	...	78	7	5	60,3
Индия	1033,4	1,8	348	474,3	460	2530	2450	2,7	63	88	43	1061,0
Индонезия	213,6	1,6	118	144,7	680	628	2940	1,8	66	51	13	233,6
Иордания	5,0	4,2	57	8,8	1750	21	4080	1,2	72	30	10	13,9
Иран, Исламская Респ.	34,7	1,6	40	112,9	1750	403	6230	3,0	69	41	24	289,9
Ирландия	3,8	0,8	56	88,4	23 060	105	27 460	5,6	79	7	...	38,3
Испания	39,5	0,2	79	586,9	14 860	796	20 150	2,7	78	6	2	247,2
Италия	57,7	0,2	196	1123,5	19 470	1404	24 340	1,8	79	7	2	414,9
Йемен, Респ.	18,0	3,8	34	8,3	460	14	770	-1,0	56	95	54	14,2
Казахстан	14,8	-0,8	5	20,1	1360	94	6370	13,5	65	28	...	122,9
Камбоджа	12,3	2,7	69	3,3	270	19	1520	3,2	54	120	32	0,7
Камерун	15,2	2,4	33	8,7	570	25	1670	3,1	50	155	24	1,8
Канада	31,0	1,0	3	661,9	21 340	864 ^с	27 870 ^с	0,6	79	7	...	467,2
Кения	30,7	2,5	54	10,3	340	31	1020	-1,0	47	120	18	9,1
Киргизская Респ.	5,0	1,1	26	1,4	280	13	2710	4,2	67	35	...	6,4
Китай	1271,9	1,0	136	1131,0	890	5415	4260	6,5	70	39	16	3108,0
Гонконг, Китай	6,9	1,7	...	176,2	25 920	179	26 050	-0,1	80	...	6	35,8
Колумбия	43,0	1,9	41	82,0	1910	258	5980	-0,2	72	23	8	67,8
Конго, Дем. Респ.	52,4	3,2	23	...	...	...	...	...	46	163	39	2,4
Конго, Респ.	3,1	3,0	9	2,2	700	2	580	0,1	51	106	19	1,8
Корея, Респ.	47,6	1,0	483	447,7	9400	863	18 110	2,3	73	10	2	363,7
Коста-Рика	3,9	2,2	76	15,3	3950	31	8080	-1,0	77	13	4	5,1
Кот-д'Ивуар	16,4	3,0	52	10,3	630	24	1470	-3,3	46	180	53	13,2
Кувейт	2,0	-0,4	115	35,8	18 030	37	18 690	...	77	13	18	49,1
Лаосская НДР	5,4	2,4	23	1,6	310	9 ^с	1610 ^с	2,9	54	...	51	0,4
Латвия	2,3	-1,2	38	7,6	3260	18	7870	9,0	70	17	0 ^д	7,9
Лесото	2,1	1,9	68	1,1	550	6 ^с	2670 ^с	1,7	44	143	17	...
Ливан	4,4	1,7	429	17,6	4010	20	1640	0,0	70	30	14	16,3
Литва	3,5	-0,5	54	11,4	3270	27	7610	4,3	73	11	0 ^д	15,6
Мавритания	2,8	2,9	3	1,0	350	5	1680	1,4	52	164	60	2,9
Мадагаскар	16,0	2,9	27	4,2	260	14	870	3,7	55	144	34	1,3
Македония, БЮР	2,0	0,6	80	3,4	1690	10	4860	-4,7	73	17	...	12,4
Малави	10,5	1,9	112	1,8	170	7	620	0,7	39	193	40	0,7
Малайзия	23,8	2,4	72	86,5	3640	198	8340	-1,8	73	11	13	120,5
Мали	11,1	2,5	9	2,3	210	9	810	-0,9	42	218	59	0,5
Марокко	29,2	1,8	65	34,6	1180	108	3690	4,8	67	60	51	32,0
Мексика	99,4	1,6	52	550,5	5540	872	8770	-1,8	73	36	9	374,0
Мозамбик	18,1	2,2	23	3,7	210	18 ^с	1000 ^с	6,7	42	200	56	1,3
Молдова	4,3	-0,2	130	1,4	380	10	2420	6,3	68	22	1	9,7
Монголия	2,4	1,3	2	1,0	400	4	1800	0,4	67	71	1	7,7
Мьянма	48,3	1,6	73	...	...	...	...	...	56	126	15	8,2
Намибия	1,8	2,4	2	3,5	1960	12 ^с	6700 ^с	2,6	47	112	18	0,0
Непал	23,6	2,4	165	5,9	250	34	1450	3,4	59	105	58	3,0
Нигер	11,2	3,4	9	2,0	170	9 ^с	770 ^с	1,7	46	248	84	1,1
Нигерия	129,9	2,7	143	37,1	290	108	830	1,6	47	153	36	78,5
Нидерланды	16,0	0,6	473	385,4	24 040	424	26 440	0,4	78	7	...	163,8
Никарагуа	5,2	2,8	43	...	...	...	...	...	69	41	33	3,4
Новая Зеландия	3,8	1,0	14	47,6	12 380	74	19 130	1,3	78	7	...	30,0
Норвегия	4,5	0,6	15	160,6	35 530	138	30 440	0,8	79	5	...	33,6

Примечание. Сопоставимость и охват данных описаны в технических примечаниях. Курсивом выделены данные, отличающиеся от указанных.

	Средне-годовой прирост населения, %											
	Валовой национальный доход (ВНД) ^a											
	Валовой национальный доход (ВНД) ^b по ППС											
	Валовой внутренний продукт											
Население	Средне-годовой прирост, %	Плотность населения, чел. на кв. км	Валовой национальный доход (ВНД) ^a		Валовой национальный доход (ВНД) ^b по ППС		Валовой внутренний продукт	Ожидаемая продолжительность жизни при рождении, лет	Кэфф. детской смертности до 5 лет, на 1 тыс. детей	Уровень неграмотности взрослого населения, % населения в возрасте 15 лет и старше	Выбросы двуокиси углерода	
Млн 2001	1999–2001	2001	Млрд 2001	Долл. на душу населения 2001	Млрд 2001	Долл. на душу населения 2001	Среднегодовой прирост, на душу населения, % 1990–2001	2000	2000	2000	Млн т 1998	
Пакистан	141,5	2,5	183	59,6	420	271	1920	0,9	63	110	57	97,1
Панама	2,9	1,7	39	9,5	3290	17 ^c	5720 ^c	- 1,3	75	24	8	5,8
Папуа — Новая Гвинея	5,3	2,5	12	3,0	580	11 ^c	2150 ^c	- 5,8	59	75	36	2,3
Парагвай	5,6	2,6	14	7,3	1300	25 ^c	4400 ^c	- 30,	70	28	7	4,6
Перу	26,1	1,7	20	52,1	2000	122	4680	- 1,4	69	41	10	27,9
Польша	38,7	0,1	127	163,9	4240	359	9280	1,2	73	11	0 ^d	321,7
Португалия	10,2	0,3	112	109,2	10 670	177	17 270	- 0,3	76	8	8	54,6
Российская Федерация	144,8	- 0,2	9	253,4	1750	1255	8660	5,5	65	19	0 ^d	1434,6
Руанда	8,7	2,0	353	1,9	220	9	1000	4,3	40	203	33	0,5
Румыния	22,4	- 0,3	97	38,4	1710	156	6980	5,5	70	23	2	92,4
Сальвадор	6,4	2,0	309	13,1	2050	29	4500	0,0	70	35	21	6,1
Саудовская Аравия	21,4	2,8	10	149,9	7230	236	11 390	...	73	23	24	283,0
Сенегал	9,8	2,6	51	4,7	480	15	1560	3,2	52	129	63	3,3
Сингапур	4,1	2,7	6726	99,4	24 740	100	24 910	...	78	6	8	82,3
Сирийская Арабская Респ.	16,6	2,9	90	16,6	1000	57	3440	1,0	70	29	26	50,6
Словацкая Респ.	5,4	0,2	112	20,0	3700	63	11 610	3,2	73	10	...	38,1
Словения	2,0	0,0	99	19,4	9780	36	18 160	2,9	75	7	0 ^d	14,6
США	284,0	1,2	31	9900,7	34 870	9902	34 870	0,3	77	9	...	5447,6
Сьерра-Леоне	5,1	2,3	72	0,7	140	2	480	3,1	39	267	...	0,5
Таджикистан	6,2	1,5	44	1,1	170	7	1150	4,1	69	30	1	5,1
Таиланд	61,2	0,9	120	120,9	1970	401	6550	0,9	69	33	5	192,4
Танзания	34,5	2,7	39	9,2 ^g	270 ^g	19 ^g	540 ^g	2,3	44	149	25	2,2
Того	4,7	2,7	86	1,3	270	7	1420	- 0,1	49	142	43	0,9
Тунис	9,7	1,6	62	20,1	2070	62	6450	4,2	72	30	29	22,4
Туркменистан	5,3	3,3	11	5,0	950	24	4580	18,4	66	43	...	27,9
Турция	66,2	1,5	86	168,3	2540	440	6640	- 7,8	70	43	15	202,0
Уганда	22,8	3,0	116	6,3	280	29 ^c	1250 ^c	2,0	42	161	33	1,3
Узбекистан	25,1	1,8	61	13,8	550	62	2470	2,6	70	27	1	109,2
Украина	49,14	- 0,5	85	35,2	720	204	4150	10,0	68	16	0 ^d	353,6
Уругвай	3,4	0,7	19	19,0	5670	29	8710	- 3,7	74	17	2	5,8
Филиппины	77,0	2,1	258	80,8	1050	336	4360	1,5	69	39	5	76,0
Финляндия	5,2	0,4	17	124,0	23 940	131	25 180	0,5	77	5	...	53,3
Франция	59,2	0,4	108	1377,4f	22 690f	1495	25 280	1,6	79	6	...	369,9
Хорватия	4,4	- 0,8	78	19,9	4550	37	8440	4,1	73	9	2	19,8
Центральноафриканская Респ.	3,8	2,2	6	1,0	270	4 ^c	1180 ^c	0,0	43	152	53	0,2
Чад	7,9	2,9	6	1,6	200	7	930	5,8	48	188	57	0,1
Чешская Респ.	10,3	- 0,1	133	54,1	5270	149	14 550	3,6	75	7	...	118,3
Чили	15,4	1,5	21	66,9	4350	145	9420	1,7	76	12	4	60,2
Швейцария	7,2	0,6	182	266,5	36 970	226	31 320	0,9	80	6	...	41,8
Швеция	8,9	0,3	22	225,9	25 400	1,0	80	1,0	80	4	...	48,6
Шри-Ланка	19,6	1,3	304	16,3	830	70	3560	1,0	73	18	8	8,1
Эквадор	12,9	2,1	47	16,0	1240	40	3070	3,3	70	34	8	26,3
Эритрея	4,2	2,7	42	0,8	190	4	970	2,5	52	103	44	...
Эстония	1,4	- 1,3	32	5,2	3810	14	10 020	5,3	71	11	0	17,0
Эфиопия	65,8	2,3	66	6,8	100	47	710	5,4	42	179	61	2,0
Югославия, Фед. Респ.	10,6	0,1	108	...	...	...	...	4,9	72	15	...	...
Южная Африка	43,2	1,9	35	125,5	2900	411 ^c	9510 ^c	1,2	48	79	15	343,7
Ямайка	2,7	0,9	246	7,3	2720	10	3650	0,4	75	24	13	11,0
Япония	127,1	0,3	349	4574,2	35 990	3487	27 430	- 0,6	81	5	...	1133,5
Весь мир	6132,8 s	1,4 w	47 w	31 500,0 t	5140 w	46403 t	7570 w	0,2 w	66 w	78 w	... w	22 825,0 s
Страны с низким доходом	2510,6	2,0	76	1069,1	430	5134	2040	2,4	59	115	37	2418,7
Со средним доходом	2667,2	1,2	40	4922,0	1850	15 235	5710	1,7	69	39	14	8830,1
Выше среднего	503,7	1,3	24	2247,7	4460	4397	8730	- 0,5	71	30	10	2169,6
Ниже среднего	2163,5	1,1	48	2676,5	1240	10 867	5020	3,3	69	42	15	6660,4
Страны с низким и средним доходом	5177,8	1,5	52	5990,3	1160	20 338	3930	1,5	64	85	25	11 248,8
Африка к югу от Сахары	673,9	2,6	29	317,0	470	1094	1620	0,7	47	162	39	512,2
Ближний Восток и Северная Африка	300,7	2,1	27	601,3	2000	1544	5230	...	68	54	35	1076,0
Восточная Азия и Тихоокеанский регион	1825,2	1,2	115	1649,4	900	7383	4040	4,5	69	45	15	4021,6
Европа и Центральная Азия	474,6	0,2	20	930,5	1960	3319	6990	2,4	69	25	3	3134,8
Латинская Америка и Карибский бассейн	523,7	1,6	26	1861,8	3560	3704	7070	- 1,1	70	37	12	1309,8
Южная Азия	1379,8	1,9	289	615,6	450	3176	2300	2,5	62	96	45	1194,4
Страны с высоким доходом	955,0	0,7	31	25 506,4	26 710	26 431	27 680	0,6	78	7	...	11 576,2

а. Предварительные оценки Всемирного банка рассчитаны по методологии «Атлас» Всемирного банка. б. Паритет покупательной способности; см. раздел «Технические примечания». с. Оценка получена методом регрессии; другие данные экстраполированы на основе последних оценок Программы международных сопоставлений. d. Меньше чем 0,5. е. Согласно оценкам, относятся к странам с низким доходом (745 долл. и менее). f. Оценочные данные по ВНД и ВНД на душу населения включают французские территории Гвиану, Гваделупу, Мартиник и Реюньон. g. Приведенные данные относятся только к материковой части Танзании. h. Согласно оценкам, относится к странам с доходом ниже среднего (745-2975 долл.).

Таблица 2. Бедность и распределение дохода

Страна	Год обслед.	Национальная черта бедности			Год обслед.	Международная черта бедности				Год обслед.	Коэфф. Джини	Доля дохода или потребления %	
		Доля населения за чертой бедности (%)				Доля насел. с доходом менее 1 долл. в день (%)	К-т бедности при доходе менее 1 долл. в день (%)	Доля насел. с доходом менее 2 долл. в день (%)	К-т бедности при доходе менее 2 долл. в день (%)			Самая низкая 10%	Самая высокая 10%
		Сельское	Городское	Всего									
Австралия		...	...	...		...	...	...	...	1994 ^{c,d}	35,2	2,0	25,4
Австрия		...	...	...		...	...	...	...	1995 ^{c,d}	31,0	2,5	22,5
Азербайджан	1995	...	...	68,1	1995	<2	<0,5	9,6	2,3	1995 ^{c,d}	36,0	2,8	27,8
Албания	1996	...	15	...		...	...	...	...	...	...	...	...
Алжир	1995	30,3	14,7	22,6	1995	<2	<0,5	15,1	3,6	1995 ^{ab}	35,3	2,8	26,8
Ангола		...	...	...		...	...	...	...	...	...	...	...
Аргентина	1993	...	...	17,6		...	...	...	...	...	...	...	...
Армения		...	...	...	1996	7,8	1,7	34,0	11,3	1996 ^{ab}	44,4	2,3	35,2
Бангладеш	1995-96	39,8	14,3	35,6	1996	29,1	5,9	77,8	31,8	1995-96 ^{ab}	33,6	3,9	28,6
Беларусь	2000	...	...	41,9	1998	<2	<0,5	<2	<0,5	1998 ^{ab}	21,7	5,1	20,0
Бельгия		...	...	...		...	...	...	...	1996 ^{c,d}	28,7	3,2	23,0
Бенин	1995	...	...	33,0		...	...	...	...	...	...	...	...
Болгария		...	...	...	1997	<2	<0,5	21,9	4,2	1997 ^{c,d}	26,4	4,5	22,8
Боливия	1995	79,1	...	...	1999	14,4	5,4	34,3	14,9	1999 ^{ab}	44,7	1,3	32,0
Ботсвана		...	...	...	1985-86	33,3	12,5	61,4	30,7	...	...	...	...
Бразилия	1990	32,6	13,1	17,4	1998	11,6	3,9	26,5	11,6	1998 ^{c,d}	60,7	0,7	48,0
Буркина-Фасо		...	...	...	1994	61,2	25,5	85,8	50,9	1998 ^{ab}	55,1	2,0	46,8
Бурунди	1990	...	...	36,2		...	...	...	...	1998 ^{ab}	42,5	1,8	32,9
Великобритания		...	...	...		...	...	...	...	1995 ^{c,d}	36,8	2,3	27,7
Венгрия	1993	...	...	8,6	1998	<2	<0,5	7,3	1,7	1998 ^{ab}	24,4	4,1	20,5
Венесуэла, БР	1989	...	...	31,3	1998	23,0	10,8	47,0	23,0	1998 ^{c,d}	49,5	0,8	36,5
Вьетнам	1993	57,2	25,9	50,9		...	...	...	...	1998 ^{ab}	36,1	3,6	29,9
Гаити	1995	66,0	...	...		...	...	...	...	...	...	...	...
Гана	1992	34,3	26,7	31,4	1999	44,8	17,3	78,5	40,8	1999 ^{ab}	40,7	2,2	30,1
Гватемала	1989	71,9	33,7	57,9	1998	10,0	2,2	33,8	11,8	1998 ^{c,d}	55,8	1,6	46,0
Гвинея	1994	...	...	40,0		...	...	...	...	1994 ^{ab}	40,3	2,6	32,0
Германия		...	...	...		...	...	...	...	1994 ^{c,d}	30,0	3,3	23,7
Гондурас	1993	51,0	57,0	53,0	1998	24,3	11,9	45,1	23,5	1998 ^{c,d}	56,3	0,6	42,7
Греция		...	...	...		...	...	...	...	1993 ^{c,d}	32,7	3,0	25,3
Грузия	1997	9,9	12,1	11,1	1996	<2	<0,5	<2	<0,5	1996 ^{c,d}	37,1	2,3	27,9
Дания		...	...	...		...	...	...	...	1992 ^{c,d}	24,7	3,6	20,5
Доминиканская Респ.	1992	29,8	10,9	20,6	1996	3,2	0,7	16,0	5,0	1998 ^{c,d}	47,4	2,1	37,9
Египет, Арабская Респ.	1995-96	23,3	22,5	22,9	1995	3,1	<0,5	52,7	13,9	1995 ^{ab}	28,9	4,4	25,0
Замбия	1993	...	...	86,0	1998	63,7	32,7	87,4	55,4	1998 ^{ab}	52,6	1,1	41,0
Зимбабве	1990-91	31,0	10,0	25,5	1990-91	36,0	9,6	64,2	29,4	1995 ^{ab}	50,1	2,0	40,4
Израиль		...	...	...		...	...	...	...	1997 ^{c,d}	38,1	2,4	28,3
Индия	1994	36,7	30,5	35,0	1997	44,2	12,0	86,2	41,4	1997 ^{ab}	37,8	3,5	33,5
Индонезия	1999	...	...	27,1	1999	12,9	1,9	65,5	21,5	1999 ^{ab}	31,7	4,0	26,7
Иордания	1997	...	...	11,7	1997	<2	<0,5	7,4	1,4	1997 ^{ab}	36,4	3,3	29,8
Иран, Исламская Респ.		...	...	...		...	...	...	...	...	...	...	...
Ирландия		...	...	...		...	...	...	...	1987 ^{c,d}	35,9	2,5	27,4
Испания		...	...	...		...	...	...	...	1990 ^{c,d}	32,5	2,8	25,2
Италия		...	...	...		...	...	...	...	1995 ^{c,d}	27,3	3,5	21,8
Йемен, Респ.	1992	19,2	18,6	19,1	1998	15,7	4,5	45,2	15,0	1998 ^{ab}	33,4	3,0	25,9
Казахстан	1996	39,0	30,0	34,6	1996	<2	<0,5	15,3	3,9	1996 ^{ab}	35,4	2,7	26,3
Камбоджа	1997	40,1	21,1	36,1		...	...	...	...	1997 ^{ab}	40,4	2,9	33,8
Камерун	1984	32,4	44,4	40,0	1996	33,4	11,8	64,4	31,2	1996 ^{ab}	47,7	1,9	36,6
Канада		...	...	...		...	...	...	...	1994 ^{c,d}	31,5	2,8	23,8
Кения	1992	46,4	29,3	42,0	1994	26,5	9,0	62,3	27,5	1997 ^{ab}	44,9	2,4	36,1
Киргизская Респ.	1997	64,5	28,5	51,0		...	...	...	...	1999 ^{ab}	34,6	3,2	27,2
Китай	1998	4,6	<2	4,6	1998	18,5	4,4	52,6	20,9	1998 ^{c,d}	40,3	2,4	30,4
Гонконг, Китай		...	...	...		...	...	...	...	1996 ^{c,d}	52,2	1,8	43,5
Колумбия	1992	31,2	8,0	17,7	1998	19,7	10,8	36,0	19,4	1996 ^{c,d}	57,1	1,1	46,1
Конго, Дем. Респ.		...	...	...		...	...	...	...	...	...	...	...
Конго, Респ.		...	...	...		...	...	...	...	...	...	...	...
Корея, Респ.		...	...	...	1993	<2	<0,5	<2	<0,5	1993 ^{ab}	31,6	2,9	24,3
Коста-Рика	1992	25,5	19,2	22,0	1998	12,6	6,2	26,0	12,8	1997 ^{c,d}	45,9	1,7	34,6
Кот-д'Ивуар	1995	...	...	36,8	1995	12,3	2,4	49,4	16,8	1995 ^{ab}	36,7	3,1	28,8
Кувейт		...	...	...		...	...	...	...	...	...	...	...
Лаосская НДР	1993	53,0	24,0	46,1	1997	26,3	6,3	73,2	29,6	1997 ^{ab}	37,0	3,2	30,6
Латвия		...	...	...	1998	<2	<0,5	8,3	2,0	1998 ^{c,d}	32,4	2,9	25,9
Лесото	1993	53,9	27,8	49,2	1993	43,1	20,3	65,7	38,1	1986-87 ^{ab}	56,0	0,9	43,4
Ливан		...	...	...		...	...	...	...	...	...	...	...
Литва		...	...	...	1996	<2	<0,5	7,8	2,0	1996 ^{ab}	32,4	3,1	25,6
Мавритания	1989-90	...	...	57,0	1995	28,6	9,1	68,7	29,6	1995 ^{ab}	37,3	2,5	28,4
Мадагаскар	1993-94	77,0	47,0	70,0	1999	49,1	18,3	83,3	44,0	1999 ^{ab}	38,1	2,6	28,6
Македония, БЮР		...	...	...		...	...	...	...	...	...	...	...
Малави	1990-91	...	...	54,0		...	...	...	...	...	...	...	...
Малайзия	1989	...	...	15,5		...	...	...	...	1997 ^{c,d}	49,2	1,7	38,4
Мали		...	...	...	1994	72,8	37,4	90,6	60,5	1994 ^{ab}	50,5	1,8	40,4

Примечание. Сопоставимость и охват данных описаны в технических примечаниях.

Страна	Год обслед.	Национальная черта бедности			Год обслед.	Международная черта бедности				Год обслед.	Коэфф. Джини	Доля дохода или потребления %	
		Доля населения за чертой бедности (%)				Доля насел. с доходом менее 1 долл. в день (%)	К-т бедности при доходе менее 1 долл. в день (%)	Доля насел. с доходом менее 2 долл. в день (%)	К-т бедности при доходе менее 2 долл. в день (%)			Самая низкая 10%	Самая высокая 10%
		Сельское	Городское	Всего									
Марокко	1998-99	27,2	12,0	19,0	1990-91	<2	<0,5	7,5	1,3	1998-99 ^{ab}	39,5	2,6	30,9
Мексика	1988	...	...	10,1	1998	15,9	5,2	37,7	16,0	1998 ^{cd}	53,1	1,3	41,7
Мозамбик	...	...	...	...	1996	37,9	12,0	78,4	36,8	1996-97 ^{ab}	39,6	2,5	31,7
Молдова	1997	26,7	...	23,3	1997	11,3	3,0	38,4	14,0	1997 ^{cd}	40,6	2,2	30,7
Монголия	1995	33,1	38,5	36,3	1995	13,9	3,1	50,0	17,5	1995 ^{ab}	33,2	2,9	24,5
Мьянма	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Намибия	...	...	...	...	1993	34,9	14,0	55,8	30,4	...	...	...	...
Непал	1995-96	44,0	23,0	42,0	1995	37,7	9,7	82,5	37,5	1995-96 ^{ab}	36,7	3,2	29,8
Нигер	1989-93	66,0	52,0	63,0	1995	61,4	33,9	85,3	54,8	1995 ^{ab}	50,5	0,8	35,4
Нигерия	1992-93	36,4	30,4	34,1	1997	70,2	34,9	90,8	59,0	1996-97 ^{ab}	50,6	1,6	40,8
Нидерланды	...	...	...	...	...	...	...	...	...	1994 ^{cd}	32,6	2,8	25,1
Никарагуа	1993	76,1	31,9	50,3	...	...	...	...	...	1998 ^{ab}	60,3	0,7	48,8
Новая Зеландия	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Норвегия	...	...	...	...	...	...	...	...	...	1995 ^{cd}	25,8	4,1	21,8
Пакистан	1991	36,9	28,0	34,0	1996	31,0	6,2	84,7	35,0	1996-97 ^{ab}	31,2	4,1	27,6
Панама	1997	64,9	15,3	37,3	1998	14,0	5,9	29,0	13,8	1997 ^{ab}	48,5	1,2	35,7
Папуа — Новая Гвинея	...	...	...	...	...	...	...	...	...	1996 ^{ab}	50,9	1,7	40,5
Парагвай	1991	28,5	19,7	21,8	1998	19,5	9,8	49,3	26,3	1998 ^{cd}	57,7	0,5	43,8
Перу	1997	64,7	40,4	49,0	1996	15,5	5,4	41,4	17,1	1996 ^{cd}	46,2	1,6	35,4
Польша	1993	...	...	23,8	1998	<2	<0,5	<2	<0,5	1998 ^{ab}	31,6	3,2	24,7
Португалия	...	...	...	...	1994	<2	<0,5	<2	<0,5	1994-95 ^{cd}	35,6	3,1	28,4
Российская Федерация	1994	...	...	30,9	1998	7,1	1,4	25,1	8,7	1998 ^{ab}	48,7	1,7	38,7
Руанда	1993	...	...	51,2	1983-85	35,7	7,7	84,6	36,7	1983-85 ^{ab}	28,9	4,2	24,2
Румыния	1994	27,9	20,4	21,5	1994	2,8	0,8	27,5	6,9	1998 ^{ab}	31,1	3,2	25,0
Сальвадор	1992	55,7	43,1	48,3	1998	21,0	7,8	44,5	20,6	1998 ^{cd}	52,2	1,2	39,5
Саудовская Аравия	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Сенегал	1992	40,4	...	33,4	1995	26,3	7,0	67,8	28,2	1995 ^{ab}	41,3	2,6	33,5
Сингапур	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Сирийская Арабская Респ.	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Словацкая Респ.	...	...	...	...	1992	<2	<0,5	<2	<0,5	1992 ^{cd}	19,5	5,1	18,2
Словения	...	...	...	...	1998	<2	<0,5	<2	<0,5	1998 ^{cd}	28,4	3,9	23,0
США	...	...	...	...	...	...	...	...	...	1997 ^{cd}	40,8	1,8	30,5
Сьерра-Леоне	1989	76,0	53,0	68,0	1989	57,0	39,5	74,5	51,8	1989 ^{ab}	62,9	0,5	43,6
Таджикистан	...	...	...	...	...	...	...	...	...	1998 ^{ab}	34,7	3,2	25,2
Таиланд	1992	15,5	10,2	13,1	1998	<2	<0,5	28,2	7,1	1998 ^{ab}	41,4	2,8	32,4
Танзания	1993	49,7	24,4	41,6	1993	19,9	4,8	59,7	23,0	1993 ^{ab}	38,2	2,8	30,1
Того	1987-89	...	...	32,3	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Тунис	1990	21,6	8,9	14,1	1995	<2	<0,5	10,0	2,3	1995 ^{ab}	41,7	2,3	31,8
Туркменистан	...	...	...	...	1998	12,1	2,6	44,0	15,4	1998 ^{ab}	40,8	2,6	31,7
Турция	...	...	...	...	1994	2,4	0,5	18,0	5,0	1994 ^{ab}	41,5	2,3	32,3
Уганда	1993	...	...	55,0	...	...	...	...	...	1996 ^{ab}	37,4	3,0	29,8
Узбекистан	...	...	...	...	1993	3,3	0,5	26,5	7,3	1998 ^{ab}	44,7	1,2	32,8
Украина	1995	...	...	31,7	1999	2,9	0,6	31,0	8,0	1999 ^{ab}	29,0	3,7	23,2
Уругвай	...	...	...	...	1989	<2	<0,5	6,6	1,9	1989 ^{cd}	42,3	2,1	32,7
Филиппины	1997	50,7	21,5	36,8	...	...	...	...	...	1997 ^{ab}	46,2	2,3	36,6
Финляндия	...	...	...	...	...	...	...	...	...	1991 ^{cd}	25,6	4,2	21,6
Франция	...	...	...	...	...	...	...	...	...	1995 ^{cd}	32,7	2,8	25,1
Хорватия	...	...	...	...	1998	<2	<0,5	<2	<0,5	1998 ^{cd}	29,0	3,7	23,3
Центральноафриканская Респ.	...	...	...	...	1993	66,6	38,1	84,0	58,4	1993 ^{ab}	61,3	0,7	47,7
Чад	1995-96	67,0	63,0	64,0	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Чешская Респ.	...	...	...	...	1996	<2	<0,5	<2	<0,5	1996 ^{cd}	25,4	4,3	22,4
Чили	1998	...	...	21,2	1998	<2	<0,5	8,7	2,3	1998 ^{cd}	56,7	1,3	45,6
Швейцария	...	...	...	...	...	...	...	...	...	1992 ^{cd}	33,1	2,6	25,2
Швеция	...	...	...	...	...	...	...	...	...	1992 ^{cd}	25,0	3,7	20,1
Шри-Ланка	1995-96	...	...	25,0	1995	6,6	1,0	45,4	13,5	1995 ^{ab}	34,4	3,5	28,0
Эквадор	1994	47,0	25,0	35,0	1995	20,2	5,8	52,3	21,2	1995 ^{ab}	43,7	2,2	33,8
Эритрея	1993-94	...	...	53,0	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Эстония	1995	14,7	6,8	8,9	1998	<2	<0,5	5,2	0,8	1998 ^{cd}	37,6	3,0	29,8
Эфиопия	...	...	...	...	1995	31,3	8,0	76,4	32,9	1995 ^{ab}	40,0	3,0	33,7
Югославия, Фед. Респ.	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Южная Африка	...	...	...	...	1993	11,5	1,8	35,8	13,4	1993-94 ^{ab}	59,3	1,1	45,9
Ямайка	2000	...	...	18,7	1996	3,2	0,7	25,2	6,9	2000 ^{ab}	37,9	2,7	30,3
Япония	...	...	...	...	...	...	...	...	...	1993 ^{cd}	24,9	4,8	21,7

a. Относится к долям расходов по процентиям населения. b. Классифицировано по расходам на душу населения. c. Относится к долям доходов по процентиям населения.
d. Классифицировано по данным на душу населения.

Таблица 3. Экономическая деятельность

	Валовой внутренний продукт		Производительность сельского х-ва		Доб. стоимость, % от ВВП			Расходы домохозяйств на конечное потребление, % от ВВП	Общие расходы правительства на конечное потребление, % от ВВП	Валовое накопление капитала, % от ВВП	Внешний баланс товаров и услуг, % от ВВП	Дефлятор ВВП, средне- годовой прирост, %
	Млн долл. 2001	Средне- годовой прирост, %	Добавленная стоимость на одного с.-х. работника, в долл. 1995 г.		Сельское хозяйство	Промыш- ленность	Услуги					
			1988–90	1998–00								
Австралия	368 571	4,0	24 281	33 765	3	26	71	60	19	24	- 2	1,6
Австрия	188 742	2,1	15 575	28 523	2	33	65	57	20	24	0	1,9
Азербайджан	5692	2,7	...	708	20	38	42	59	10	27	4	59,1
Албания	4114	3,7	1136	1978	49	27	24	91	13	19	- 23	34,4
Алжир	53 009	2,0	1776	1962	12	76	12	41	15	28	16	16,9
Ангола	9471	2,0	226	121	8	67	25	54	... ^a	34	12	658,8
Аргентина	268 773	3,7	7284	10 246	5	28	68	71	14	16	- 1	4,2
Армения	2012	- 0,7	...	5477	26	34	40	99	9	19	- 26	171,5
Бангладеш	46 652	4,9	251	296	23	25	52	79	5	23	- 7	3,9
Беларусь, Респ.	12 070	- 0,8	...	1985	16	42	42	70	14	18	- 2	318,1
Бельгия	227 618	2,1	29 807	55 874	2	27	72	54	21	22	3	1,9
Бенин	2269	4,8	397	586	38	15	47	80	12	20	- 13	7,6
Болгария	12 714	- 1,5	3413	6252	14	28	58	69	19	17	- 5	92,9
Боливия	7960	3,8	956	1039	22	15	63	74	16	18	- 8	7,9
Ботсвана	5142	5,2	773	688	4	44	52	58	28	20	- 6	8,9
Бразилия	502 509	2,8	2985	4356	8	36	56	60	20	21	- 1	168,1
Буркина-Фасо	2328	4,9	148	180	35	17	47	74	16	29	- 18	3
Бурунди	689	- 2,2	183	141	50	19	31	90	14	7	- 11	12,6
Великобритания	1 406 310	2,6	28 660	34 938	1	29	70	65	19	18	- 2	2,8
Венгрия	52 361	1,9	5133	5016	...	...	...	64	10	31	- 4	18,3
Венесуэла, БР	124 948	1,5	4449	5143	5	50	45	68	8	19	5	42,8
Вьетнам	32 903	7,6	181	240	24	37	39	69	6	27	- 2	14,0
Гаити	3771	- 0,4	430	334	28	20	51	104	... ^a	11	- 15	19,3
Гана	5301	4,2	543	558	36	25	39	79	16	24	- 18	26,6
Гватемала	20 629	4,1	1932	2112	23	20	58	88	5	16	- 9	9,9
Гвинея	2885	4,1	249	292	25	38	37	77	6	25	- 8	5,0
Германия	1 873 854	1,5	16 878	29 553	1	31	68	58	19	23	0	1,9
Гондурас	6386	3,1	855	979	18	32	51	66	13	35	- 14	18,0
Греция	116 347	2,3	10 525	13 400	8	24	68	71	15	22	- 8	8,5
Грузия	3138	- 5,6	...	...	21	23	57	89	9	19	- 16	279,0
Дания	162 817	2,5	29 551	54 090	3	26	71	48	25	22	5	2,3
Доминиканская Респ.	21 211	6,0	2010	2769	11	34	55	78	8	24	- 10	9,1
Египет, Арабская Респ.	97 545	4,06	997	1240	17	34	49	72	10	23	- 5	7,7
Замбия	3647	0,8	219	217	22	26	52	85	12	21	- 17	48,1
Зимбабве	9057	1,8	295	366	18	24	58	72	19	8	1	28,4
Израиль	110 386	5,1	...	...	...	...	...	59	29	19	- 7	10,0
Индия	477 555	5,9	343	397	24	27	48	68	11	24	- 3	7,7
Индонезия	145 306	3,8	674	734	16	47	37	67	7	17	9	15,8
Иордания	8829	4,8	1810	1422	2	25	73	80	24	22	- 26	2,9
Иран, Исламская Респ.	118 868	3,6	2838	3756	19	26	54	60	15	20	5	25,8
Ирландия	101 185	7,6	...	...	4	36	60	49	14	23	14	3,6
Испания	577 539	2,6	16 127	21 824	4	31	66	59	17	26	- 2	3,8
Италия	1 090 910	1,6	13 916	24 827	3	30	68	60	18	20	1	3,6
Йемен, Респ.	9098	5,6	333	377	15	42	43	65	14	18	2	21,3
Казахстан	22 635	- 2,8	...	1421	9	48	43	70	14	13	3	168,6
Камбоджа	3384	4,8	398	403	37	20	42	92	... ^a	15	- 7	21,7
Камерун	8591	2,1	842	1104	46	21	33	69	11	18	2	4,8
Канада	677 178	3,0	25 362	36 597	...	...	...	58	19	20	3	1,4
Кения	10 419	2,0	264	225	21	19	60	85	11	13	- 9	13,0
Киргизская Респ.	1525	- 2,9	...	1583	38	27	35	65	20	15	0	95,2
Китай	1 159 017	10,0	227	321	15	52	33	48	12	39	1	6,2
Гонконг, Китай	162 642	3,9	...	...	0	14	85	58	10	28	5	3,3
Колумбия	83 432	2,7	3889	3448	13	30	57	68	19	12	1	20,1
Конго, Дем. Респ.	...	- 5,1	248	252	...	...	...	...	...	...	...	1423,1
Конго, Респ.	2751	- 0,1	489	475	6	67	26	28	12	25	35	10,4
Корея, Респ.	422 167	5,7	7159	12 374	4	41	54	61	10	27	2	4,5
Коста-Рика	16 156	5,1	3721	5140	9	29	62	70	14	18	- 2	16,3
Кот-д'Ивуар	10 411	3,1	937	1097	24	22	54	74	9	10	7	8,4
Кувейт	37 783	3,2	...	...	...	...	...	41	22	11	26	3,0
Лаосская НДР	1712	6,4	457	578	53	23	24	...	...	...	...	28,4
Латвия	7549	- 2,2	...	2499	5	26	69	59	22	28	- 9	42,0
Лесото	789	3,9	595	540	20	46	34	91	27	33	- 52	9,6
Ливан	16 709	5,4	...	29 241	12	22	66	94	18	19	- 3	15,1
Литва	11 834	- 2,3	...	3129	8	31	61	68	17	22	- 6	63,3
Мавритания	1030	4,2	391	480	21	29	50	68	16	26	- 10	6,2
Мадагаскар	4566	2,4	195	181	25	12	63	83	7	18	- 8	17,8
Македония, БЮР	3445	- 0,2	...	4095	11	31	58	71	24	19	- 14	66,0
Малави	1826	3,7	81	130	37	16	47	86	17	10	- 14	33,0
Малайзия	87 540	6,5	5680	6519	8	50	42	45	12	24	18	3,6
Мали	2629	4,1	252	285	38	26	36	78	13	20	- 10	6,9
Марокко	33 733	2,5	1847	1785	16	32	53	62	18	25	- 5	2,6
Мексика	617 817	3,1	1522	1767	4	27	69	70	12	21	- 2	18,2
Мозамбик	3561	7,5	123	134	22	26	52	74	12	31	18	28,5
Молдова	1478	- 8,4	...	1299	28	21	52	85	15	21	- 21	103,1
Монголия	1049	1,2	1125	1300	30	17	53	67	19	30	- 16	51,4
Мьянма	...	...	...	...	60	9	31	87	... ^a	13	0	25,2
Намбия	3168	4,1	1031	1468	11	28	61	54	29	24	- 7	9,4
Непал	5525	4,9	188	188	38	23	39	72	10	26	- 8	7,8
Нигер	1939	2,6	204	214	39	18	44	84	13	13	- 10	5,8
Нигерия	41 237	2,5	499	672	30	46	25	67	13	23	- 4	26,5

Примечание. Сопоставимость и охват данных описаны в технических примечаниях. Курсивом выделены данные, отличающиеся от указанных.

	Валовой внутренний продукт		Производительность сельского х-ва		Доб. стоимость, % от ВВП			Расходы домохозяйств на конечное потребление, % от ВВП	Общие расходы правительства на конечное потребление, % от ВВП	Валовое накопление капитала, % от ВВП	Внешний баланс товаров и услуг, % от ВВП	Дефлятор ВВП, средне- годовой прирост, %
	Млн долл. 2001	Средне- годовой прирост, % 1990–2001	Добавленная стоимость на одного с.-х. работника, в долл. 1995 г.	Сельское хозяйство	Промыш- ленность	Услуги						
Нидерланды	374 976	2,8	34 080	53 819	3	27	70	50	23	22	5	2,1
Никарагуа	...	2,8	1251	1813	...	...	...	...	...	...	...	...
Новая Зеландия	48 277	2,9	22 341	27 106	...	...	...	64	16	21	-1	1,5
Норвегия	165 458	3,5	21 200	33 305	2	43	55	43	19	22	16	3,2
Пакистан	59 605	3,7	513	630	25	23	51	78	11	15	-4	9,7
Панама	10 170	3,8	2192	2632	7	17	77	61	15	30	-6	1,9
Папуа — Новая Гвинея	2959	3,6	666	767	26	42	32	64	14	19	3	7,3
Парагвай	6926	2,0	3261	3508	21	27	52	83	10	22	-15	11,8
Перу	54 047	4,3	1371	1693	8	27	65	72	11	18	-1	23,3
Польша	174 597	4,5	1632	1874	3	32	65	80	... ^a	27	-7	21,4
Португалия	108 479	2,7	5307	7235	4	31	66	63	20	28	-12	5,1
Российская Федерация	309 951	-3,7	...	2249	7	37	56	51	14	22	13	139,6
Руанда	1703	0,8	295	235	44	22	34	85	14	18	-16	13,1
Румыния	39 714	-0,3	2367	3592	12	37	51	73	13	19	-5	90,7
Сальвадор	13 963	4,5	1619	1710	10	30	60	88	10	17	-15	6,9
Саудовская Аравия	173 287	1,5	7060	...	...	...	...	33	27	16	24	2,2
Сенегал	4620	3,9	344	304	18	27	55	78	10	20	-8	4,2
Сингапур	92 252	7,8	27 176	49 905	0	34	66	40	10	31	18	1,3
Сирийская Арабская Респ.	17 938	5,5	2056	2890	24	30	46	63	13	19	5	6,4
Словацкая Респ.	20 522	2,3	...	...	4	30	66	55	17	35	-7	10,0
Словения	18 810	2,9	...	31 539	3	38	58	55	21	28	-4	18,3
США	10 171 400	3,5	...	...	...	...	...	68	14	21	-3	2,0
Сьерра-Леоне	749	-2,8	612	336	49	31	21	85	16	9	-9	27,1
Таджикистан	1058	-8,7	...	1236	19	26	55	76	8	20	-4	202,3
Таиланд	114 760	3,8	778	909	10	40	50	61	9	24	5	3,9
Танзания ^b	9119	3,1	178	189	45	16	39	83	10	19	-11	20,0
Того	1259	2,2	451	538	39	21	40	87	9	20	-16	6,6
Тунис	20 035	4,7	2228	3083	12	29	59	62	14	28	-4	4,3
Туркменистан	5962	-2,8	...	1229	27	50	23	34	16	40	10	328,0
Турция	147 627	3,3	1847	1878	15	27	58	69	13	15	2	74,1
Уганда	577	68	298	353	42	19	38	88	12	19	-20	11,3
Узбекистан	11 270	0,0	...	105	36	21	43	69	18	11	2	211,6
Украина	37 588	-7,9	...	1345	15	41	45	59	18	198	3	220,9
Уругвай	18 429	2,9	6833	9100	6	27	67	75	13	14	-1	27,7
Филиппины	71 438	3,3	1339	1328	15	31	54	68	14	17	0	8,2
Финляндия	121 987	3,0	23 997	36 557	4	34	62	50	21	20	10	2,0
Франция	1 302 793	1,8	30 641	53 785	3	26	71	55	23	21	1	1,5
Хорватия	19 821	1,1	...	8839	8	32	59	60	21	26	-7	72,2
Центрально- африканская Респ.	978	2,1	381	469	55	21	25	78	11	14	-3	4,3
Чад	1603	2,5	173	227	39	14	48	91	8	43	-42	6,7
Чешская Респ.	56 424	1,1	...	5637	4	41	55	54	20	30	-4	10,6
Чили	63 545	6,4	4853	5712	11	34	56	63	12	23	1	6,8
Швейцария	247 362	0,9	...	...	...	...	...	61	14	20	5	1,2
Швеция	210 108	2,0	26 070	34 556	...	...	...	50	26	18	5	2,0
Шри-Ланка	16 346	5,1	694	753	19	26	55	70	10	26	-7	9,1
Эквадор	17 982	1,7	1489	1773	11	33	56	68	10	25	-3	38,5
Эритрея	681	3,1	...	...	17	29	54	146	...	40	-85	10,4
Эстония	5281	0,2	...	3698	6	28	66	55	21	29	-5	45,4
Эфиопия	6366	4,9	...	138	52	11	37	83	17	17	-16	6,1
Югославия, Фед. Респ.	10 883	0,7	...	...	...	...	...	81	23	16	-20	54,4
Южная Африка	113 274	2,1	3586	3866	3	31	66	63	19	15	3	9,3
Ямайка	7784	0,6	1027	1559	6	31	63	66	16	29	-11	22,0
Япония	4 245 191	1,3	25 293	30 086	1	32	66	56	16	26	2	0,0
Весь мир	31 283 839 t	2,7 w	... w	887 w	5 w	31 w	64 w	61 w	17 w	22 w	1 w	
Страны с низким доходом	1 083 360	3,4	361	417	23	32	45	70	11	20	-1	
Со средним доходом	5 097 044	3,4	633	802	10	38	52	59	15	25	1	
Выше среднего	2 360 861	3,1	...	3661	7	35	59	62	17	22	-1	
Ниже среднего	2 733 167	3,7	395	543	12	41	46	57	13	27	3	
Страны с низким и средним доходом	6 179 333	3,4	514	620	12	37	51	61	14	24	1	
Африка к югу от Сахары	315 269	26	386	362	15	29	57	70	16	17	-2	
Ближний Восток и Северная Африка	652 277	3,0	...	...	...	...	...	52	18	20	10	
Восточная Азия и Тихоокеанский регион	1 664 211	7,5	...	...	14	48	37	53	11	31	4	
Европа и Центральная Азия	986 652	-0,9	...	2099	10	34	56	60	15	21	4	
Латинская Америка и Карибский бассейн	1 943 350	3,1	2595	3165	7	34	59	64	17	21	-1	
Южная Азия	615 308	5,5	345	401	24	26	49	70	10	23	-3	
Страны с высоким доходом	25 103 679	2,5	...	...	...	...	...	61	17	22	0	

а. Отдельные данные по общим государственным расходам на конечное потребление недоступны. Они включены в показатели по расходам на конечное потребление домохозяйств. б. Приведенные данные относятся только к материковой части Танзании.

Таблица 4. Торговля, помощь и финансы

	Товaroоборот		Экспорт промыш- ленных товаров, % от общего товарного экспорта 2000	Экспорт высоких технологий, % от экспорта промышл. товаров 2000	Баланс по счету текущих операций Млн долл. 2001	Приток частного капитала, Нетто Млн долл. 2000	Прямые иностран- ные инвестиции, Млн долл. 2000	Официальная помощь на цели развития ^a Долл. на душу населения 2000	Внешний долг		Сумма внутренних кредитов, предостав- ленных банковским сектором, % от ВВП 2001
	Экспорт	Импорт							Всего	Текущая стоимость	
	Млн долл. 2001	Млн долл. 2001							Млн долл. 2000	% от ВНД 2000	
Австралия	63 386	63 886	29	15	- 15 330	...	11 527	...	...	...	94,0
Австрия	70 293	73 857	83	14	- 4027	...	9066	...	...	...	125,9
Азербайджан	2460	1725	8	4	- 73	175	130	17	1184	20	5,7
Албания	280	1210	82	1	- 246	142	143	93	784	13	46,5
Алжир	20 050	9700	2	4	...	- 1212	10	5	25 002	50	30,2
Ангола	7350	3950	...	...	- 414	1206	1698	23	10 146	137	- 0,5
Аргентина	26 655	20 311	32	9	- 8970	169 619	11 665	2	146 172	56	37,1
Армения	335	890	43	5	- 278	159	140	57	898	31	10,0
Бангладеш	6300	8154	91	0	- 1284	269	280	9	15 609	20	38,7
Беларусь	7470	8310	67	4	- 273	123	90	4	851	8	19,2
Бельгия	188 862 ^b	181 705 ^b	78 ^b	10	13 037	...	17 902 ^b	...	...	...	121,5
Бенин	380	670	3	0	- 97	30	30	38	1598	45 ^c	4,8
Болгария	5125	7315	57	...	- 701	1114	1002	38	10 026	82	22,0
Боливия	1257	1673	29	...	- 464	923	733	57	5762	34 ^c	63,0
Ботсвана	2310	2360	...	...	517	27	30	19	413	6	- 75,2
Бразилия	58 223	58 265	59	19	- 23 208	45 672	32 779	2	237 953	39	59,2
Буркина-Фасо	210	540	...	...	- 77	10	10	30	1332	31 ^c	16,3
Бурунди	35	140	0	...	- 33	12	12	14	1100	97	32,7
Великобритания	273 462	332 523	82	32	- 25 107	...	133 974	...	...	...	142,3
Венгрия	30 780	33 925	86	26	- 1097	1721	1692	25	29 415	63	49,5
Венесуэла, БР	28 610	18 775	9	3	4364	5454	4464	3	38 196	32	15,5
Вьетнам	15 100	16 000	...	...	507	581	1298	22	12 787	36	39,5
Гаити	141	1036	...	...	...	13	13	26	1169	17	31,5
Гана	1700	3030	15	14	- 314	71	110	32	6657	81 ^c	40,8
Гватемала	2430	5635	32	8	- 1049	178	230	23	4622	23	15,4
Гвинея	795	1195	30	...	- 155	63	63	21	3388	80	9,4
Германия	569 584	493 045	85	18	3815	...	189 178	...	...	...	145,3
Гондурас	1270	2990	33	2	- 204	301	282	70	5487	54	34,7
Греция	8764	27 359	50	9	- 9400	...	1083	...	...	...	101,8
Грузия	290	810	...	...	- 209	155	131	34	1633	42	20,5
Дания	51 812	45 551	64	21	4102	...	34 192	...	...	...	56,7
Доминиканская Респ.	5550	8870	...	...	- 1026	1142	953	7	4598	23	41,7
Египет, Арабская Респ.	4095	13 060	37	0	- 34	1967	1235	21	28 957	23	104,6
Замбия	880	760	...	2	- 553	191	200	79	5730	162	51,4
Зимбабве	1770	1540	28	2	...	29	79	14	4002	52	52,9
Израиль	29 019	35 123	94	25	- 1730	...	4392	128	...	...	86,5
Индия	43 877	50 533	79	4	- 3493	8771	2315	1	99 062	0	53,8
Индонезия	56 716	31 170	57	16	7985	- 11 210	- 4550	8	141 803	96	61,1
Иордания	2230	4945	69	8	- 235	455	558	113	8226	90	89,7
Иран, Исламская Респ.	26 350	16 450	7	2	12 645	- 640	39	2	7953	7	46,2
Ирландия	83 437	50 924	86	48	- 1043	...	22 778	...	...	...	113,1
Испания	110 830	144 467	78	8	- 15 082	...	36 023	...	...	...	126,2
Италия	241 257	233 727	88	9	1591	...	13 175	...	...	...	99,6
Йемен, Респ.	4130	2450	1	0	1107	- 201	- 201	15	5615	48	2,9
Казахстан	8750	6445	20	10	158	1900	1250	13	6664	39	11,4
Камбоджа	1531	1476	...	...	- 19	126	126	33	2357	62	6,5
Камерун	1770	1500	5	1	- 171	- 21	31	26	9241	75	16,4
Канада	262 240	228 250	64	19	18 884	...	62 758	...	...	...	93,2
Кения	1775	2890	21	4	- 429	53	111	17	6295	46	45,6
Киргизская Респ.	560	475	20	5	- 10	- 65	- 2	44	1829	109	9,7
Китай	266 155	243 567	88	19	19 404	58 295	38 399	1	149 800	13	132,7
Гонконг, Китай	190 676 ^d	202 252	95 ^d	23	8827	...	...	1	...	...	142,0
*Тайвань, Китай	122 902	107 243	95	39	9316	...	...	0	...	...	...
Колумбия	12 414	12 947	34	7	- 693	3130	2376	4	34 081	41	34,3
Конго, Дем. Респ.	420	310	...	...	...	1	1	4	11 645	...	...
Конго, Респ.	2395	940	...	...	...	14	14	11	4887	206	13,5
Корея, Респ.	150 653	141 116	91	35	8617	13 215	9283	- 4	134 417	28	110,4
Коста-Рика	5010	6564	66	...	- 649	610	409	3	4466	31	33,3
Кот-д'Ивуар	3850	2860	14	...	64	- 47	106	22	12 138	117 ^c	21,9
Кувейт	16 234	6963	20	1	8566	...	16	1	...	...	82,2
Лаосская НДР	320	437	...	...	90	72	72	53	2499	72	15,7
Латвия	2030	3535	56	4	- 758	583	407	38	3379	46	31,4
Лесото	260	750	...	...	- 151	111	118	20	716	45	5,4
Ливан	890	7291	...	...	- 3984	2028	298	45	10 311	61	201,9
Литва	4630	6185	60	4	- 574	799	379	28	4855	43	16,0
Мавритания	280	350	...	...	30	3	5	80	2500	126	0,5
Мадагаскар	310	780	50	3	- 260	83	83	21	4701	79	16,1
Македония, БЮР	1170	1630	66	1	- 107	187	176	124	1465	35	14,4
Малави	310	550	...	...	- 524	45	45	43	2716	89 ^c	9,3
Малайзия	88 521	74 384	80	59	8409	3228	1660	2	41 797	52	156,2
Мали	485	770	...	...	...	76	76	33	2956	58 ^c	17,1
Марокко	7100	10 830	64	12	- 352	- 293	10	15	17 944	49	87,2
Мексика	158 542	176 162	83	22	- 17 683	11 537	13 286	- 1	150 288	28	24,7
Мозамбик	490	1025	10	2	- 764	138	139	50	7135	32 ^c	13,3
Молдова	565	915	33	3	- 103	209	128	29	1233	84	27,5
Монголия	250	461	...	...	- 52	27	30	91	859	59	12,5
Мьянма	1760	2461	...	...	- 651	188	255	2	6046	...	35,3
Намбия	1630	1720	...	...	204	...	...	86	...	...	48,7
Непал	646	1235	77	0	- 293	- 4	4	17	2823	27	43,2
Нигер	265	430	2	5	- 216	13	15	19	1638	58 ^c	8,0
Нигерия	19 150	10 260	0	13	4926	908	1082	1	34 134	74	11,3
Нидерланды	229 830	207 858	70	35	12 405	...	54 138	...	...	...	157,5
Никарагуа	606	1776	8	5	- 493	395	254	111	7019	...	...

Примечание. Сопоставимость и охват данных описаны в технических примечаниях. Курсивом выделены данные, отличающиеся от указанных.

	Товарооборот		Экспорт промыш- ленных товаров, % от общего товарного экспорта 2000	Экспорт высоких технологий, % от экспорта промышл. товаров 2000	Баланс по счету текущих операций Млн долл. 2001	Приток частного капитала, Нетто Млн долл. 2000	Прямые иностранные инвестиции, Млн долл. 2000	Официальная помощь на цели развития ^a Долл. на душу населения 2000	Внешний долг		Сумма внутренних кредитов, предостав- ленных банковским сектором, % от ВВП 2001
	Экспорт	Импорт							Всего	Текущая стоимость	
	Млн долл. 2001	Млн долл. 2001							Млн долл. 2000	% от ВВП 2000	
Новая Зеландия	13 754	13 335	28	10	- 1 587	...	3209	...	...	...	120,0
Норвегия	57 856	32 361	18	17	24 078	...	5882	...	...	...	46,5
Пакистан	9209	10 206	85	0	- 1946	- 53	308	5	32 091	45	44,7
Панама	972	3017	16	0	- 499	947	603	6	7056	77	114,9
Папуа — Новая Гвинея	1805	1072	2	42	- 74	128	130	54	2604	66	24,2
Парагвай	972	2145	19	3	- 202	- 16	82	15	3091	39	29,3
Перу	7140	8656	20	3	- 1628	1553	680	16	28 560	55	25,7
Польша	35 500	50 035	80	3	- 2452	13 195	9342	36	63 561	37	37,3
Португалия	23 730	37 660	85	5	- 10080	...	6227	...	...	...	152,0
Российская Федерация	103 210	53 500	22	14	29 156	2200	2714	11	160 300	60	24,3
Руанда	77	260	...	...	73	14	14	38	1271	41	12,6
Румыния	11 450	15 515	77	6	- 1359	1900	1025	19	10 224	27	12,4
Сальвадор	2865	5027	48	6	- 418	338	185	29	4023	29	42,3
Саудовская Аравия	68 200	32 100	7	0	14 502	...	...	1	...	...	68,4
Сенегал	1080	1510	30	13	- 297	106	107	44	3372	56	24,7
Сингапур	121 731 ^d	115 961	86	63	21 797	...	6390	0	...	...	89,6
Сирийская Арабская Респ.	5410	4290	8	1	1062	107	111	10	21 657	128	27,0
Словацкая Респ.	12 630	14 765	85	4	- 694	2185	2052	21	9462	48	63,2
Словения	9331	10 185	90	5	- 66	...	176	31	...	...	49,5
США	730 897	1 180 497	83	34	- 417 440	...	287 680	...	...	...	160,6
Сьерра-Леоне	28	166	...	...	...	1	1	36	1273	132	52,1
Таджикистан	575	775	...	...	- 61	64	24	23	1170	100	...
Таиланд	64 223	60 190	76	32	6195	- 1383	3366	11	79 675	64	112,0
Танзания	780	1660	15	6	- 998	182	193	31	7445	50	10,1
Того	432	620	31	0	- 127	30	30	15	1435	85	20,5
Тунис	6615	9505	77	3	- 937	966	752	23	10 310	57	73,5
Туркменистан	2560	2105	7	5	412	473	130	6	2259	...	30,7
Турция	31 220	40 455	81	5	- 9819	11 416	982	5	116 209	57	71,1
Уганда	520	1430	6	10	- 889	231	220	37	3408	166	10,1
Узбекистан	2655	2715	...	...	- 28	18	100	8	4340	31	...
Украина	16 615	16 105	...	...	1402	927	595	11	12 166	38	23,8
Уругвай	2088	3119	42	2	- 557	574	298	5	8196	42	54,3
Филиппины	33 589	31 373	92	59	4503	2459	2029	8	50 063	64	58,6
Финляндия	43 304	32 043	85	27	7859	...	9125	...	...	...	63,2
Франция	319 490	322 934	81	24	25 644	...	43 173	...	...	...	108,6
Хорватия	4659	9044	73	8	- 623	2451	926	15	12 120	65	51,9
Центрально-африканская Респ.	150	120	...	...	16	5	5	20	872	57	12,1
Чад	180	360	...	...	- 660	14	15	17	1116	42	12,5
Чешская Респ.	33 370	36 505	88	8	- 2237	3299	4583	43	21 299	43	51,8
Чили	17 665	17 184	16	3	- 1782	4833	3675	3	365 978	51	76,7
Швейцария	82 064	84 077	91	19	32 542	...	17 902	...	...	...	173,3
Швеция	75 198	62 470	85	22	6696	...	22 125	...	...	...	79,3
Шри-Ланка	4900	6100	75	3	- 1042	262	173	14	9065	44	45,1
Эквадор	4474	5299	10	6	928	904	710	12	13 281	108	0,0
Эритрея	...	...	...	...	- 325	35	35	43	311	26	...
Эстония	3550	4550	73	30	- 353	485	387	47	3280	66	48,0
Эфиопия	410	...	10	0	- 264	42	50	11	5481	52	57,0
Югославия, Фед. Респ.	1903	4837	...	...	...	0	0	107 ^f	11 960 ^g	142	...
Южная Африка	29 284 ^e	28 700 ^e	54 ^e	1	- 166	2736	961	11	24 861	19	81,0
Ямайка	1283	3409	73	0	- 275	898	456	4	4287	59	23,4
Япония	404 686	350 095	94	28	89 280	...	8227	...	...	...	308,7
Весь мир	6 163 167 t	6 354 719 t	78 w	20 w	...	s 1 167 337 s	...	w	...	s	152,5 w
Страны с низким доходом	219 806	201 634	53	7	...	4829	6812	9	552 095	...	46,2
Со средним доходом	326 040	1 266 001	59	13	...	207 538	150 572	8	1 798 508 ^h	...	49,0
Ниже среднего	705 744	661 566	61	13	...	92 195	61 925	7	909 722	...	91,3
Выше среднего	620 295	604 427	57	13	...	115 344	88 647	8	888 787 ^h	...	46,2
Страны с низким и средним доходом	1 545 853	1 467 974	58	13	...	212 631	157 408	11	2 356 253 ^h	...	48,4
Африка к югу от Сахары	91 356	83 102	36	8	...	7074	6676	20	215 794	...	47,2
Ближний Восток и Северная Африка	185 847	138 431	16	3	...	1074	1209	16	203 785	...	72,3
Восточная Азия и Тихоокеанский регион	531 552	466 380	80	30	...	52 478	42 847	5	498 536	...	120,4
Европа и Центральная Азия	325 397 ⁱ	327 066 ⁱ	53 ⁱ	10	...	45 446	28 495	23	499 344	...	37,8
Латинская Америка и Карибский бассейн	346 471	375 183	48	16	...	97 305	75 088	10	774 419	...	38,3
Южная Азия	65 213	77 339	80	4	...	9254	3093	3	164 375	...	51,4
Страны с высоким доходом	4 617 275	4 885 097	83	23	...	...	1 009 929	...	...	...	172,1

a. Региональные совокупные показатели включают данные по странам, которые нигде самостоятельно не представлены. Суммарные данные по всему миру и по группам доходов включают помощь, которая была выделена не страной или регионом. b. В том числе Люксембург. c. Данные взяты из анализа экономической приемлемости долга, предпринятого в рамках Инициативы в отношении долга бедных стран с высоким уровнем задолженности (ХИПК). d. В том числе реэкспорт. e. Данные по общему экспорту относятся только к Южной Африке. Данные по долям товарного экспорта относятся к Южноафриканскому таможенному союзу (Ботсвана, Лесото, Намибия, Южная Африка и Свазиленд). f. Помощь государствам Бывшей Федеративной Республики Югославии, которые нигде не представлены отдельно, включена в агрегированные показатели по регионам и группам дохода. g. Данные являются оценочными и отражают кредиты Бывшей Федеративной Республики Югославии, которые еще не поступили в новые образовавшиеся республики. h. В том числе данные для Гибралтара, не вошедшие в другие таблицы. i. Показатели включают данные по внутренней торговле между странами Балтии и Союза Независимых Государств.

Таблица 1а. Основные показатели по другим странам мира

	Население			Валовой национальный доход (ВНД) ^а		Валовой национальный доход (ВНД) ^а по ППС		Валовой внутренний продукт, прирост на душу населения, %	Ожидаемая продолжительность жизни при рождении, лет	Коефф. детской смертности до 5 лет, на 1 тыс. детей	Уровень неграмотности взрослого населения, % населения в возрасте 15 лет и старше	Выбросы двуокиси углерода, тыс. т
	Тыс. 2001	Средне-годовой прирост, % 1990–2001	Плотность населения, чел./кв. км 2001	Млн. долл. 2001	на душу населения, долл. 2001	Млн. долл. 2001	на душу населения, долл. 2001	1999–2001	2000	2000	2000	1998
	2001	1990–2001	2001	2001	2001	2001	2001	1999–2001	2000	2000	2000	1998
Американское Самоа	65	...	327,2	...	...	...	...	...	...	...	...	282
Андорра	67	...	148,9	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Антигуа и Барбуда	68	0,6	155,7	621	9070	676	9870	- 0,4	75	19	...	337
Аруба	104	4,2	547,4	...	...	...	...	...	...	...	...	1883
Афганистан	27 248 ^с	3,9	41,8	...	...	...	...	...	43	279	...	1037
Багамские о-ва	307	1,7	30,7	4533	14 960	4969	16 400	...	69	22	5	1792
Барбадос	268	0,4	623,7	2469	9250	4010	15 020	...	75	18	...	1569
Бахрейн	714	3,2	1035,3	6247	9370	9605	14 410	...	73	11	12	18 688
Белиз	247	2,4	10,8	718	2910	1323	5350	0,2	74	38	7	399
Бермудские о-ва	63	...	1260,0	...	...	...	...	...	...	...	...	462
Босния и Герцеговина	4060	- 0,8	79,6	5037	1240	...	...	308	73	18	...	4686
Бруней	345	2,7	65,5	...	...	...	...	...	76	11	8	5488
Бутан	828	2,9	17,6	529	640	1266 ^g	1530 ^g	4,0	62	...	...	386
Вануату	201	2,8	16,5	212	1050	546	2710	- 6,1	68	40	...	62
Виргинские о-ва (США)	122	1,5	360,0	...	...	...	...	...	78	11	...	11 706
Габон	1261	2,7	4,9	3990	3160	6890	5460	0,0	53	89	...	2820
Гайана	766	0,4	3,9	641	840	2870 ^g	3750 ^g	0,8	63	73	2	1649
Гамбия	1341	3,3	134,1	440	330	2319 ^g	1730 ^g	2,7	53	...	63	227
Гвинея-Биссау	1226	2,4	43,6	202	160	872 ^g	710 ^g	- 2,0	45	211	62	846
Гренада	99	0,5	291,2	368	3720	666	6720	- 5,7	72	17	...	183
Гренландия	56	...	0,2	...	...	...	...	...	...	...	...	528
Гуам	157	1,4	285,4	...	...	...	...	...	78	10	...	4111
Джибути	644	2,9	27,8	572	890	1369	2120	- 0,3	46	178	35	366
Доминика	73	0,1	97,6	224	3060	369	5040	- 5,0	76	...	...	84
Западный Берег и сектор Газа	3091	4,1	...	4177	1350	...	...	- 15,5	72	26	...	...
Ирак	23 750	2,5	54,3	...	...	...	...	...	61	121	44	82 378
Исландия	284	1,0	2,8	8201	28 880	8470	29 830	1,9	80	6	...	2083
Кабо-Верде	454	2,6	112,6	596	1310	2211 ^g	4870 ^g	0,4	69	48	26	121
Кайман о-ва	35	...	134,6	...	...	...	...	...	...	...	...	289
Катар	598	1,9	54,3	...	...	...	...	...	75	19	19	46 772
Кипр	761	1,0	82,3	9361	12 370	15 734 ^b	20 780 ^g	...	78	9	3	5918
Кирибати	93	2,3	127,2	77	830	...	...	- 0,8	62	...	...	22
Коморские о-ва	572	2,6	256,5	217	380	922 ^g	1610 ^g	- 0,5	61	80	44	70
Корея, Дем. Респ.	22 384	1,0	185,9	...	...	...	...	...	61	90	...	226 149
Куба	11 222	0,5	102,2	...	...	...	...	...	76	9	3	24 881
Либерия	3216	2,5	33,4	...	...	...	...	...	47	185	46	353
Ливия	5410	2,1	3,1	...	...	...	...	...	71	32	20	36 448
Лихтенштейн	32	...	200,0	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Люксембург	444	1,4	172	18 550	41 770	21 352	48 080	3,8	77	6	...	4678
Мавритания	1198	1,1	590,1	4592	3830	12 468	10 410	6,1	72	20	15	1726
Майотта, о-в	145	...	388	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Макао, Китай	443	1,6	...	6385 ⁱ	14 580 ⁱ	7967 ^g	18 190 ^g	...	79	...	6	1630
Мальдивы	283	2,6	942,5	578	2040	1277 ^g	4520 ^g	4,5	68	34	3	330
Мальта	392	0,8	1225,0	3559	9120	6448 ^g	16 530 ^g	...	78	8	8	1803
Маршалловы о-ва	53	...	292	115	2190	...	...	- 0,7	65	...	...	...
Микронезия, Федер. Штаты	120	2,0	171	258	2150	...	...	- 0,9	68	31	...	...
Монако	32	...	16 410	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Мэн о-в	75	...	131	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Нидерландские о-ва	217	1,2	271,0	...	...	...	...	...	76	16	3	7753
Новая Каледония	216	2,3	11,8	3203	15 060	4641	21 820	...	73	11	...	1746
Нормандские о-ва	149	0,4	768	...	...	...	...	...	79	...	...	...
ОАЭ	2976	4,4	35,6	...	...	...	...	...	75	10	24	88 198
Оман	2452	3,7	11,5	...	...	...	...	...	74	22	28	20 270
Палау	20	...	42,4	131	6730	...	...	- 1,0	70	...	...	242
Пуэрто-Рико	3950	1,0	445,4	...	...	...	...	...	76	...	6	17 567
Самоа	171	0,6	60,5	260	1520	933 ^g	5450 ^g	9,3	69	...	20	132
Сан-Марино	27	...	450,0	...	...	...	...	...	80	...	...	...
Сан-Томе и Принсипи	151	2,5	157,5	43	280	...	...	0,8	65	62	...	77
Свазиленд	1068	3,0	62,1	1388	1300	5006 ^g	4690 ^g	- 0,6	46	119	20	399
Сев. Марианские о-ва	72	...	151	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Сейшельские о-ва	82	1,5	183,1	573	7050	...	...	...	72	14	...	198
Сент-Винсент и Гренадины	116	0,7	297,1	312	2690	608 ^g	5250 ^g	- 1,3	73	20	...	161
Сент-Китс и Невис	41	- 0,2	114,1	283	6880	482	11 730	1,6	71	...	...	103
Сент-Люсия	158	1,5	259,2	628	3970	822	5200	- 4,8	71	19	...	198
Соломоновы о-ва	432	2,8	15,4	253	580	726 ^g	1680 ^g	- 11,5	69	27	...	161
Сомали	9089	2,2	14,5	...	...	...	...	...	48	195	...	0
Судан	31 687	2,2	13,3	10 346	330	51 135	1610	4,0	56	...	42	3597
Суринам	420	0,4	2,7	709	1690	1389 ^g	3310 ^g	1,2	70	31	...	2139
Тонга	101	0,4	139,9	154	1530	...	...	2,5	71	23	...	117
Тринидад и Тобаго	1310	0,7	255,3	7249	5540	11 887	9080	4,3	73	19	6	22 396
Фарерские о-ва	45	...	32,1	...	...	...	...	...	...	...	...	641
Фиджи	824	1,0	45,1	1755	2130	4231	5140	1,1	69	21	7	721
Французская Полинезия	239	1,7	65,2	4064	17 290	5486 ^g	23 340 ^g	...	73	13	...	561
Экваториальная Гвинея	469	2,6	16,7	327	700	2644	5640	- 1,3	51	167	17	253

Примечание. Курсивом выделены данные, отличающиеся от указанных.

а. Предварительные оценки Всемирного банка по методологии «Атлас» Всемирного банка. б. Паритет покупательной способности, см. Технические примечания. с. Оценка не учитывает недавние потоки беженцев. д. Согласно оценке, относится к странам с низким доходом (745 долл. и менее). е. Согласно оценке, относится к странам с доходом выше среднего (2976–9205 долл.). ф. Согласно оценке, относится к странам с высоким доходом (9206 долл. и выше). г. Оценка получена методом регрессии; другие данные экстраполированы на основе последних оценок Программы международных сопоставлений. и. Согласно оценкам, относится к странам с доходом ниже среднего (746–2975 долл.). j. Относится к ВВП и ВВП на душу населения.

Классификация стран по регионам и уровням доходов, 2001 ф. г.^а

Восточная Азия и Тихоокеанский регион		Латинская Америка и Карибский бассейн		Южная Азия		Страны-члены ОЭСР с высоким уровнем доходов	
Американское Самоа	ДВС	Антигуа и Барбуда	ДВС	Афганистан	НД	Австралия	
Вануату	ДНС	Аргентина	ДВС	Бангладеш	НД	Австрия	
Вьетнам	НД	Барбадос	ДВС	Бутан	НД	Бельгия	
Индонезия	НД	Белиз	ДНС	Индия	НД	Великобритания	
Камбоджа	НД	Боливия	ДНС	Мальдивские О-ва	ДНС	Германия	
Кирибати	ДНС	Бразилия	ДВС	Непал	НД	Греция	
Китай	ДНС	Венесуэла, БР	ДВС	Пакистан	НД	Дания	
Корея, Дем. Респ.	НД	Гаити	НД	Шри-Ланка	ДНС	Ирландия	
Лаосская НДР	НД	Гайана	ДНС	Африка к югу от Сахары		Исландия	
Малайзия	ДВС	Гватемала	ДНС	Ангола	НД	Испания	
Маршалловы о-ва	ДНС	Гондурас	ДНС	Бенин	НД	Италия	
Микронезия, Фед. Шт.	ДНС	Гренада	ДВС	Ботсвана	ДВС	Канада	
Монголия	НД	Доминика	ДВС	Буркина-Фасо	НД	Корея, Респ.	
Мьянма	НД	Доминиканская Респ.	ДНС	Бурунди	НД	Люксембург	
Палау	ДВС	Колумбия	ДНС	Габон	ДВС	Нидерланды	
Папуа - Новая Гвинея	НД	Коста-Рика	ДВС	Гамбия	НД	Новая Зеландия	
Самоа	ДНС	Куба	ДНС	Гана	НД	Норвегия	
Соломоновы о-ва	НД	Мексика	ДВС	Гвинея	НД	Португалия	
Таиланд	ДНС	Никарагуа	НД	Гвинея-Биссау	НД	США	
Тонга	ДНС	Панама	ДВС	Замбия	НД	Финляндия	
Фиджи	ДНС	Парагвай	ДНС	Зимбабве	НД	Франция	
Филиппины	ДНС	Перу	ДНС	Кабо-Верде	ДНС	Швейцария	
Европа и Центральная Азия		Пуэрто-Рико	ДВС	Камерун	НД	Швеция	
Азербайджан	НД	Сальвадор	ДНС	Кения	НД	Япония	
Албания	ДНС	Сент-Винсент и Гренадины	ДНС	Коморские о-ва	НД	Другие страны с высоким уровнем доходов	
Армения	НД	Сент-Китс и Невис	ДВС	Конго, Дем. Респ.	НД	Андорра	
Беларусь	ДНС	Сент-Люсия	ДВС	Конго, Респ.	НД	Аруба	
Болгария	ДНС	Суринам	ДНС	Кот-д'Ивуар	НД	Багамские о-ва	
Босния и Герцеговина	ДНС	Тринидад и Тобаго	ДВС	Лесото	НД	Бахрейн	
Венгрия	ДВС	Уругвай	ДВС	Либерия	НД	Бермудские о-ва	
Грузия	НД	Чили	ДВС	Маврикий	ДВС	Бруней	
Казахстан	ДНС	Эквадор	ДНС	Мавритания	НД	Виргинские о-ва (США)	
Киргизская Республика	НД	Ямайка	ДНС	Мадагаскар	НД	Гонконг, Китай	
Латвия	ДВС	Ближний Восток и Северная Африка		Майотта	ДВС	Гренландия	
Литва	ДВС	Алжир	ДНС	Малави	НД	Гуам	
Македония, БЮР	ДНС	Джибути	ДНС	Мали	НД	Израиль	
Молдова	НД	Египет, Арабская Респ.	ДНС	Мозамбик	НД	Кайман, о-ва	
Мэн, о-в	ДВС	Западный Берег	ДНС	Намибия	ДНС	Катар	
Польша	ДВС	и сектор Газа	ДНС	Нигер	НД	Кипр	
Российская Федерация	ДНС	Иордания	ДНС	Нигерия	НД	Кувейт	
Румыния	ДНС	Ирак	ДНС	Руанда	НД	Лихтенштейн	
Словацкая Респ.	ДВС	Иран, Исламская Респ.	ДНС	Сан-Томе и Принсипи	НД	Макао, Китай	
Таджикистан	НД	Йемен, Респ.	НД	Свазиленд	ДНС	Монако	
Туркменистан	ДНС	Ливан	ДВС	Сейшельские о-ва	ДВС	Нидерландские о-ва	
Турция	ДНС	Ливия	ДВС	Сенегал	НД	Новая Каледония	
Узбекистан	НД	Мальта	ДВС	Сомали	НД	Нормандские о-ва	
Украина	НД	Марокко	ДНС	Сьерра-Леоне	НД	ОАЭ	
Хорватия	ДВС	Оман	ДВС	Танзания	НД	Сан-Марино	
Чешская Респ.	ДВС	Саудовская Аравия	ДВС	Того	НД	Северные Марианские о-ва	
Эстония	ДВС	Сирийская Арабская Респ.	ДНС	Уганда	НД	Сингапур	
Югославия, Фед. Респ.	ДНС	Тунис	ДНС	Центрально-африканская Респ.	НД	Словения	
				Чад	НД	Тайвань, Китай	
				Экваториальная Гвинея	НД	Фарерские о-ва	
				Эритрея	НД	Французская Полинезия	
				Эфиопия	НД		
				Южная Африка	ДНС		

В таблице представлена классификация стран-членов Всемирного банка и всех других стран с населением свыше 30 000 чел. Страны подразделяются по группам доходов на основании значений ВНД на душу населения в 2001 г., рассчитанных по методологии «Атлас» Всемирного банка. Представлены следующие группы: страны с низким уровнем доходов (НД) — не выше 745 долл., страны с уровнем доходов ниже среднего (ДНС) — 746–2 975 долл., страны с уровнем доходов выше среднего (ДВС) — 2 976–9 205 долл. и страны с высоким уровнем доходов (ВД) — 9 206 долл. и более.

^а Официальная классификация Всемирного банка для данного финансового года (финансовый год заканчивается 30 июня).

Источник: информация Всемирного банка.

Технические примечания

В предлагаемых технических примечаниях обсуждаются источники и методы, использованные для составления показателей, включенных в настоящий выпуск «Выборочных показателей мирового развития». Примечания расположены в порядке перечисления показателей в таблицах. Необходимо отметить, что в «Выборочных показателях мирового развития» используется терминология, согласующаяся с Системой национальных счетов (СНС) 1993 г. (1993 System of National Accounts, SNA). Например, в СНС 1993 г. термин «*валовой национальный продукт*» был заменен на «*валовой национальный доход*». Другие примеры можно найти в технических примечаниях к таблицам 1 и 3.

Источники

Опубликованные в «Выборочных показателях мирового развития» данные взяты из «*Показателей мирового развития за 2002 год*». Тем не менее в публикацию по возможности были включены изменения, возникшие после даты закрытия того издания. Кроме того, в таблицу 1 включены последние оценочные данные по населению и валовому национальному доходу (ВНД) на душу населения в 2001 году.

Всемирный банк пользуется различными источниками для подготовки статистических данных, публикуемых в «*Показателях мирового развития*». Данные о внешнем долге Всемирный банк получает непосредственно от развивающихся стран-членов в рамках Системы отчетности о должниках. Другие данные получены преимущественно от Организации Объединенных Наций (ООН) и ее специализированных учреждений, Международного валютного фонда (МВФ) и отчетов, передаваемых отдельными странами Всемирному банку. Для улучшения непрерывности и последовательности данных также использовались оценки сотрудников Банка. Для большинства стран оценки по национальным счетам составлены на основании официальных данных, переданных соответствующим постоянным представительствам Всемирного банка. В некоторых случаях были внесены необходимые коррективы с целью обеспечения соответствия международным классификациям и определениям, а также последовательности и непрерывности данных. Большинство данных социального характера из национальных источников получено из существующих административных документов, специальных обследований и переписей населения.

Для получения более подробных разъяснений по данным обращайтесь, пожалуйста, к изданию Всемирного банка «*Показатели мирового развития 2002 г.*» (*World Development Indicators 2001*).

Последовательность и надежность данных

Несмотря на проведение значительной работы по стандартизации данных, полной их сопоставимости обеспечить не удалось. Поэтому трактовка данных требует определенной осторожности. Доступность, сопоставимость и надежность данных зависят от многих факторов: статистических методов, полноты охвата, практики статистической деятельности; сами определения в разных странах сильно различаются; международные и исторические сравнения сопряжены со сложными техническими и принципиальными проблемами, которые не всегда можно однозначно разрешить. Охват данных может быть неполным для экономик, испытывающих трудности, например для стран, вышедших из внутренних или из внешних конфликтов, которые повлияли на сбор и регистрацию данных. По этим причинам, хотя данные и взяты из предположительно наиболее достоверных источников, они должны рассматриваться только как показатели тенденций, характеризующие основные различия между странами, а не как точные количественные показатели таких различий. Кроме того, национальные статистические органы стремятся к пересмотру исторических данных, особенно за последние годы. Так, например, в различных изданиях публикаций Всемирного банка могут оказаться данные за разные годы. Читателям рекомендуется не сравнивать аналогичные данные из разных изданий. Последовательные временные ряды приводятся на CD-ROM «*World Development Indicators 2002*».

Коэффициенты и показатели роста

Для облегчения сопоставления в таблицах «*Показателей мирового развития*» обычно приводятся коэффициенты и показатели роста вместо простых базовых величин. Сведения о значениях в оригинальном виде можно найти на CD-ROM «*World Development Indicators 2002*». Если не указано иное, расчеты производились на основе регрессионных зависимостей с помощью методов наименьших квадратов (см. раздел о статистических методах ниже). Поскольку при этом используются все имеющиеся наблюдения за период, полученные темпы роста отражают общие тенденции, не подверженные излишнему влиянию экстремальных значений. Для исключения эффекта инфляции при исчислении темпов роста использовались экономические показатели, измеряемые в постоянных ценах. Данные, выделенные курсивом, относятся к годам или периодам, отличающимся от указанных в названиях колонок таблиц — до двух лет до и после даты, приведенной для экономических показателей, и до трех лет — для социальных показателей, которые со-

бираются менее регулярно и за короткие периоды времени изменяются не столь заметно.

Ряды данных в постоянных ценах

Рост экономики измеряется увеличением объема добавленной стоимости, произведенной физическими лицами и предприятиями страны. Следовательно, для измерения роста в реальном выражении необходимо располагать оценочными данными по ВВП и его составляющим в постоянных ценах. Всемирный банк собирает ряды данных о национальных счетах в постоянных ценах в национальной валюте, отраженных в первоначальном базовом году каждой страны. Для получения сопоставимых рядов данных в постоянных ценах Банк пересчитывает ВВП и добавленную стоимость по источнику промышленного происхождения и приводит данные к общему году отсчета, которым в настоящее время принят 1995 год. Данный процесс приводит к возникновению расхождений между пересчитанным ВВП и суммой пересчитанных компонентов. Поскольку размещение расхождений привело бы к искажениям в показателях роста, расхождение не размещается.

Суммарные показатели

Суммарные показатели стран по регионам и группам доходов, представленные в конце большинства таблиц, получены путем простого сложения в том случае, когда они выражены в уровнях. Коэффициенты и совокупные темпы роста обычно рассчитываются как средневзвешенные значения. Суммарные значения социальных показателей взвешиваются по населению или по подгруппам населения, за исключением показателя младенческой смертности, который взвешивается по числу рождений. Более подробное описание дано в примечаниях к конкретным показателям.

Расчет суммарных показателей, относящихся к нескольким годам, произведен на основе единообразной группы стран с тем, чтобы совокупные значения не менялись с течением времени. Групповые показатели рассчитывались только в том случае, если данные за соответствующий год охватывают не менее двух третей стран, представленных в группе, как, например, в 1995 году. При соблюдении этого критерия поведение показателей стран, по которым данных нет, считается аналогичным поведению показателей стран, по которым оценочные данные имеются. Читателям следует помнить, что суммарные показатели призваны дать репрезентативные совокупные данные по каждой категории и, кроме того, на основании групповых показателей невозможно судить об отдельных странах. В свою очередь, процесс взвешивания может привести к расхождениям между показателями по подгруппе и общими показателями.

Таблица 1. Основные показатели развития

Сведения о **населении** основаны на подсчете фактической численности населения, включая всех резидентов независимо от их юридического статуса или гражданства, кроме беженцев, не проживающих постоянно на территории страны, предоставившей им убежище, которые обычно рассматриваются как часть населения страны их происхождения.

Среднегодовой прирост населения рассчитывается с использованием модели экспоненциальных темпов роста за данный период (см. раздел о статистических методах ниже).

Плотность населения рассчитывается путем деления числа населения по состоянию на середину года на площадь

территории. Площадь территории представляет собой общую площадь страны за исключением внутренних водоемов и прибрежных вод. Плотность населения рассчитывается на основании самых последних данных о площади территории.

Валовой национальный доход (ВНД — ранее Валовой национальный продукт, или ВВП), самый широкий показатель национального дохода, представляет собой сумму стоимости, добавленной из внутренних и иностранных источников, которая получена резидентами. ВНД включает валовой внутренний продукт (ВВП) плюс чистые поступления от первичного дохода из нерезидентных источников. Данные, выраженные в национальных валютах, конвертируются в доллары США по методике Всемирного банка «Атлас». Методика основана на использовании усредненного обменного курса за последние три года в целях выравнивания эффекта временных колебаний обменного курса. (Подробнее о методике «Атлас» см. «Статистические методы» ниже).

ВНД на душу населения представляет собой ВНД, разделенный на количество населения по состоянию на середину года. Он конвертируется в доллары (текущий курс) США по методике «Атлас». Всемирный банк пользуется данными о ВНД на душу населения, выраженными в долларах США, в целях классификации стран для аналитических целей и для определения правомочности страны на получение заемных средств.

ВНД по ППС представляет собой ВНД, конвертированный в международные доллары с использованием коэффициента пересчета, основанного на паритете покупательной способности (ППС), поскольку номинальные обменные курсы не всегда отражают разницу между относительными ценами в различных странах. При оценке по ППС покупательная способность одного доллара США в применении к внутреннему ВНД аналогична покупательной способности одного доллара США в применении к ВНД США. Коэффициент ППС позволяет проводить стандартные сопоставления уровней реальных цен между странами, точно так же, как обычные индексы цен позволяют проводить временные сравнения реальной стоимости товаров и услуг. Применяемые здесь коэффициенты пересчета ППС рассчитаны на основании данных последних обзоров цен, проведенных силами Международной программы сравнений, совместного проекта между Всемирным банком и региональными экономическими комиссиями Организации Объединенных Наций. Данная серия обзоров по 118 странам была завершена в 1996 году. В качестве базового был взят 1993 год. Оценочные данные по странам, не включенным в обзор, получены по статистическим моделям с использованием имеющихся данных.

ВНД по ППС на душу населения представляет собой ВНД по ППС, деленный на количество населения по состоянию на середину года.

Среднегодовой прирост валового внутреннего продукта (ВВП) на душу населения рассчитывается по ВВП, выраженном в постоянных ценах. Прирост ВВП считается широким показателем экономического роста. ВВП в постоянных ценах может быть рассчитан при определении суммарного количества товаров и услуг, произведенных за период времени.

Ожидаемая продолжительность жизни при рождении выражается в количестве лет, которые проживет новорожденный младенец, если существующие на момент его рождения показатели смертности останутся без изменений на протяжении всей его жизни.

Коэффициент детской смертности в возрасте до 5 лет означает вероятность того, что ребенок, рожденный в указанный год умрет, не достигнув возраста пяти лет, если он подпадает под текущие показатели смертности данной возрастной категории. Вероятность выражается в количестве смертей на 1000 детей.

Уровень неграмотности взрослого населения определяется как доля населения в возрасте от пятнадцати лет и старше, которое не в состоянии написать короткое, простое изложение на тему их повседневной жизни. Данное здесь определение основывается на концепции функциональной грамотности, которая состоит в том, что взрослый человек способен эффективно использовать свои навыки чтения и письма в условиях своего общества. Для количественного измерения степени грамотности в соответствии с данным определением требуется проведение переписи населения или замеров в рамках выборочного обзора в контролируемых условиях. На практике, во многих странах оценка уровня неграмотности среди взрослого населения основывается на данных, предоставляемых гражданами о себе, и оценочных цифрах о числе учащихся, закончивших школу. В связи с существованием различных методик следует проявлять осторожность при проведении сравнительных анализов между странами и даже внутри одной страны на протяжении определенного промежутка времени.

Выбросы двуокиси углерода (CO₂) обозначают выбросы в результате горения ископаемых видов топлива и при производстве цемента. В эти выбросы также входит углекислый газ, выделяемый при потреблении твердого, жидкого и газообразного топлива, а также от сжигания газа.

Информационно-аналитический центр по углекислому газу (ЦУГ) при Департаменте США по энергетике, занимается расчетами ежегодного объема антропогенных выбросов углекислого газа. Эти расчеты основаны на данных о потреблении ископаемых видов топлива, взятых из базы данных по всемирному использованию энергии (World Energy Data Set), которая ведется статистическим отделом ООН, а также на информации о мировом производстве цемента, взятой из базы данных о мировом производстве цемента (Cement Manufacturing Data Set), которая ведется управлением горнодобывающей промышленности США. Ежегодно ЦУГ пересчитывает все временные ряды с 1950 года по сегодняшний день, включая в них последние данные и поправки к базе данных. В оценках не учтено топливо, поставляемое морским и воздушным судам, занятым международными перевозками, в связи со сложностями подсчета распределения этого топлива по странам-получателям.

Таблица 2. Бедность и распределение дохода

Год обследования — год, в течение которого проводился сбор данных.

Уровень бедности сельского населения представляет собой долю населения сельских районов, живущих ниже черты бедности. **Уровень бедности городского населения** представляет собой процент общего числа населения, живущего ниже городской черты бедности. **Национальный уровень бедности** представляет собой долю населения, живущего ниже национальной черты бедности. Национальные оценки основаны на взвешенных по населению оценках подгрупп, полученных из обзоров домашних хозяйств.

Население, имеющее доход менее 1 доллара в день по ППС, и население, имеющее доход менее 2 долларов в день по ППС, представляют собой доли населения с уровнями потребления или дохода ниже, соответственно, 1,08 или 2,15 долларов в день, в международных ценах 1993 года (это равно 1 и 2 долларам в день в ценах 1985 г., индексированных по паритету покупательной способности). Уровни бедности можно сравнивать по странам, но в результате пересчета по ППС коэффициенты бедности нельзя сравнивать с коэффициентами, представленными в предыдущих изданиях для отдельных стран.

Коэффициенты бедности при доходе менее 1 доллара в день по ППС и при доходе менее 2 долларов в день по ППС рассчитываются как средняя сумма, которой недостает, чтобы оказаться на черте бедности (включая небедных в качестве имеющих нулевую недостачу), выраженная в процентном отношении к черте бедности. Данный показатель отражает степень бедности и ее распространенность.

Международные сопоставления данных о бедности связаны с концептуальными и практическими проблемами. В различных странах приняты разные определения бедности, и поэтому применение одинаковых определений для проведения последовательных международных сравнений может представлять трудности. Черта бедности в богатых странах предполагает более высокую покупательную способность, чем в бедных странах, поскольку в них устанавливаются более высокие стандарты. Имеет ли смысл по-разному подходить к двум людям с одинаковыми стандартами жизни — с точки зрения их возможности распоряжаться товарами — только потому, что одному из них довелось жить в более благополучной стране? Можем ли мы продолжать считать реальное значение черты бедности постоянным в разных странах, как мы делаем это, когда проводим временные сравнения?

Международная черта бедности предназначена для сохранения реальной стоимости черты бедности в применении к различным странам. Стандарт в один доллар США в день в международных ценах 1985 года, индексированных к местной валюте с использованием коэффициентов пересчета ППС, был выбран для «Доклада о мировом развитии 1990 года: Бедность», поскольку он типичен для черты бедности в странах с низкими доходами. Коэффициенты пересчета ППС, например применяемые в Penn World Tables или во Всемирном банке, используются, поскольку они учитывают местные цены на товары и услуги, которые не котируются на международном рынке. Тем не менее данные коэффициенты были разработаны не для проведения международных сравнений уровня бедности, а для сопоставления совокупных значений национальных счетов. Таким образом, отсутствует уверенность в том, что международная черта бедности служит определением одинаковой степени нужды или лишений в разных странах.

В последних изданиях «Показателей мирового развития» и в Выборочных показателях мирового развития используются коэффициенты пересчета ППС из Penn World Tables. Поскольку обновленное издание Penn World Tables (после 1993 г.) пока недоступно, то в данном докладе (как и прошлом году) используются расчеты потребления по ППС 1993 года. Международная черта бедности в 1 доллар в день по ППС 1985 г. была доведена до 1,08 долларов в

день в международных ценах 1993 года. Любые корректировки ППС в стране с целью введения лучших ценовых индексов могут привести к значительным отличиям в черте бедности, выраженной в местной валюте.

Проблемы могут возникать при сравнении показателей бедности, внутри стран и между ними. Например, стоимость основных продуктов питания и стоимость жизни в целом обычно выше в городских районах по сравнению с сельскими. Таким образом, номинальная стоимость городской черты бедности должна быть выше сельской. Однако разница между городской и сельской чертами бедности не всегда должным образом отражает разницу в стоимости жизни. В некоторых странах широко используемая городская черта бедности обладает более высокой реальной стоимостью с сельской чертой бедности. Это значит, что бедные могут приобретать больше товаров для потребления. Порой эта разница была настолько велика, что создавалось впечатление, что бедность в городских районах распространена больше, чем в сельских. Несмотря на то, что при корректировке только разницы в стоимости жизни обнаруживается прямо противоположное. При международных сравнениях, когда реальная стоимость черты бедности варьирует, непонятно, насколько целесообразно проводить такие сравнения данных для городских и сельских районов.

Проблемы, связанные со сравнением уровней бедности, этим не ограничиваются. При измерении уровня жизни домашних хозяйств возникают другие вопросы. Одним из них является выбор между доходом и потреблением в качестве показателя благосостояния. Как правило, доходы, в отличие от потребления, поддаются точному определению с большим трудом, поскольку первые могут изменяться во времени, не вызывая изменений в уровне жизни. Но данные о потреблении не всегда имеются в наличии, и в этом случае не остается ничего другого, как использовать данные о доходах. Существуют и другие проблемы. Опросные листы домашних хозяйств могут отличаться друг от друга в широких пределах, например, в числе категорий потребительских товаров, которые в них представлены. Различно также и качество обзоров, и даже аналогичные обзоры необязательно поддаются сравнительному анализу.

Международные сравнения стран, находящихся на разных уровнях развития, также представляют потенциальную проблему в силу различий в относительном объеме потребления нерыночных товаров. Местная рыночная стоимость всего натурального потребления (в том числе потребление собственной продукции домохозяйства, имеющее особо важное значение в слабо развитых сельскохозяйственных странах) должна быть включена в показатель общих расходов на потребление. Аналогичным образом, начисленная прибыль от производства нерыночных товаров должна включаться в доход. Это не всегда делается, хотя такого рода недочеты представляли собой намного большую проблему в обзорах, проводимых в период до 1980-х годов, чем сегодня. Большая часть современных данных обзоров включает оценки потребления или дохода от собственного производства. Тем не менее методики оценки различаются: например, в некоторых обзорах используются цены ближайшего рынка, в то время как в других применяется средняя цена продажи сельскохозяйственной продукции.

При всякой возможности потребление использовалось в качестве показателя благосостояния для определения бедных слоев населения. При расчетах на основе исключитель-

но доходов домохозяйств, средний доход индексировался либо по отношению к полученной в результате обзора оценке среднего потребления (по возможности), либо к оценкам данных потребления из национальных счетов. Данная процедура корректирует только средние значения, причем невозможно провести коррекцию разницы в кривых Лоренца (распределение дохода) между потреблением и доходом.

Эмпирические кривые Лоренца были взвешены по размеру домашнего хозяйства. Таким образом, они основаны на процентилиях населения, а не домашних хозяйств. Во всех случаях показатели бедности рассчитывались по первичным источникам данных (табуляций или данных по домохозяйствам), а не по имеющимся оценкам. Оценки из табуляций требуют применения метода интерполяции. Был выбран метод кривых Лоренца с гибкими функциональными формами, который доказал свою надежность в прошлой работе.

Коэффициент Джини измеряет отличие реального распределения доходов (или, в некоторых случаях, затрат на потребление) среди отдельных лиц и домашних хозяйств от совершенно равномерного распределения. Коэффициент Джини измеряет область между кривой Лоренца и гипотетической линией абсолютно равномерного распределения, выраженной в виде процента от максимальной площади, находящейся под линией. В соответствии с данным определением, коэффициент Джини равняется нулю при абсолютном равенстве и 100 при совершенном неравенстве.

Удельный вес в доходах или потреблении представляет собой долю, прирастающую к подгруппам населения (децилям или квинтилям) по степени дохода или затрат на потребление.

Неравенство в распределении дохода выражается в процентных долях дохода или потребления, прирастающих к сегментам населения, ранжированных по уровням дохода или потребления. Сегменты населения, отнесенные к категории самого низкого личного дохода, получают самую малую долю от общего дохода. Коэффициент Джини является удобной совокупной мерой измерения степени неравенства.

Данные по личным доходам и потреблению или доходам и потреблению домохозяйств получены в результате проведения общенациональных репрезентативных обследований домашних хозяйств. Данные в таблице относятся к различным годам между 1985 и 2000 гг. Сноски к году обследования указывают на чем основан рейтинг: доходах или потреблении. Распределение основано на процентилиях населения, а не домашних хозяйств (которые ранжированы по уровню дохода или расходов на одного человека).

Там, где имелись оригинальные данные по обследованиям домашних хозяйств, они были использованы для прямых расчетов долей дохода или потребления по квинтилям. В иных случаях, доли оценивались по наиболее достоверным имеющимся сгруппированным данным.

Показатели распределения были скорректированы с учетом размера домашних хозяйств, что позволило более последовательно измерять доходы и потребление на душу населения. Различия в стоимости жизни на территории страны не учитывались, поскольку обычно отсутствовали необходимые для таких расчетов данные. Дополнительное описание данных и методологии оценки для стран с низким и средним уровнями доходов содержится в Ravallion and Chen (1996).

Поскольку обследования домашних хозяйств проводились разными методами, и в них использовались разные ви-

ды данных, то показатели распределения по различным странам сопоставимы лишь отчасти. Данные проблемы становятся менее актуальными по мере совершенствования методологии обследований и ее стандартизации. Тем не менее проведение строгого сопоставления все еще невозможно.

Следует отметить следующие источники несопоставимости. Во-первых, обследования могут отличаться по многим параметрам, в том числе использование доходов или затрат на потребление в качестве показателя уровня жизни населения. Как правило, доход распределяется более неравномерно, чем потребление. Кроме того, определения дохода, используемые в обследованиях, обычно весьма отличаются от экономического определения дохода. Потребление является обычно более достоверным показателем благосостояния, особенно в развивающихся странах. Во-вторых, домашние хозяйства имеют различные размеры (число членов) и разную структуру распределения дохода между ними. Отдельные лица отличаются друг от друга по возрасту и имеют разные потребности. Такие различия между странами могут приводить к искажениям результатов сопоставления распределения.

Сотрудники Всемирного банка предприняли все усилия, чтобы данные подлежали сравнению, насколько это возможно. Распределение дохода и коэффициенты Джини для стран с высоким уровнем дохода рассчитываются напрямую на основе базы данных Люксембургского обследования доходов с использованием методики, соответствующей той, которая применяется в отношении развивающихся стран.

Таблица 3. Экономическая деятельность

Валовой внутренний продукт (ВВП) измеряет общий объем производства товаров и услуг по покупательским ценам, произведенных резидентами, плюс любые налоги и минус любые субсидии, не включенные в стоимость продуктов. Данный показатель рассчитывается без вычета амортизации изготовленных ценностей и истощения природных ресурсов. Добавленная стоимость представляет собой чистый объем промышленного производства после сложения всех объемов производства и вычета промежуточных исходных материалов. Промышленное происхождение добавленной стоимости определяется на основании Международной стандартной промышленной классификации (МСПК), издание третье. Всемирный банк обычно представляет в долларах США и для пересчета использует средние официальные обменные курсы на данный год, публикуемые Международным валютным фондом. Альтернативные факторы пересчета используются, если установлено, что официальные обменные курсы отклоняются на очень значительную величину от курса, который реально используется в операциях с иностранными валютами и в торговле продуктами.

Расчет **среднегодового прироста ВВП** производится на основе ВВП, выраженного в постоянных ценах в национальной валюте.

Производительность сельского хозяйства относится к добавленной стоимости сельскохозяйственной продукции, привнесенной каждым сельскохозяйственным работником, измеряемой в постоянных долларах США 1995 года.

Добавленная стоимость представляет собой чистый объем промышленного производства после сложения

всех объемов производства и вычета промежуточных исходных материалов. Промышленное происхождение добавленной стоимости определяется на основании Международной стандартной промышленной классификации (МСПК), издание третье.

Добавленная сельскохозяйственная стоимость определяется на основании Международной стандартной промышленной классификации (МСПК), разделы 1–5 и включает таковую от лесозаготовительной деятельности и рыболовства.

Добавленная стоимость в промышленности включает следующие сектора: горнодобывающий, промышленное производство, строительство, а также электро-, газо- и водоснабжение (разделы 10–45 МСПК).

Стоимость, добавленная к услугам соответствует разделам 50–99 МСПК.

Расходы на конечное потребление домашних хозяйств (конечное частное потребление — в предыдущих изданиях) представляют собой рыночную стоимость всех товаров и услуг, включая товары длительного пользования (машины, стиральные машины и домашние компьютеры), приобретенные или полученные как доход в натуральной форме домашними хозяйствами. Сюда не входит приобретение жилья, но входят начисленные арендные платежи за жилье, в котором проживает владелец. Сюда также относятся платежи или сборы, перечисленные органам власти за получение разрешений или лицензий. Здесь в расходы на потребление домашних хозяйств включены расходы некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства, даже если в отчетах по странам они выделены отдельно. На практике сюда может входить любое статистическое расхождение в использовании ресурсов, относящихся к их предложению.

Общие расходы центрального правительства на конечное потребление (в предыдущих изданиях — общее потребление в госсекторе) включает все текущие расходы правительства на приобретение товаров и услуг (в том числе заработные платы рабочих и служащих). Сюда также входит большинство расходов по национальной обороне и безопасности, но исключаются все военные расходы, которые в настоящее время рассматриваются как часть накопления государственного капитала.

Валовое накопление капитала (в предыдущих изданиях — валовой объем внутренних капиталовложений) состоит из инвестиций на пополнение основных фондов в экономике страны и чистых изменений в уровне резервов и ценностей. Пополнение основных фондов включает обустройство земель (заборы, каналы, стоки и так далее); приобретение агрегатов, станков и оборудования; и строительство зданий, дорог, железных дорог и тому подобное, включая коммерческие и промышленные здания, офисы, школы, больницы и частное жилье. Резервы представляют собой запасы товаров фирм для удовлетворения временных или непредвиденных колебаний в производстве или продаже, а также незавершенное производство. В соответствии с СНС от 1993 года чистое приобретение ценностей также рассматривается как валовое накопление капитала.

Внешний баланс товаров и услуг представляет собой разницу между экспортом товаров и услуг и импортом товаров и услуг. Торговля товарами и услугами представляет все сделки между резидентами страны и остальными

странами, в которых имеется факт перехода права собственности на обычные товары, товары, отправленные на переработку и ремонт, немонетарное золото и услуги.

Дефлятор ВВП отражает изменения цен по всем категориям конечного спроса, таким как государственное потребление, формирование капитала и международная торговля, а также основной компонент — конечное частное потребление. Данный индекс цен выводится как соотношение текущего ВВП к ВВП в постоянных ценах. Дефлятор ВВП также может быть рассчитан явно как индекс цен Пааше, в котором веса представляют собой количества продукции, произведенной за текущий период.

Для большинства развивающихся стран оценки по национальным счетам составлены на основании данных национальных статистических организаций и центральных банков, переданных соответствующим постоянным представительствам Всемирного банка. Данные по странам с высоким уровнем дохода поступили из Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

Таблица 4. Торговля, помощь и финансы

Экспорт товаров показывает стоимость товаров в ценах FOB (франко-борт) в долларах США, которые были предоставлены другим странам.

Импорт товаров показывает стоимость товара в ценах СИФ (стоимость, страхование, перевозка) в долларах США, которые куплены в других странах. Данные по торговле товарами взяты из Годового отчета Всемирной торговой организации (ВТО).

Данные по **промышленному экспорту** относятся к товарам в следующих разделах Международной стандартной торговой классификации (МСТК): 5 (химикаты), 6 (основные промышленные товары), 7 (станки и транспортное оборудование) и 8 (разные промышленные товары), за исключением раздела 68.

Экспорт высоких технологий включает товары, производство которых связано с большим объемом НИ-ОКР. Сюда входит высокотехнологичная продукция аэрокосмического назначения, компьютеры, фармацевтика, научные приборы, электрооборудование.

Баланс текущих счетов представляет собой сумму чистого экспорта товаров и услуг, дохода и текущих трансфертов.

Приток частного капитала нетто включает частную задолженность и недолговые потоки. Частные долговые потоки включают кредитование коммерческими банками, облигации и иные частные кредиты. Частные недолговые потоки представляют собой сумму иностранных инвестиций и портфельные инвестиции в акции.

Прямые иностранные инвестиции представляют собой чистые притоки капиталовложений для приобретения долгосрочного процентного участия, обеспечивающего доступ к управлению (10 или более процентов голосующих акций) предприятием, действующим в стране, отличной от страны-инвестора. Они представляют собой сумму акционерных потоков капитала, реинвестирование доходов, прочих долгосрочных потоков капитала и краткосрочных потоков капитала в соответствии с платежным балансом.

Данные по балансу текущих операций, притоку частного капитала и прямым иностранным инвестициям взяты из изданий МВФ «*Balance of Payments Statistics Yearbook*» и «*International Financial Statistics*».

Официальная помощь для целей развития (ОПР) или официальная помощь (ОП) от стран-членов с высоким уровнем доходов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) является основным источником официального внешнего финансирования для развивающихся стран. Но официальная помощь на развитие также выделяется некоторыми важными странами-донорами, которые не входят в Комитет содействия развитию (КСР) ОЭСР. При распределении помощи на развитие КСР использует три критерия: если получатель помощи обойден вниманием официального сектора; если в качестве основной цели он провозглашает ускорение экономического развития или достижение благосостояния; если помощь предоставляется на льготных условиях с элементами гранта для по крайней мере 25% займа.

Официальная помощь для целей развития (ОПР) включает гранты, займы и чистую сумму возвратных платежей, которые отвечают определению ОПР, введенному КСР. ОПР выдается странам и территориям, согласно части I списка получателей помощи КСР. Официальная помощь (ОП) включает гранты и займы типа ОПР и чистую сумму возвратных платежей и выделяется странам и территориям, согласно части II списка получателей помощи КСР. Двусторонние гранты передаются в денежной форме и в натуральной форме, не требующей оплаты. Двусторонние займы — это займы, которые предоставляются правительствами или агентствами развития, в них присутствуют элементы гранта (по крайней мере 25%), и оплата по ним производится в конвертируемой валюте или в натуральной форме.

Общий внешний долг представляет собой долг нерезидентам, выплачиваемый в иностранной валюте, товарами или услугами. Он представляет собой сумму государственного, гарантированного государством и частного негарантированного долгосрочного долга, использование кредита МВФ и краткосрочного долга. Краткосрочная задолженность включает все долги со сроком погашения менее 1 года и процентами по неуплате долгосрочного долга.

Текущая стоимость внешнего долга представляет собой сумму краткосрочной внешней задолженности плюс дисконтированная сумма общего обслуживания долга, причитающаяся по государственным, гарантированным государством и частным негарантированным долгосрочным внешним задолженностям в течение срока существующих займов.

Основным источником информации о внешнем долге были доклады, поступившие во Всемирный банк, с помощью Системы отслеживания должников от стран-членов, которые получают кредиты Банка. Дополнительная информация получена из материалов Всемирного банка и МВФ. Сводные таблицы по внешнему долгу развивающихся стран публикуются ежегодно в издании Всемирного банка *Global Development Finance*.

Внутренние кредиты из банковского сектора включают все кредиты различным секторам на валовой основе, за исключением кредита центральному правительству, который предоставляется на чистой основе. В состав банковского сектора входят органы денежно-кредитного регулирования, депозитные банки и прочие банковские учреждения, по которым имеются данные (в том числе учреждения, не принимающие переводные депозиты, но имеющие такие пассивы, как срочные и сберегательные вклады). Примерами других банковских учреж-

дений являются сберегательные и залогово-ипотечные учреждения, а также строительные и кредитные ассоциации. Данные получены из издания МВФ *International Finance Statistics*.

Статистические методы

В этом разделе описаны способы вычисления темпов роста методом наименьших квадратов, темпов роста по экспоненциальному методу (конечные точки) и расчета коэффициентов Джини, а также описана методология «Атласа» Всемирного банка для оценки коэффициента пересчета, используемого для определения ВНД и ВНД на душу населения в долларах США.

Расчет темпов роста методом наименьших квадратов

Расчет темпов роста методом наименьших квадратов используется всегда при наличии достаточно продолжительных временных рядов, обеспечивающих надежные расчеты. Темпы роста не рассчитываются, если более половины наблюдений за период отсутствуют.

Исчисление темпов роста методом наименьших квадратов t производится с помощью построения тренда в виде линейной регрессии и применения его к годовым значениям переменных в логарифмической шкале за соответствующий период. Уравнение регрессии выглядит следующим образом:

$$\ln X_t = a + bt,$$

что эквивалентно логарифмическому преобразованию обобщенного уравнения темпов роста,

$$X_t = X_0 (1+r)^t.$$

В этих уравнениях X — переменная, t — время, $a = \log X_0$, $b = \ln(1+r)$ — подлежащие оценке параметры. Если b^* — оценка b , полученная методом наименьших квадратов, то среднегодовые темпы роста r получают как $[\exp(b^*) - 1]$ и затем умножают на 100 для выражения значения в процентах.

Исчисленные темпы роста представляют собой средние темпы роста, являющиеся репрезентативной выборкой из имеющихся наблюдений за весь период. Они не обязательно совпадают с реальными темпами роста за любые два периода.

Определение темпов роста

Определение темпов роста некоторых демографических параметров, прежде всего рабочей силы и населения, между двумя временными точками производится на основе уравнения:

$$r = \ln(p_n/p_1)/n,$$

где p_n и p_1 являются последней и первой наблюдаемыми величинами за период, n — количество лет в периоде, \ln — натуральный логарифм. Рассматриваемые темпы роста основаны на модели непрерывного экспоненциального роста между двумя временными точками. Здесь не учитываются промежуточные величины рядов. Кроме того, темпы экспоненциального роста не соответствуют годовым

темпам изменений, измеряемым как одногодичный интервал, получаемый в результате

$$(p_n - p_{n-1})/p_{n-1}.$$

Коэффициент Джини

Коэффициент Джини используется для измерения степени отклонения реального распределения доходов (или, в некоторых случаях, расходов) между отдельными лицами или домашними хозяйствами в пределах одной страны от абсолютно равномерного распределения. Кривая Лоренца вычерчивает суммарную процентную долю общего распределяемого дохода по отношению к суммарному проценту получателей, начиная с беднейших лиц или домашних хозяйств. Коэффициент Джини измеряет площадь между кривой Лоренца и гипотетической линией абсолютного равенства, выраженную как доля в процентах от максимальной площади под кривой. Таким образом, коэффициент Джини, равный нулю, означает абсолютное равенство, а коэффициент, равный ста процентам, — абсолютное неравенство.

Методология Всемирного банка «Атлас»

При расчете ВНД и ВНД на душу населения в долларах США в определенных операционных целях, Всемирный банк использует синтетический обменный курс, обычно называемый коэффициентом пересчета «Атлас». Цель «Атласа» заключается в снижении воздействия колебаний обменных курсов при перекрестном сравнении национальных доходов различных стран.

Коэффициент пересчета «Атлас» за любой год представляет собой среднее значение обменного курса страны (или альтернативного коэффициента пересчета) за данный год и обменных курсов за два предыдущих года с поправкой на разницу в уровнях инфляции между рассматриваемой страной и странами Большой пятерки (Великобритания, Германия, США, Франция и Япония) в 2000 г. В 2001 г. в число этих стран были включены: Зона евро, Великобритания, США и Япония. Уровень инфляции в стране измеряется изменениями в дефляторе ее ВВП.

Уровень инфляции в странах Большой пятерки (в 2000 г.) или в Зоне евро, Великобритании, США и Японии (в 2001 г.) представляет международный уровень инфляции и измеряется путем изменения дефляторов СДР. (Специальные права заимствования, СДР, являются учетной единицей МВФ.) Дефлятор СДР рассчитывается как средневзвешенное значение дефляторов ВВП стран Большой пятерки (в 2000 г.) и Зоны евро, Великобритании, США и Японии (в 2001 г.) в единицах СДР. Весами называется количество каждой из национальных валют, приходящееся на единицу СДР. Веса меняются со временем, поскольку состав СДР и относительные обменные курсы меняются со временем. Дефлятор СДР изначально рассчитывается в СДР, а затем переводится в доллары США с использованием коэффициента пересчета «Атлас». Затем ВНД страны пересчитывается с помощью коэффициента «Атлас». Для расчета ВНД на душу населения полученный ВНД в долларах США делится на численность населения в середине года.

Если официальный обменный курс считается ненадежным или нерепрезентативным по отношению к эффективному обменному курсу в течение какого-либо периода, то в формуле «Атласа» используется альтернативная оценка обменного курса (см. ниже).

Коэффициент пересчета за год t рассчитывается по следующим формулам:

$$e_t^* = \frac{1}{3} \left[e_{t-2} \left(\frac{p_t}{p_{t-2}} \frac{p_t^{ss}}{p_{t-2}^{ss}} + e_{t-1} \left(\frac{p_t}{p_{t-1}} \frac{p_t^{ss}}{p_{t-1}^{ss}} \right) + e_t \right] \right.$$

ВНП на душу населения в долларах США за год t определяется по формуле:

$$Y_t^s = (Y_t/N_t)/e_t^*,$$

где: e_t^* — коэффициент пересчета «Атлас» (отношение национальной валюты к доллару США) в год t ; e_t — среднегодовой обменный курс (отношение национальной валюты к доллару США) в год t ; p_t — дефлятор ВВП за год t ; p_t^{ss} — дефлятор СДР в долларах США в год t ; Y_t^s — ВНД «Атласа» в долларах США в год t ; Y_t — текущий ВНД (в на-

циональной валюте) в год t ; N_t — численность населения в середине года t .

Альтернативные коэффициенты пересчета

Всемирный банк систематически оценивает актуальность использования официальных обменных курсов в качестве коэффициентов пересчета. Альтернативный коэффициент пересчета применяется, когда официальный обменный курс в чрезвычайно большой степени отличается от курса, фактически применяемого при проведении внутренних сделок с иностранными валютами и продуктами торговли. Это применимо лишь к небольшому числу стран (см. таблицу первичных данных, «Показатели мирового развития за 2002 год»). Альтернативные коэффициенты пересчета используются в методике «Атлас» и в других методиках, указанных в Выборочных показателях мирового развития в качестве коэффициентов пересчета, принятых на один год.

ООО Издательство «Весь Мир» является официальным дистрибьютором публикаций Всемирного банка в Российской Федерации

Наш адрес: 101831, Россия, Москва, Колпачный переулок, 9а

Тел.: (095) 923-68-39, 923-85-68

Факс: (095) 925-42-69

e-mail: vesmirorder@vesmirbooks.ru

<http://www.vesmirbooks.ru>

В Издательстве можно приобрести
или заказать по каталогу
любые издания международных организаций

**ДОКЛАД О МИРОВОМ РАЗВИТИИ 2003 ГОДА.
СОЗДАНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ОСНОВ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ**

Подготовка к печати русского издания —
Отдел международных изданий Издательства «Весь Мир»
Руководитель отдела: Поликанин А.А.
Выпускающий редактор: Осадчая О.Е.
Корректор Агарева Е.Ю.
Младший редактор: Блинова А.А.

Руководитель производственного отдела: Кузнецова Н.А.
Верстка: Абрамова И.В.

Лицензия ИД № 03510 от 15.12.2000 («Весь Мир»)

Подписано в печать 27.02.03

Печать офсетная. Формат 60х84¹/₈. Печ. л. 35,0

ООО Издательство «Весь Мир»
101831, Москва-Центр, Колпачный пер., 9а

Отпечатано в ООО типографии «ПОЛИМАГ»
127247, Москва, Дмитровское шоссе, 107