

Доклад о мировом развитии

2006

Обзор

Социальная справедливость и развитие



ВСЕМИРНЫЙ БАНК

Доклад о мировом развитии **2006**

*Социальная справедливость
и развитие*

Доклад о мировом развитии 2006

*Социальная справедливость
и развитие*

Обзор

© 2005 г. Международный банк реконструкции и развития / Всемирный банк
The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433
Телефон: 202-473-1000
Адрес в Интернете: www.worldbank.org
Электронная почта: feedback@worldbank.org

Все права сохранены.

1 2 3 4 08 07 06 05

Настоящий документ представляет собой краткое изложение "Доклада о мировом развитии - 2006", который является совместной публикацией Всемирного банка и издательства "Оксфорд Юниверсити Пресс" и подготовлен сотрудниками Международного банка реконструкции и развития/Всемирного банка. Содержащиеся в Докладе выводы, толкования и заключения не обязательно отражают мнение Совета исполнительных директоров Всемирного банка или правительств, которых они представляют.

Всемирный банк не гарантирует точности данных, содержащихся в Докладе. Национальные границы, цвета, обозначения и прочая информация, помещенная на картах в настоящей публикации, не являются выражением мнения Всемирного банка относительно юридического статуса какой-либо территории и не означают подтверждения или признания таких границ.

Права и разрешения

Материалы, содержащиеся в данном издании, охраняются авторским правом. Несанкционированное копирование и/или распространение данного издания, полностью или частично, может являться нарушением действующего законодательства. Международный банк реконструкции и развития / Всемирный банк приветствует распространение своих публикаций и, как правило, своевременно дает соответствующее разрешение.

За получением разрешения на ксерокопирование или перепечатку какой-либо части настоящей публикации просьба направлять заявку, содержащую необходимую информацию в полном объеме, в Центр выдачи разрешений на воспроизведение охраняемых авторским правом публикаций: Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA, телефон 978-750-8400, факс 978-750-4470, адрес в Интернете www.copyright.com.

Все прочие запросы относительно прав и лицензий, включая производные права, следует направлять в издательский отдел Всемирного банка: Office of the Publisher, World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, телефакс 202-522-2422, электронная почта pubrights@worldbank.org.

Иллюстрация на обложке: *репродукция фрески Диего Риверы "Воскресный полуденный сон в парке Аламедда"* (1947-1948). Фреска находится в Музее фресок Диего Риверы (Мехико). Воспроизводится с разрешения Института изящных искусств и литературы Мексики. © Франсиско Кочен, фотография.

ISBN-10: 0-8213-6417-0
ISBN-13: 978-0-8213-6417-8

Содержание

Доклада о мировом развитии – 2006

Обзор

1 Введение

Часть I

Неравенство внутри стран и между странами

Главная тема 1: Палантур

2 Неравенство внутри стран: индивиды и группы

3 Социальная справедливость с глобальной точки зрения

Главная тема 2: расширение прав и возможностей

Часть II

Почему важна социальная справедливость?

4 Социальная справедливость и благополучие людей

5 Неравенство и инвестиции

Главная тема 3: Испания

6 Социальная справедливость, институты и процесс развития

Главная тема 4: Индонезия

Часть III**Выравнивание правил игры в политической и экономической областях****7 Способности человека****8 Правосудие, земля и инфраструктура***Главная тема 5: налогообложение***9 Рынки и макроэкономика***Главная тема 6: неравенство между регионами***10 Достижение большей социальной справедливости в мировом масштабе***Главная тема 7: доступ к лекарственным средствам***Заключение****Библиография****Примечания****Литература****Выборочные показатели****Оценка уровня социальной справедливости****Выборочные показатели мирового развития****Указатель**

Предисловие

Мы живем в мире, где царит неравенство возможностей, причем как внутри отдельных стран, так и между странами. Даже элементарные шансы на выживание распределяются далеко не равномерно: если в Швеции в течение первого года жизни умирает менее 0,5 процента детей, то в Мозамбике до года не доживает почти 15 процентов детского населения. В Сальвадоре у детей, рожденных матерями, имеющими образование, показатель младенческой смертности составляет 2 процента, а у детей, чьи матери не получили образования, – 10 процентов. В Эритрее в самом богатом квинтиле населения показатель охвата детей иммунизацией близок к 100 процентам, а в самом бедном составляет всего лишь 50 процентов.

Эти дети не виноваты в том, что родились именно в таких условиях, однако эти условия в значительной степени определяют их жизнь, а также их способность внести вклад в развитие своих стран. Вот почему "Доклад о мировом развитии – 2006" (28-й ежегодный выпуск из этой серии изданий) посвящен роли фактора социальной справедливости в процессе развития. В основе понятия "социальная справедливость" лежат два главных принципа. Первый – это равенство возможностей, которое предполагает, что жизненные достижения человека должны определяться в первую очередь его (ее) способностями и усилиями, а не заранее заданными обстоятельствами, такими как пол, раса, социальное или семейное происхождение, страна рождения. Второй принцип – предотвращение депривации с точки зрения достижений результатов, в частности в плане состояния здоровья, уровня образования и потребления.

Для многих, если не для подавляющего большинства людей, социальная справедливость изначально обладает самостоятельной ценностью как одна из целей развития. Однако авторы настоящего Доклада идут дальше и приводят убедительные доказательства того, что широкое распространение экономических и политических возможностей также способствует экономическому росту и развитию.

Расширение возможностей в значительной степени подкрепляет первое из основополагающих направлений разработанной Банком стратегии развития, а именно улучшение инвестиционного климата в интересах всех слоев населения. Кроме того, взаимозависимость экономического и политического аспектов развития повышает значимость второго направления этой стратегии, которое предусматривает расширение прав и возможностей населения. Как свидетельствует настоящий Доклад, эти два компонента нашей стратегии обеспечивают поддержку процесса развития не изолированно, а совместно, усиливая друг друга. Надеюсь, что этот Доклад существенно повлияет на то, как мы и наши партнеры в области развития понимаем, разрабатываем и проводим в жизнь политику развития.



Пол Д. Вулфовиц
Президент
Всемирного банка

Выражение признательности

Настоящий Доклад подготовлен базовой группой специалистов под руководством Франсиско Э.Х. Феррейры и Майкла Уолтона. В нее вошли Тамар Мануэлян Атинк, Абхиджит Банерджи, Петер Ланжу, Марта Менендес, Берк Эзлер, Джованна Преннуши, Виджайендра Рао, Джеймс Робинсон и Майкл Вулкок. Важный вклад в подготовку Доклада также внесли Энтони Биббингтон, Стейн Классенс, Маргарет Эллен Грош, Карла Хофф, Жан О. Ланжу, Сюбей Лу, Ана Ревенга, Кэролайн Сэйдж, Марк Сундберг и Питер Тиммер. Содействие группе оказывали Мария Каридад Арауго, Эндрю Биг, Химена дель Карпио, Селин Ферр, Томас Хейвен, Клаудио Э. Монтенегро и Джефффри К. Таннер. Работа осуществлялась под общим руководством Франсуа Бургиньона.

Много ценных советов было получено от Энтони Б. Аткинсона, Ангуса Дитона, Найлы Кабир, Мартина Равальона и Амартии Сен. Всем им мы выражаем нашу искреннюю признательность. Кроме того, полезные замечания высказали многие сотрудники Всемирного банка и специалисты других организаций, чьи имена приводятся в разделе библиографии. Группа данных развития участвовала в подготовке статистического приложения и отвечала за раздел "Выборочные показатели мирового развития". Значительная часть предварительных исследований была проведена благодаря поддержке многостороннего программного трастового фонда "Знания во имя перемен", финансируемого Европейским Сообществом, Канадой, Норвегией, Соединенным Королевством, Финляндией, Швейцарией и Швецией.

В ходе подготовки настоящего Доклада группа провела многочисленные консультации, в том числе семинары в Амстердаме, Бейруте, Берлине, Венеции, Дакаре, Дели, Женеве, Каире, Лондоне, Милане, Найроби, Осло, Оттаве, Париже, Рио-де-Жанейро, Стокгольме, Токио, Хайдарабаде, Хельсинки и Вашингтоне (Федеральный округ Колумбия), видеоконференции с центрами в Боготе, Буэнос-Айресе, Мехико и Токио. Проект доклада обсуждался также в онлайн-режиме. Группа выражает признательность участникам этих семинаров, видеоконференций и дискуссий – исследователям, правительственным должностным лицам, сотрудникам неправительственных организаций и организаций частного сектора.

Ребекка Сугуи исполняла в группе обязанности административного помощника, Офелия Вальядолид – ассистента по программе, Мадхур Арора и Джейсон Виктор работали в качестве референтов. Эванджелина Санто-Доминго была помощником по управлению ресурсами.

Главным редактором Доклада был Брюс Росс-Ларсон. Оформление, редактирование и издание книги осуществлял издательский отдел Всемирного банка под руководством Сьюзен Грэхем, Нэнси Ламмерс и Джанет Сассер.

Обзор

Представьте себе двух малышей из Южной Африки, родившихся в один и тот же день в 2000 году. Нтхабисенг – чернокожая девочка, она родилась в бедной семье в сельской местности Восточно-Капской провинции, примерно в 700 километрах от Кейптауна. Ее мать никогда не училась в школе. Питер – белый, родился в состоятельной кейптаунской семье. Его мать получила высшее образование в расположенном неподалеку престижном университете Стелленбош.

Вряд ли новорожденные Нтхабисенг и Питер могли выбирать, в какой семье им родиться: расовая принадлежность, доход и уровень образования родителей, проживание в городе или деревне и, конечно, пол не зависели от их выбора. Тем не менее, статистика свидетельствует о том, что эти заранее заданные фоновые переменные будут в значительной мере определять их будущую жизнь. Вероятность того, что Нтхабисенг не доживет до одного года, составляет 7,2 процента, а для Питера этот показатель ниже более чем вдвое – 3 процента. Питер может рассчитывать дожить до 68 лет, а Нтхабисенг – до 50. Ожидаемая продолжительность обучения Питера в учебных заведениях составляет 12 лет, а Нтхабисенг – менее 1 года¹. Всю свою жизнь Нтхабисенг, скорее всего, будет значительно беднее Питера². Когда она подрастет, у нее будет меньше шансов получить доступ к чистой питьевой воде, системе канализации и качественному образованию. Так что шансы на полную реализацию своего человеческого потенциала у этих двух детей изначально неравные – по причинам, никак от них не зависящим.

Такое неравенство возможностей трансформируется в различие способностей вносить вклад в развитие Южной Африки. Не исключено, что у Нтхабисенг от рождения будет более слабое здоровье, так как ее мать хуже питалась во время беременности. В силу гендерной социализации, местожительства и доступа к школьному обучению у Питера намного больше шансов получить такое образование, которое позволит ему наиболее полно реализовать свои врожденные способности. Даже если в возрасте 25 лет, несмотря на неблагоприятные шансы, у Нтхабисенг возникнет блестящая деловая идея (например, новаторский метод повышения производительности в сельском хозяйстве), ей будет намного труднее убедить какой-либо банк предоставить ей ссуду под разумный процент. Если столь же талантливая идея (скажем, способ разработки усовершенство-

ванной версии какой-нибудь многообещающей компьютерной программы) озарит Питера, то, скорее всего, при наличии институтского диплома и, вполне вероятно, какого-либо залога, у него будет куда меньше проблем с получением кредита. С переходом Южной Африки к демократии Нтхабисенг получила право голоса, а, значит, и возможность косвенно определять политику правительства своей страны – то, чего во времена апартеида черное население было лишено. Но наследие апартеида в виде неравенства возможностей, в том числе и в части доступа к политической власти, еще будет сохраняться в течение определенного времени. Несмотря на коренные политические перемены требуется немало времени, чтобы произошли перемены в экономической и социальной областях.

Как бы ни был велик разрыв между жизненными перспективами южноафриканцев Питера и Нтхабисенг, пропасть, разделяющая возможности среднестатистических жителей ЮАР и граждан более развитых стран еще больше. Посмотрим, что ждет Свена, родившегося в тот же самый день в среднестатистической шведской семье. Вероятность того, что он не доживет до возраста одного года, очень мала (0,3 процента); он может рассчитывать прожить 80 лет – на 12 лет дольше, чем Питер, и на 30 лет дольше, чем Нтхабисенг. Вероятная продолжительность его школьного обучения составляет 11,4 года – на 5 лет больше, чем у среднестатистического южноафриканца. Кроме различий в продолжительности обучения существуют еще и различия в его качестве: в восьмом классе Свен может рассчитывать пройти сопоставимый международный тест по математике с результатом 500 баллов, тогда как среднестатистический школьник из ЮАР наберет всего 264 балла – это ниже среднего показателя по странам Организации экономического сотрудничества и развития более чем на два значения стандартного отклонения. Нтхабисенг, скорее всего, так и не доучится до этого класса, и поэтому участвовать в этом экзамене не будет³.

Такое неравенство жизненных шансов у людей с различным гражданством, полом, расовой и социальной принадлежностью покажется многим читателям глубоко несправедливым. Кроме того, результатом этого, вероятно, будет неиспользованный человеческий потенциал и, соответственно, упущенные возможности для развития. Именно поэтому в "Докладе о мировом развитии – 2006" анализируется взаимосвязь

между социальной справедливостью и развитием.

Под социальной справедливостью мы понимаем положение, при котором отдельные граждане обладают равными возможностями для строительства жизни по своему собственному выбору и застрахованы от крайних форм депривации с точки зрения достижения результатов. Основная идея доклада заключается в том, что социальная справедливость в некоторых основополагающих аспектах является дополнительным фактором, обеспечивающим благосостояние на долгосрочную перспективу. Институты и политика, способствующие выравниванию правил игры, когда все члены общества располагают примерно одинаковыми шансами стать социально активными, политически влиятельными и экономически производительными, вносят весомый вклад в устойчивый экономический рост и устойчивое развитие. Таким образом, более высокий уровень социальной справедливости благоприятствует сокращению бедности сразу по двум направлениям – оказывая в долгосрочном плане благотворное влияние на процесс развития в целом и расширяя возможности бедных слоев населения в любом обществе.

Можно выделить две обширные группы причин, в силу которых социальная справедливость и благосостояние взаимосвязаны. Во-первых, в развивающихся странах недостаточно эффективно работают многие рыночные механизмы, в первую очередь на рынке кредитования, страхования, земельных рынках и рынках людских ресурсов. В силу этого ресурсы не всегда попадают в те сферы, где они могут принести наибольшую отдачу. Например, некоторые дети с выдающимися способностями, такие как Нтхабисенг, не имеют возможности закончить начальную школу, тогда как другие, менее способные, дети в итоге получают университетский диплом. Фермеры, возможно, усерднее обрабатывают участки, принадлежащие им, нежели взятые в долевою аренду. Отдельные компании из развивающихся стран, наладившие высокоэффективное производство сельскохозяйственной и текстильной продукции, не допускаются на некоторые рынки стран ОЭСР, и возможности бедных неквалифицированных рабочих выехать на работу в более зажиточные страны крайне ограничены.

Когда рыночные механизмы отсутствуют или дают сбои, распределение инвестиционных возможностей зависит от того, в чьих руках сосредоточены богатство и власть. Идеальное решение заключается в устранении сбоев рыночного механизма; а если сделать это невозможно или слишком дорого, то повысить экономическую эффективность можно за счет тех или иных способов перераспределения доступа к услугам, активам или политическому влиянию.

Вторая группа причин, в силу которых социальная справедливость и долговременное благосостояние могут дополнять друг друга, проистекает из того обстоятельства, что в условиях глубокого экономического и политического неравенства, как правило, формируются экономические институты и социальные механизмы, при

которых в выигрыше систематически оказывается тот, кто обладает большим влиянием. Деятельность таких несправедливых институтов приводит к экономическим издержкам. Когда защита личных прав и прав собственности обеспечивается только для избранных, когда бюджетные средства распределяются, главным образом, в интересах политически влиятельных лиц, а государственные услуги оказываются, в первую очередь, богатым, способности как среднего класса, так и малоимущих групп населения оказываются, в конечном итоге, не востребуемыми. В таком случае общество в целом может оказаться менее эффективным и неспособным воспользоваться возможностями внедрения инноваций и инвестирования. В условиях, когда на мировом уровне развивающиеся страны имеют ограниченную возможность или вовсе не могут влиять на вопросы глобального управления, устанавливаемые правила могут оказаться для бедных стран неподходящими или сопряженными с чрезмерными расходами.

Такие последствия неравенства в распределении возможностей и политической власти тем более негативно сказываются на процессе развития, что экономическое, политическое и социальное неравенство имеет свойство со временем самовоспроизводиться, передаваясь от поколения к поколению. Мы называем эти явления "ловушками неравенства". У неблагополучных детей из семей с низким уровнем материального благосостояния нет таких возможностей получения качественного образования, которыми располагают дети из более состоятельных семей. Так что когда такие неблагополучные дети станут взрослыми, они не смогут рассчитывать на высокие заработки. А поскольку бедные имеют меньше возможностей влиять на политические процессы, они – как и их родители – не смогут в достаточной мере повлиять на принятие решений о расходовании средств на улучшение школ, в которых учатся их дети. И цикл нереализованных возможностей повторится снова.

Распределение материального богатства тесно связано с социальными различиями, что приводит к расслоению людей, общин и стран на группы, которые господствуют, и те, над кем господствуют. Эти модели господства сохраняются, потому что экономические и социальные различия подкрепляются путем открытого и скрытого применения власти. Элиты защищают свои интересы тонкими способами, сохраняя свой узкий круг посредством родства и свойства и не допуская в него чужаков, и не слишком тонкими – при помощи агрессивных политических манипуляций или неприкрытого насилия.

Такое накладывающееся друг на друга политическое, социальное, культурное и экономическое неравенство тормозит социальную мобильность. Преодолеть его нелегко: слишком плотно оно вошло в повседневную жизнь. Элита стремится увековечить его, к тому же зачастую оно становится привычным образом жизни для маргинализованных или угнетенных социальных групп, в силу чего беднякам очень нелегко выбраться из бедности. Таким образом, "ловушки неравенства" весьма

долговечны: их жертвами, как правило, оказываются несколько поколений.

В докладе рассматривается взаимовлияние различных форм неравенства, что подтверждает устойчивый характер этих "ловушек неравенства". Приводятся доказательства того, что возникающее неравенство возможностей неэкономично и препятствует устойчивому социально-экономическому развитию и решению задачи сокращения бедности. Приводимые в докладе выводы относительно экономической политики сводятся в основном к идее выравнивания правил игры в широком смысле слова: в политическом и экономическом плане, внутри страны и на международной арене. Поскольку возможности, которыми располагают дети, подобные Нтхабисенг, гораздо более ограничены, чем те, которые имеются у детей вроде Питера или Свена, и поскольку это тормозит процесс развития в целом, то государство имеет законное право принять меры к расширению возможностей тех, у кого их выбор наиболее узок.

Вначале отметим три важных момента. Во-первых, хотя выравнивание правил игры, скорее всего, приведет к заметному уменьшению наблюдаемого неравенства в таких сферах, как уровень образования, состояние здоровья, размер доходов, целью экономической политики не является равенство результатов. На самом деле, даже при наличии реального равенства возможностей всегда следует ожидать проявления определенных различий в результатах – в силу разницы в предпочтениях, способностях, приложенных усилиях, везении⁴. Это соответствует важной роли, которую различия в уровнях дохода играют в стимулировании инвестиций в образование и физический капитал, трудовой деятельности и готовности идти на риск. Конечно же, результаты имеют значение, но нас они интересуют, в основном, с точки зрения их влияния на абсолютную депривацию и их роли в формировании возможностей.

Во-вторых, при решении вопроса равенства возможностей государству следует принять меры, касающиеся прежде всего распределения активов, экономических возможностей и политического влияния, а не непосредственно неравенства доходов. Меры политики могут помочь людям выбраться из "ловушки неравенства" и перейти к "эффективному кругу" социальной справедливости и экономического роста за счет выравнивания правил игры – посредством наращивания инвестиций в человеческий потенциал беднейших слоев населения, расширения доступа к государственным услугам и информации и обеспечения большего равенства в отношении такого доступа, предоставления всем без исключения гарантированной защиты прав собственности и обеспечения отсутствия дискриминации на рынках. Но реализация политики выравнивания правил игры в экономике сопряжена с серьезными проблемами. Возможности влияния на политическую повестку дня распределены неравномерно: интересы тех, кто фактически лишен гражданских прав, вероятно, так никем и не будут выражены или представлены. А если меры политики нацеле-

ны на борьбу с привилегиями, влиятельные группы могут попытаться заблокировать реформы. Таким образом, у политики социальной справедливости будет больше шансов на успех, если действия по выравниванию правил игры в экономике будут сопровождаться аналогичными мерами во внутренней политике и попытками установить более справедливый порядок в области глобального управления.

В-третьих, на политическом уровне возможны различные краткосрочные компромиссы между социальной справедливостью и экономической эффективностью. Это признается достаточно широко, и тому есть немало документальных подтверждений. Смысл здесь в том, что в расчете затрат и выгод (зачастую подразумеваемом), к которому прибегают разработчики для оценки плюсов и минусов различных вариантов политики, слишком часто не учитываются долгосрочные, трудноизмеримые, но вполне реальные выгоды большей социальной справедливости. Большая социальная справедливость подразумевает более эффективную экономику, сниженный уровень конфликтов, больше доверия, лучше функционирующие институты, быстрые выгоды для инвестиций и экономического роста. Не принимая эти выгоды во внимание, разработчики политики в конце концов могут выбрать курс, недостаточно ориентированный на социальную справедливость.

В то же время те, кто заинтересован в обеспечении большей социальной справедливости, не должны игнорировать краткосрочные компромиссы. Если стимулы личной инициативы будут заглушены механизмами перераспределения доходов, ложащимися тяжким бременем на инвестиции и производство, в результате уменьшится стремление к инновациям, снизится объем инвестиций и упадут темпы экономического роста. История двадцатого века изобилует примерами непродуманной политики, которую проводили во имя социальной справедливости, игнорируя необходимость стимулирования личной инициативы, в результате чего процесс экономического роста был не ускорен, а серьезно заторможен. Необходимо найти баланс между сиоинутными издержками, связанными со стимулированием личной инициативы, и долгосрочной выгодой от создания социально сплоченных обществ с институтами, отражающими интересы всех слоев населения, и широкими возможностями.

При всей важности тщательной оценки соответствия разрабатываемой политики местным реалиям вопросы социальной справедливости должны быть приоритетными при диагностическом анализе и разработке политики. Это вовсе не новая концепция. Это объединение и расширение существующих концепций: социальная справедливость имеет первостепенное значение и для инвестиционного климата, и для программы действий по расширению прав и возможностей, она важна для функционирования институтов и принятия конкретных политических решений. Для некоторых, возможно, идея социальной справедливости привлекательна сама по себе; другие ценят ее в первую очередь за важную роль

в сокращении масштабов абсолютной бедности – основной задачи Всемирного банка.

В настоящем докладе признается самоценность социальной справедливости, однако его основная цель состоит в том, чтобы показать, каким образом особое внимание, уделяемое социальной справедливости, сказывается на процессе развития в долгосрочной перспективе. Доклад состоит из трех частей.

- В первой части рассматриваются имеющиеся данные о неравенстве возможностей внутри отдельных стран и между странами. Анализируются некоторые попытки количественного определения неравенства возможностей, но в более общем плане мы опираемся на данные о крайней степени неравенства результатов у различных групп с заранее заданными характеристиками – например, пол, расовая принадлежность и социальное происхождение.
- Во второй части ставится вопрос о том, почему важна социальная справедливость. В ней рассматриваются две сферы влияния социальной справедливости (последствия неравенства возможностей в условиях несовершенства рынков и влияние отсутствия социальной справедливости на качество создаваемых обществом институтов), а также внутренние стимулы ее развития.
- В третьей части рассматриваются меры, которые может принять государство для выравнивания правил игры в экономической и политической областях. В докладе приводятся доводы в пользу того, что внутри страны необходимы инвестиции в развитие людских ресурсов, расширение доступа к правосудию, земельным ресурсам и инфраструктуре, устранение дискриминации на рынках. Что касается международной арены, то в докладе рассматривается возможность выравнивания условий функционирования глобальных рынков и правил, регулирующих их деятельность, а также, помимо этого, содействие бедным странам и бедным слоям населения в более полном развитии их потенциала.

Далее в настоящем обзоре излагаются основные выводы доклада.

Неравенство внутри стран и между странами

С точки зрения социальной справедливости распределение возможностей важнее распределения результатов. Но возможности, представляющие собой скорее нечто потенциальное, нежели актуализованное, труднее наблюдать и измерять, чем результаты.

Аспекты неравенства внутри страны

Неравенство возможностей с трудом поддается непосредственному количественному определению, тем не менее, в качестве примера можно привести анализ данных по Бразилии (глава 2). Показатели неравенства заработков в 1996 году

были распределены по двум группам: в одну были сведены все различия, связанные с четырьмя заранее заданными обстоятельствами, не зависящими от индивидов, – расовой принадлежностью, регионом, в котором родился индивид, уровнем образования его родителей и родом их занятий на момент рождения индивида, а в другую – все остальное. На долю этих четырех обстоятельств приходится примерно четверть совокупных различий в доходах работников. Можно с уверенностью говорить о том, что существуют и другие факторы, которые также определяют возможности индивида и точно так же закладываются при рождении, скажем, пол, благосостояние семьи или качество начального образования, и которые в этот перечень включены не были. И поскольку эти переменные не были учтены при "разложении" неравенства на составные части, полученные результаты можно считать нижней границей степени неравенства возможностей в Бразилии.

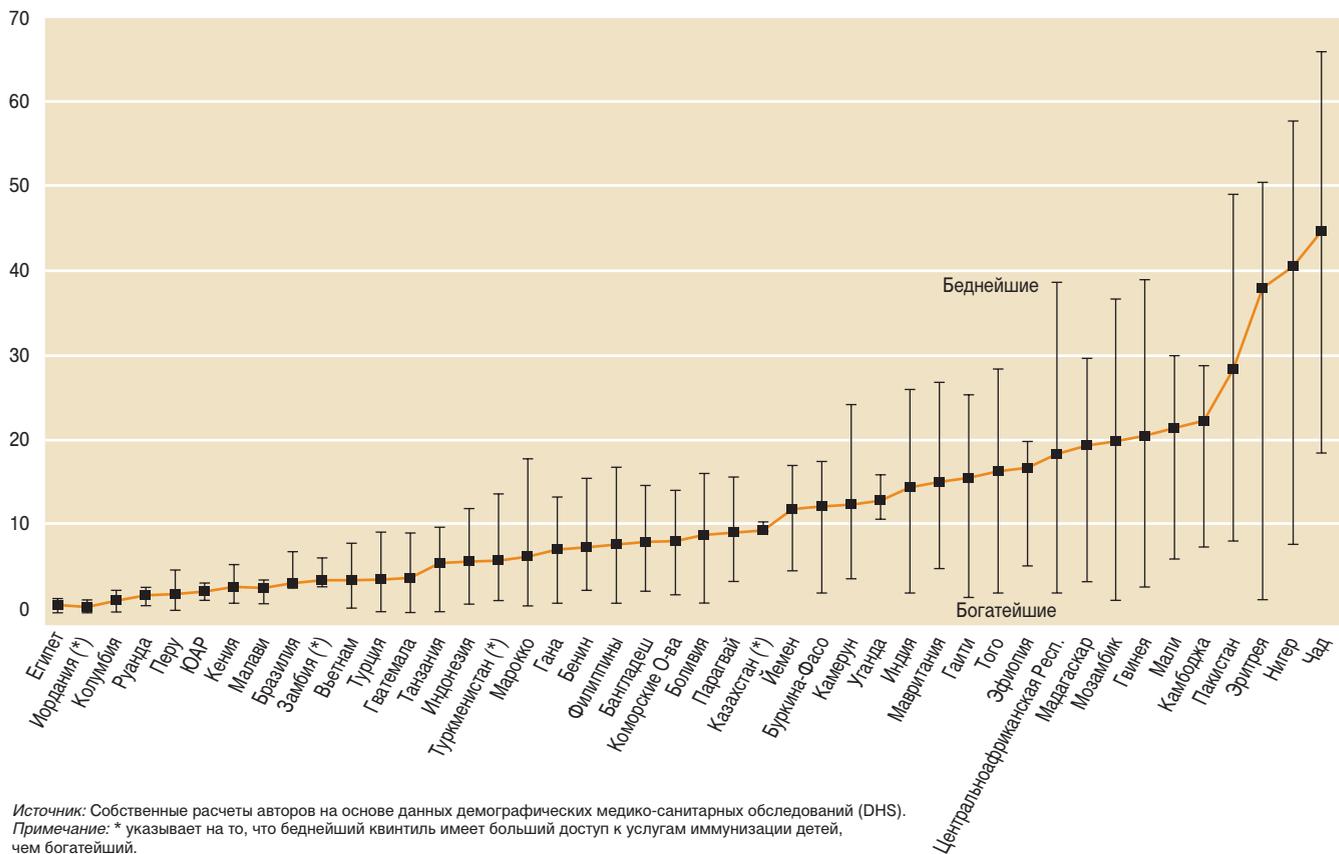
К сожалению, заранее заданные (и, таким образом, с нравственной точки зрения несущественные) обстоятельства определяют гораздо больше аспектов жизни, чем только будущий заработок. Образование и здоровье ценны сами по себе и влияют на способность индивида участвовать в экономической, социальной и политической жизни. Но практически во всех слоях населения имеющиеся у детей возможности получить образование и вести здоровый образ жизни различаются, среди прочего, в зависимости от имеющихся в собственности активов, места проживания или образования родителей. Обратите внимание, насколько доступ детей из богатых и бедных семей к базовому набору услуг по иммунизации зависит от страны, в которой они живут (рис. 1).

Существенное неравенство в степени доступа наблюдается, например, между Египтом, где иммунизацией охвачены почти все дети (левый край), и Чадом, где ею охвачено не более 40 процентов детей (правый край диаграммы). Однако различия в степени доступа внутри отдельных стран могут быть столь же велики, как и между странами в данной выборке. Например, в Эритрее в самом богатом квинтиле населения наблюдается практически полный охват детей иммунизацией, а в самом бедном почти половина детей остается неохваченной.

Во многих регионах мира сохраняются существенные различия в зависимости от пола. В некоторых местностях Восточной и Южной Азии – в частности, в некоторых сельских районах Китая и на северо-западе Индии – от одного-единственного заранее заданного свойства – пола – зависит возможность выживания ребенка. В этих местностях число младенцев мужского пола существенно выше, чем женского – в определенной мере вследствие аборт в зависимости от пола будущего ребенка, а также неодинакового ухода за родившимися младенцами. Кроме того, во многих (хотя и не во всех) регионах мира школу посещает больше мальчиков, чем девочек. Повсюду в развивающихся странах возможности сотен миллионов детей-инвалидов также во многом не-

Рисунок 1. Иммунизация детей зависит от достатка семьи

Доля не охваченных иммунизацией детей, в процентах



Источник: Собственные расчеты авторов на основе данных демографических медико-санитарных обследований (DHS).

Примечание: * указывает на то, что беднейший квинтиль имеет больший доступ к услугам иммунизации детей, чем богатейший.

Непрерывной оранжевой линией обозначен общий процент детей в каждой стране, не имеющих доступа к базовому набору прививок, а концы отрезков обозначают процент таких детей в верхнем и нижнем квинтилях распределения владения активами.

сходны с возможностями их физически здоровых сверстников.

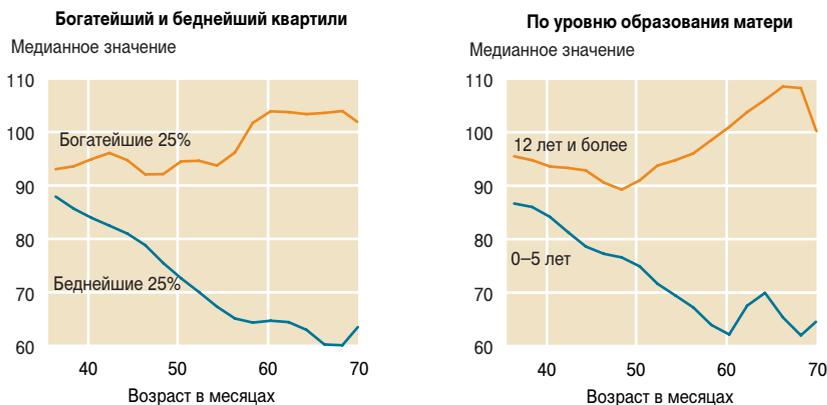
Этот недостаток социальной справедливости обычно ассоциируется с различиями во "влиятельности" индивида – определяемой социально-экономическими, культурными и политическими факторами способности воздействовать на окружающий его мир. Вследствие этих различий возникает предвзятость институтов и правил в пользу более влиятельных и привилегированных групп населения. Это подтверждается такими различиями по характеру явлениями, как низкие шансы социальной мобильности членов каст "неприкасаемых" в индийской деревне и частые случаи дискриминации индейцев кечуа в Эквадоре. Устойчивые межгрупповые различия с точки зрения влияния и статуса могут трансформироваться в различные типы поведения, устремлений и предпочтений, которые также закрепляют неравенство.

Кроме того, неравенство возможностей передается из поколения в поколение. У детей бедных родителей с низким социальным статусом ниже жизненные шансы с точки зрения образования, здоровья, дохода и статуса. Проявляется это уже в раннем детстве. В Эквадоре трехлетние дети из всех социально-экономических групп при вы-

полнении теста на распознавание слов показывают схожие результаты, близкие к результатам стандартного сопоставимого контингента на международном уровне. Однако к пяти годам все они – за исключением детей из наиболее обеспеченных групп с наивысшим уровнем образования родителей – показывают худшие результаты по сравнению с международной контрольной группой (рис. 2). Весьма вероятно, что столь резко выраженные различия в распознавании слов между детьми, родители которых вообще не учились в школе или проучились не более 5 лет, и детьми, чьи родители учились не менее 12 лет, скажутся на их успеваемости в начальной школе и скорее всего сохранятся впоследствии. Низкая межпоколенческая социальная мобильность наблюдается и в развитых странах: новые данные из США (где прочно укоренился миф о равных возможностях) указывают на высокий уровень межпоколенческой инерционности социально-экономического статуса – судя по недавним оценкам, семья, доход которой составляет половину среднего по стране, сможет выйти на уровень среднего дохода только через пять поколений⁵. Низкая социальная мобильность особенно ярко выражена среди афроамериканцев с низкими доходами.

Рисунок 2. Возможности определяются в первые годы жизни

Когнитивное развитие эквадорских детей в возрасте от трех до пяти лет существенно различается в зависимости от их социального происхождения



Источник: Paxson and Schady (2005).

Примечание: Медианные значения (в баллах) результатов теста на распознавания слов (TVIP), приведенного в соответствие с международными стандартами распознавания слов для испанского языка, нанесены на график в соответствии с возрастом ребенка в месяцах. Помесячные медианные значения были сглажены путем расчета верных регрессий медианных результатов теста соответственно возрасту (в месяцах) с использованием диапазона 3.

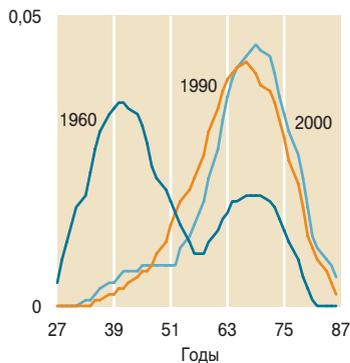
Неравенство возможностей в мире поражает своим масштабом

При всей глубине неравенства возможностей во многих странах его размах в общемировом масштабе поистине поразителен. В главе 3 показано, что различия между странами начинаются уже с самого шанса ребенка на жизнь: в то время как в Америке в течение первого года жизни умирает 7 из каждой тысячи младенцев, в Мали этот показатель составляет 126 на 1000. Выжившие малыши – не только в Мали, но и в большинстве стран Африки и более бедных стран Азии и Латинской Америки – подвергаются гораздо большему риску недоедания, чем их сверстники в богатых странах. А если они поступают в школу – с учетом того, что более 400 миллионов взрослых в развивающихся странах никогда не учились в школе, – то эти учебные заведения существенно хуже тех, которые посещают европейские, японские или американские дети. Принимая во внимание низкое качество школьного обучения, недоедание и доход, который ребенок может получить, если вместо учебы будет работать, многие дети бросают учебу. Среднестатистический житель Африки к югу от Сахары, родившийся в период между 1975 и 1979 годом, проучился в школе всего 5,4 года. В Южной Азии этот показатель достигает 6,3 года; в странах ОЭСР он составляет 13,4 года.

Принимая во внимание такие различия в уровне образования и состоянии здоровья, усугубляющиеся существенным неравенством доступа к объектам инфраструктуры и другим государственным услугам, неудивительно, что существуют колоссальные различия между жителями богатых и бедных стран с точки зрения возможности приобретения товаров личного потребления. Среднегодовые потребительские расходы (с поправкой на паритет покупательной

Рисунок 3. Ожидаемая продолжительность жизни увеличилась и выровнялась – до начала пандемии ВИЧ

Взвешенное по численности населения распределение ожидаемой продолжительности жизни в мире, 1960-2000 годы



Источник: Schady (2005).

способности) варьируются от 279 долл. США в Нигерии до 17 232 долл. США в Люксембурге. Это означает, что денежные средства, которыми располагает среднестатистический житель Люксембурга, в 62 раза больше имеющихся у среднего нигерийца. Если средний нигериец не каждый день может позволить себе полноценное питание, то средний люксембуржец не будет особенно беспокоиться о том, хватит ли у него средств на приобретение последней модели сотового телефона. Ввиду гораздо больших ограничений на перемещение лиц между странами, нежели внутри стран, это неравенство результатов между различными странами, по всей вероятности, гораздо теснее связано с неравенством возможностей, нежели это имеет место внутри отдельных стран.

Динамика неравенства в мире изменчива. В 1960–1980 годы наблюдалось заметное сокращение неравенства между странами по показателям продолжительности жизни в результате значительного повышения этого показателя в беднейших странах мира (рис. 3). Причинами такого отрядного развития событий стало распространение по всему миру новейших медицинских технологий и большая работа по развитию здравоохранения в ряде регионов мира с самыми высокими показателями смертности. Однако после 1990 года ряд прежних достижений был утрачен вследствие эпидемии ВИЧ/СПИДа (главным образом, во многих странах Африки) и роста смертности в странах с переходной экономикой (в основном, в Восточной Европе и Центральной Азии). Из-за критической ситуации со СПИДом круто пошла вниз ожидаемая продолжительность жизни при рождении в некоторых беднейших странах мира, что привело к резкому углублению разрыва между ними и более богатыми странами.

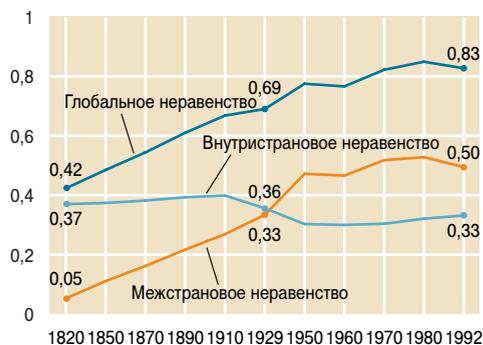
По мере увеличения средней продолжительности обучения в школе в подавляющем большинстве стран мира также наблюдается сглаживание неравенства в области доступа к школьному образованию – как внутри большинства стран, так и между ними. Этот процесс также представляется отрядным, хотя тревога по поводу качества обучения – это повод для предостережения от самоуспокоенности.

Несмотря на то, что мы в первую очередь обеспокоены неравенством возможностей, наблюдающиеся между различными странами значительные разрывы в доходах или потреблении, безусловно, влияют на жизненные шансы детей, рождающихся в этих странах. Показатели ожидаемой продолжительности жизни при рождении и продолжительности обучения демонстрировали тенденцию к сближению по крайней мере до 1990 года, однако с доходами и потреблением положение обстоит иначе. Хотя показатели динамики последних лет в значительной степени зависят от выбора той или иной концепции (которые подробно рассматриваются в главе 3), глобальное неравенство доходов стабильно углублялось в течение длительного времени, вплоть до начала быстрого экономического роста в Китае и Индии в 1980-е годы (рис. 4).

Существующую в мире совокупность факторов неравенства между индивидами можно раз-

Рисунок 4. Долговременная тенденция к увеличению разрыва в доходах начинает изменяться на противоположную благодаря экономическому росту в Китае и Индии

Среднее логарифмическое отклонение



Источник: Обработанные авторами данные из Bourguignon and Morrisson (2002).

ложить на те, что связаны с различиями между странами, и те, что определяются различиями внутри стран. В начале XIX века различия между странами были довольно незначительными, но к концу XX века именно они стали основным определяющим фактором совокупного неравенства. И если не учитывать вклад Китая и Индии, то обнаружится, что глобальное неравенство продолжает усиливаться, так как по-прежнему растет разрыв между богатыми странами и большинством остальных стран с низкими доходами.

Почему социальная справедливость важна для развития?

Почему укоренившееся неравенство – как внутри стран, так и между ними – имеет такое значение? Первая причина состоит в том, что взаимосвязь и постоянство различных аспектов неравенства ведут к тому, что у некоторых групп населения неизменно оказывается меньше возможностей – экономических, социальных и политических, – чем у их сограждан. По мнению большинства людей, такие непреодолимые разрывы в возможностях нарушают принцип справедливости, особенно если люди в этой ситуации мало что могут сделать (глава 4). Это согласуется со многими концепциями политической философии и принципами международной системы прав человека. Забота о социальной справедливости относится к числу важнейших морально-этических норм всех основных мировых религий, хотя многие из этих религиозных учений были также источниками неравноправия и исторически были связаны с властными структурами, основанными на неравноправии. Кроме того, полученные экспериментальным путем данные указывают на то, что поведение многих (хотя и не всех) людей согласуется с принципом заботы о социальной справедливости – помимо заботы о своем собственном благе.

При всей важности этих естественных причин беспокойности неравенством возможно-

стей и несправедливостью процессов в центре внимания в настоящем докладе находится роль социальной справедливости как инструмента развития, причем особое внимание уделяется двум аспектам: последствиям неравенства возможностей в условиях неразвитых рынков и влиянию отсутствия социальной справедливости на качество формируемых обществом институтов⁶.

В условиях несовершенства рынков неравенство с точки зрения влияния и богатства трансформируется в неравенство возможностей, в результате чего производительный потенциал не используется в полной мере, а ресурсы распределяются неэффективно. Во многих странах рыночные механизмы зачастую дают сбои – как по внутренним причинам (например, ввиду информационной асимметрии), так и из-за диспропорций, спровоцированных политикой. Данные конкретных микроэкономических исследований указывают на то, что неэффективное распределение ресурсов между альтернативными производственными единицами нередко бывает связано с различиями в материальном благосостоянии или социальном статусе (глава 5).

Если бы рынки капитала функционировали идеально, никакой зависимости между инвестициями и распределением богатства не наблюдалось бы: любой, у кого возникла бы возможность прибыльно вложить средства в какой-либо проект, мог бы либо занять денег на его финансирование, либо создать для этого компанию и продать ее акции. Но практически во всех странах – как развитых, так и развивающихся – рынки капитала весьма несовершенны: кредиты распределяются только среди потенциальных клиентов, размер выплачиваемых заемщиками процентных ставок сильно варьирует, кредиторы устанавливают неодинаковые процентные ставки для различных заемщиков, причем это никак не связано с риском неисполнения обязательств или иными экономическими факторами, влияющими на прибыль, которую кредиторы ожидают получить. Например, в индийских штатах Керала и Тамилнад процентная ставка снижается по мере роста размера займов, а в Кении и Зимбабве – в зависимости от принадлежности заемщика к той или иной занимающейся торговлей группе населения; причины такого снижения не обусловлены различной степенью риска кредитования⁷. В Мексике у самых мелких компаний в неформальном секторе экономики норма прибыли намного выше, чем у более крупных.

Несовершенны и земельные рынки, для которых зачастую характерны отсутствие четкой фиксации прав собственности на землю, исторически сложившаяся система крупного землевладения и несовершенство условий аренды земли. В Гане женщины недостаточно обеспечены гарантиями прав наследования земли, в результате чего земля слишком редко находится под паром и ее продуктивность постоянно снижается.

Развитию рынка человеческого капитала препятствует то, что родители принимают решения за детей, а ожидаемые доходы от инвестиций на-

ходятся под воздействием таких факторов, как местожительство, связи и дискриминация – по признаку пола, касты, религиозных убеждений или расового происхождения. Установлено, что дискриминация и социальное стереотипирование – механизмы воспроизведения неравенства среди групп населения – снижают самоуважение, старание и результативность работы людей, принадлежащих к дискриминируемым группам. Это уменьшает их индивидуальный потенциал роста и способность вносить вклад в развитие экономики.

Впечатляющее доказательство влияния социального стереотипирования на результаты деятельности людей дал эксперимент, недавно проведенный в Индии. Детям, принадлежащим к различным кастам, предлагалось выполнить несложные упражнения, например, решить задачу головоломку, причем в зависимости от достигнутого результата им выплачивалось денежное вознаграждение. Основным итог эксперимента заключается в следующем: если руководитель эксперимента не объявлял о кастовой принадлежности детей, дети из низших каст показывали такие же результаты, что и дети из высших каст, в противном же случае результаты детей из низших каст оказывались существенно хуже (рис. 5). Если аналогичное подавление способностей происходит в реальной действительности, то это приводит к сокращению потенциального объема общественного продукта вследствие социального стереотипирования.

Экономическое и политическое неравенство связано с недостатками институционального развития. Второй сферой, через ко-

Рисунок 5. При оглашении кастовой принадлежности детей показываемые ими результаты ухудшаются

Среднее количество задач-головоломок, решенных в ходе пяти экспериментов, в разбивке по кастовой принадлежности детей



Источник: Hoff and Pandey (2004).

Примечание: На графике показано количество задач-головоломок, правильно решенных в ходе ряда различных экспериментов детьми из нескольких индийских деревень, принадлежащими как к низшим, так и к высшим кастам. Разница между первыми двумя и последующими тремя столбцами заключается в порядке выплаты детям вознаграждения: оно выплачивалось либо за каждую правильно решенную задачу (сдельно), либо при решении большей части задач (турнир).

торую неравенство оказывает влияние на процесс развития в долговременной перспективе, являются экономические и политические институты (глава 6). Институты определяют стимулы и ограничения для населения и формируют среду для функционирования рынков. Различные системы институтов явились результатом сложных исторических процессов, отражающих интересы и структуру политического влияния отдельных индивидов и групп внутри общества. С этой точки зрения недостатки рынка могут рассматриваться не как случайно возникшее явление, а как фактор, позволяющий определенным образом распределить доходы или властные полномочия. Согласно этой точке зрения, общественные институты становятся поводом для социальных конфликтов, а у власть имущих возникают стимулы формировать институты выгодным для них образом.

Ключевой аргумент в данном случае состоит в том, что неравенство в распределении власти ведет к формированию институтов, закрепляющих неравенство в области властных полномочий, социального статуса и материального благосостояния – и, как правило, отрицательно влияющих на инвестиции, инновации и готовность рисковать, то есть на факторы, обеспечивающие долговременный экономический рост. Надлежащие экономические институты основаны на принципе справедливости: чтобы общество процветало, оно обязано создать подавляющему большинству населения стимулы к инвестициям и инновациям. Но такая система справедливых экономических институтов не может сформироваться, если распределение власти носит крайне неравноправный характер и если отсутствует контроль за осуществлением властных полномочий должностными лицами. Основные тенденции, выявленные при сравнительно-сопоставительном анализе данных по странам и исторических сведений, подтверждают тезис о том, что вступление стран на путь институционального развития, способствующего устойчивому процветанию, было обусловлено более сбалансированным и справедливым распределением там политического влияния и власти.

В качестве примера сравним первоначально существовавшие институты и долгосрочные тенденции развития в североамериканских и южноамериканских колониях европейских государств. Для южноамериканских колоний было характерно изобилие неквалифицированной рабочей силы (местных индейцев или ввозимых из Африки рабов), труд которых использовался в горнодобывающей промышленности и на крупных сельскохозяйственных плантациях, что заложило экономическую базу иерархических и ресурсоизвлекающих обществ с высокой степенью концентрации землевладения и политической власти. В Северной Америке, напротив, аналогичные попытки внедрения иерархических структур закончились безрезультатно в силу нехватки рабочей силы, за исключением регионов, где из-за агроклиматических условий оказалось экономически выгодным рабство, например в южных штатах США. Конкуренция за лично свободных

работников привела к возникновению в северных штатах США более справедливых систем землевладения, ускоренному расширению круга лиц, обладающих избирательным правом, быстрому росту грамотности и распространению базового образования. Сформировавшиеся в результате этих процессов экономические и политические институты выдержали проверку временем и оказали позитивное влияние на экономическое развитие в долгосрочном плане.

Выравнивание правил игры в политической и экономической областях

Таким образом, некоторые аспекты наблюдаемого в мире экономического и политического неравенства частично объясняются неравенством возможностей. Это неравенство неприемлемо как само по себе, так и в силу его последствий. Оно приводит к неэффективности экономики, политическим конфликтам, слабости институтов. Каковы же его последствия для экономической политики, и есть ли необходимость разрабатывать в этом случае программу действий, отличную от программы действий по сокращению масштабов бедности, уже принятой к исполнению Всемирным банком, другими многосторонними учреждениями и многими правительствами?

Мы утверждаем, что учет аспекта социальной справедливости повышает актуальность программы сокращения бедности. У бедных, как правило, меньше возможностей быть услышанными, ниже доходы и более ограничен доступ к услугам, нежели у большинства остального населения. Когда общество становится более справедливым – что выражается в расширении возможностей для всех слоев населения, – бедные получают "двойную выгоду". Во-первых, они получают непосредственную выгоду от расширения возможностей за счет более активного участия в процессе развития. Во-вторых, сам процесс развития также может стать более успешным и устойчивым к потрясениям, поскольку благодаря большей социальной справедливости совершенствуются институты, эффективнее устраняются конфликты, лучше используется весь потенциал общества, в том числе и бедных слоев населения. Ускорившийся в результате этого экономический рост в бедных странах в свою очередь будет способствовать сокращению неравенства в мировом масштабе.

Одним из проявлений более широкого участия бедных слоев населения в обеспечении экономического роста является тот факт, что эластичность сокращения бедности в зависимости от темпов экономического роста уменьшается при увеличении неравенства в доходах. Иными словами, воздействие (одинаковых показателей) экономического роста на сокращение бедности существенно выше при меньшем исходном неравенстве в доходах. В среднем, в странах с значительным неравенством доходов рост средних доходов на 1 процентный пункт ведет к сокращению количества бедных, живущих на 1 долл. США

в день, почти на 4 процентных пункта. В странах же с высоким неравенством доходов это воздействие близко к нулю⁸. Таким образом, политика, ведущая к большей социальной справедливости, также приводит к сокращению масштабов бедности: прямо – за счет расширения возможностей бедных слоев населения, и косвенно – за счет более устойчивого развития.

Проблема социальной справедливости раскрывает три новых – или, по крайней мере, нередко игнорируемых – аспекта, которые следует учитывать в ходе разработки политики в области развития:

- **Во-первых, оптимальные варианты политики сокращения бедности могли бы предусматривать перераспределение влияния, преимуществ или дотаций за счет изъятия их у господствующих социальных групп.** Крайняя неравномерность распределения богатства в сочетании с чрезмерной концентрацией политической власти способна помешать государственным институтам обеспечивать личные и имущественные права широких слоев населения, привести к перекосам в предоставлении услуг и функционировании рынков. Маловероятно, что такое положение дел изменится, пока возможность участвовать в принятии решений, влияние и общественные ресурсы не перейдут от господствующей социальной группы к группам, располагающим меньшими возможностями⁹.
- **Во-вторых, хотя такое перераспределение (власти, доступа к бюджетным средствам и рынкам) в интересах социальной справедливости зачастую способно обеспечить повышение эффективности, при разработке политики необходимо рассматривать возможность компромиссных решений.** В какой-то момент повышение налогов в целях финансирования строительства новых школ для детей из бедных слоев населения станет таким препятствием для инициатив либо инвестиций (в зависимости от того, насколько повышаются налоги), что от дальнейшего их повышения необходимо будет отказаться. Выбирая компромиссный политический курс, следует в полной мере учитывать всю выгоду большей социальной справедливости. Если увеличение расходов на школьное обучение детей из низших каст означает в долгосрочной перспективе искоренение социального стереотипирования в обществе и соответствующее повышение результативности, дополняющее получаемый сегодня выигрыш от расширения охвата детей школьным обучением, то игнорировать эти выгоды не следует.
- **В-третьих, дихотомия "политика содействия экономическому росту – политика обеспечения социальной справедливости" является ложной.** Распределение возможностей и процесс экономического роста взаимосвязаны. Политика, влияющая на одно из этих явлений, повлияет и на другое.

Это не означает, что при разработке каждого из направлений политики необходимо специально учитывать аспекты социальной справедливости: например, наилучшим способом нейтрализации усиливающих несправедливость последствий какой-либо реформы в сфере торговли не всегда может стать "настройка" самой торговой политики (что как раз может облегчить ее подчинение групповым интересам), а разработка дополняющих ее мер в таких областях, как социальная защита, мобильность рабочей силы и образование. Важны именно совокупность мер и добросовестность при их разработке.

Анализ опыта развития со всей очевидностью указывает на ключевую роль политических условий в стране и подтверждает правильность принятой в последние годы ориентации на качество управления и расширение прав и возможностей населения. Однако предоставление рекомендаций по вопросам политического устройства не является задачей Всемирного банка, равно как и его сравнительным преимуществом. Вместо этого, обращаясь к последствиям принятия мер политики, мы сосредоточиваем свое внимание на ключевых аспектах политики в области развития, признавая при этом, что при разработке политики необходимо принимать во внимание более широкий социальный и политический контекст и что механизмы подотчетности влияют на результативность процесса развития.

Поскольку экономическая политика формируется в определенных социально-политических условиях, значение имеют не только меры политики сами по себе: настолько же важно и то, как они разрабатываются, реализуются или реформируются. Реформа экономической политики, в результате которой ущемляются интересы какой-либо социальной группы, встретит сопротивление со стороны этой группы. Если это influentialная группа, то ей обычно удастся сорвать проведение реформы. Поэтому устойчивость реформ может быть обеспечена путем обнародования информации о последствиях реформы в плане перераспределения общественных ресурсов и, возможно, формирования коалиций бедных и средних слоев населения, которые могут выиграть от реформы, с тем чтобы прямо или косвенно расширить права и возможности членов общества, находящихся в относительно неблагоприятном положении.

Процесс реализации политики имеет также технический аспект. При выборе мер политики необходимо в полной мере принимать во внимание не только долговременные выгоды перераспределения общественных ресурсов, но и в равной степени все издержки этого процесса. Упор на социальную справедливость не отменяет того факта, что экспроприация собственности даже с целью устранения исторической несправедливости может отрицательно сказаться на последующих инвестициях, что высокие предельные ставки налога подавляют стимулы к труду, что инфляционное финансирование бюджетного дефицита обычно ведет к невялому регрессивному

налогообложению, дезорганизации экономики, сокращению инвестиций и снижению темпов экономического роста. Одним словом, упор на социальную справедливость не должен служить оправданием непродуманной экономической политики.

В докладе рассматриваются четыре основных направления деятельности государства в создании равных правил игры в области экономики и политики. Три из этих направлений касаются внутренней политики: инвестирование в развитие человеческого потенциала, расширение доступа к правосудию, земле и инфраструктуре, а также содействие устранению дискриминации на рынках. Четвертое относится к политике, способствующей усилению социальной справедливости – в части доступа на рынки, потоков капитала и управления – в глобальном масштабе.

При рассмотрении всех этих вопросов авторы доклада, стремясь сделать рекомендации конкретными и практически применимыми, осознают, что наилучший комплекс мер политики может быть разработан только с учетом странового контекста. Задачи в области образования, которые предстоит решать Судану, отличаются от стоящих перед Египтом задач в этой сфере. Оптимальная последовательность реформ государственного сектора не будет одинаковой для Латвии и Боливии. Возможности для осуществления реформы в области финансирования здравоохранения в Китае и Лесото также имеют кардинальные различия. Таким образом, подробные, конкретные рекомендации относительно мер политики необходимо разрабатывать на национальном – или даже на субнациональном – уровне. В связи с этим все, о чем пойдет речь ниже, носит достаточно обобщенный характер и должно истолковываться соответствующим образом и с осторожностью.

Способности человека

Развитие ребенка в раннем возрасте. Во многих развивающихся странах деятельность государства по оказанию услуг усиливается, а не смягчается неравенство, возникающее при рождении. В основе предпринимаемых государством мер должен лежать следующий принцип: развитие способностей человека не должно зависеть от обстоятельств его рождения, хотя и может отражать его предпочтения, вкусы и дарования.

Поскольку различия в уровне развития когнитивных способностей детей начинают усиливаться уже в самом раннем детстве (см. рис. 2), инициативы в области развития ребенка в раннем возрасте могут сыграть ключевую роль в выравнивании возможностей. Факты подтверждают справедливость взгляда, согласно которому вложение средств в развитие ребенка в раннем возрасте существенно влияет на его здоровье и готовность к учебе, а впоследствии может принести и весомую экономическую отдачу – зачастую большую, нежели вложение средств в образование и подготовку в учебных заведениях.

На Ямайке был проведен эксперимент с отстающими в росте детьми (в возрасте от 24 меся-

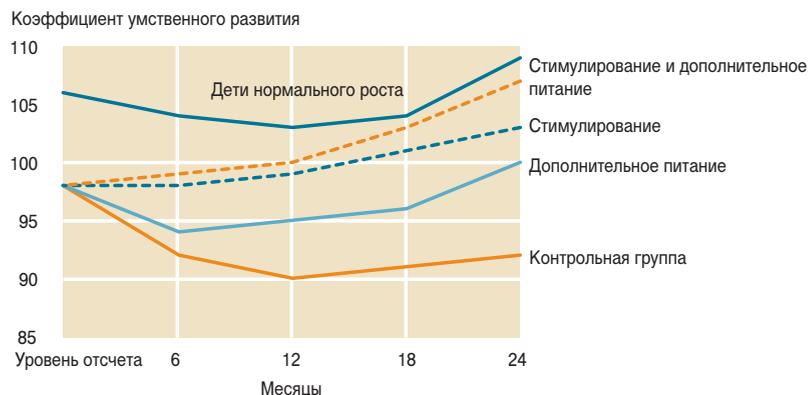
цев), в ходе которого было обнаружено, что уровень когнитивного развития этих детей ниже, чем у детей нормального роста. Такое отставание было устранено с помощью введения дополнительного питания и реализации программы регулярного стимулирования умственной деятельности. Через 24 месяца дети, получавшие более качественное питание и прошедшие курс активного стимулирования умственной деятельности, в своем развитии фактически догнали детей, рост которых в ранний период жизни был нормальным (рис. 6). Этот пример показывает, что решительные и хорошо продуманные государственные мероприятия способны значительно сократить разрыв между возможностями самых обездоленных слоев общества и уровнем возможностей, являющимся нормой для данного общества. Вложение средств в развитие потенциала детей из наиболее нуждающихся слоев населения в раннем детстве может помочь в выравнивании возможностей.

Школьное обучение. Этот процесс затрагивает все уровни системы школьного образования. Меры по выравниванию возможностей в области школьного образования должны обеспечить приобретение всеми детьми по меньшей мере базовых навыков, необходимых для участия в жизни общества и в современной глобальной экономике. Как показали результаты сопоставимых в международном масштабе ученических контрольных работ, даже в таких странах со средним уровнем доходов, как Колумбия, Марокко и Филиппины, уровень знаний большинства детей, получивших законченное базовое образование, недостаточен (главы 2 и 7).

Конечно, доступ к школьному обучению имеет важное значение, особенно в очень бедных странах, но в большинстве стран это является лишь частью проблемы. Расширение доступа необходимо дополнять мерами по стимулированию предложения (для повышения качества) и мерами по стимулированию спроса (для предотвращения ситуаций, когда родители по тем или иным причинам могут вкладывать недостаточно средств в образование своих детей). Универсального решения в этой сфере не существует, но в качестве мер по стимулированию предложения можно назвать повышение зарплаты учителей, улучшение материально-технической базы школ, разработку и внедрение методик преподавания, направленных на повышение успеваемости учащихся, которые отстают в учебе, будучи предоставлены сами себе.

Что касается стимулирования спроса, то к настоящему времени накопилось немало фактов, свидетельствующих об эффективности системы выплаты стипендий при условии регулярного посещения учебного заведения. Такие программы реализуются в самых разных странах – от Бангладеш до Бразилии, причем в отношении девочек они зачастую давали более заметные результаты. Помимо этого, разработаны весьма перспективные подходы к охвату обучением находящихся в социальной изоляции групп населения (например, "Видинская модель" охвата обучением детей

Рисунок 6. Наверстывание благодаря принятию мер на раннем этапе



Источник: Grantham-McGregor and others (1991).

Примечание: коэффициент развития представляет собой индекс прогресса по четырем показателям поведенческих и познавательных аспектов развития ребенка. Количество месяцев относится ко времени, прошедшему с момента включения ребенка в программу, – как правило, в возрасте 9 месяцев.

народности рома в Болгарии) и "подтягиванию отстающих" за счет коррективного обучения (например, программа "Балсахи" в Индии, в рамках которой в 20 городах молодые женщины работают в начальных классах в качестве помощников учителей). Как утверждается в "Докладе о мировом развитии – 2004", повышение ответственности школ и учителей перед учащимися, родителями и общественностью может способствовать улучшению качества предоставляемых услуг.

Здравоохранение. В области оказания услуг здравоохранения особое значение с точки зрения смягчения социальной несправедливости и устранения экономических перекосов имеют два аспекта. Во-первых, во многих случаях при предоставлении целого ряда услуг – иммунизации, водоснабжения и канализации, информации по вопросам гигиены и ухода за ребенком – выгодами пользуется не только собственно целевой контингент, но и другие группы населения. В этих областях имеет смысл предоставление государственных гарантий оказания услуг. Дотации, направленные на повышение спроса и призванные стимулировать охрану здоровья матери и ребенка, способствуют более широкому использованию этих услуг, помогая своевременно компенсировать проблемы с предоставлением информации – как в случае мексиканской программы "Возможности" (Oportunidades).

Во-вторых, плохо функционируют рынки страхования от болезней, приводящих к катастрофическим последствиям. (В данном случае понятие "катастрофических последствий" связано со способностью домохозяйства справиться с непосредственными расходами на лечение и потерей дохода.) Традиционная модель стимулирования предложения, ориентированная на государственные лечебные учреждения, работает неудовлетворительно, особенно в отношении бедных и социально изолированных групп населения. Более успешным решением может стать

предоставление или регулирование государственной системы всеобщего медицинского страхования. Можно привести много примеров такого подхода, начиная с объединения рисков в пул в Колумбии, введения карточек медицинского обслуживания в Индонезии и Вьетнаме и кончая программой всеобщего страхования "30 бат" в Таиланде. Как и в сфере образования, эти мероприятия необходимо сочетать со стимулированием внимательного отношения поставщиков услуг к потребностям всех слоев населения.

Управление рисками. Системы социальной защиты расширяют возможности людей, обеспечивая их "страховочной сеткой". Причинами ограничения инвестиций и инноваций могут быть не только расстройства здоровья, но и макроэкономические кризисы, реструктуризация отраслей промышленности, погодные условия и стихийные бедствия. Бедные слои населения, обладающие наименьшими возможностями для преодоления потрясений, обычно в наименьшей степени охвачены системами страхования рисков, хотя в большинстве стран риск нищеты угрожает многим людям, в том числе и не относящимся к бедным. Системы социальной защиты с более широким охватом помогают не допустить закрепления сегодняшнего неравенства, зачастую порожденного неудачным стечением обстоятельств, и превращения его в будущем в социальную несправедливость. Механизмы социальной защиты могут не только побудить домохозяйства к занятию видами деятельности, сопряженными с большим риском и способными принести более высокий доход, но также смягчить последствия реформ, от которых определенные группы населения оказываются в проигрыше.

К целевому контингенту систем социальной защиты обычно относятся три категории населения: работающие бедные; лица, считающиеся нетрудоспособными, либо лица, для которых занятие трудовой деятельностью нежелательно; и особые социально уязвимые группы. Если механизмы социальной защиты разработаны с учетом специфики каждой страны, то совокупность индивидуальных, адресных мер в отношении этих трех групп может фактически привести к созданию всеобъемлющей системы государственного страхования. В такой системе каждое домохозяйство, пострадавшее от какого-либо негативного шокового воздействия, в результате которого его уровень жизни упал ниже определенного порогового значения, получало бы право на государственную поддержку в той или иной форме.

Налогообложение в интересах социальной справедливости. Успешные меры по созданию равных условий требуют надлежащих ресурсов. Основной целью эффективной налоговой политики является мобилизация достаточного объема финансовых средств при минимальном, по возможности, подавлении мотивации и риске для экономического роста. Поскольку налоги влияют на принятие человеком решения в пользу труда либо досуга, потребления либо накопления и таким образом влекут за собой потери эффективности, оптимальный курс для большинства раз-

вивающихся стран, скорее всего, будет состоять в том, чтобы, избегая высоких предельных ставок подоходного налога, расширить налогооблагаемую базу, особенно в части налогов на потребление. Активное содействие социальной справедливости должно обеспечиваться в первую очередь государственным финансированием. Тем не менее, существуют определенные возможности для придания налоговой системе в целом умеренно прогрессивного характера, избегая при этом существенных потерь эффективности. Стремящиеся к этому страны могут, например, рассмотреть возможность введения несложных схем освобождения от налогообложения основных продуктов питания и повышения роли налога на имущество.

Несмотря на то, что на собираемость налогов влияет потенциал налогового ведомства и структура экономики, огромное значение имеют также качество институтов и характер общественного договора. В тех случаях, когда граждане могут рассчитывать на реальное оказание услуг, они, как правило, проявляют больше готовности платить налоги. И наоборот, коррумпированное или клептократическое государство едва ли вызовет у граждан доверие к властям и желание сотрудничать с ними. По общему правилу, эффективная налоговая система может быть создана только в условиях более высокого уровня легитимности и представительности государства, хотя в различных странах в понятие "эффективная" вкладывается разный смысл.

Правосудие, земля и инфраструктура

Развитие человеческого потенциала не будет способствовать расширению возможностей, если некоторые люди столкнутся с несправедливо низкой отдачей от использования своего потенциала, если их права будут защищены в меньшей степени, чем права других людей, и если они не будут иметь равного доступа к дополнительным факторам производства.

Создание справедливых систем правосудия.

Системы правосудия могут немало способствовать выравниванию правил игры в политической, экономической и социально-культурной областях, но могут и усилить существующее неравенство. В докладе рассматриваются как кодифицированное законодательство, так и пути его практического применения и обеспечения его исполнения. Правовые институты могут защищать политические права граждан и сдерживать попытки элиты осуществить "захват государства". Они могут выравнивать экономические возможности путем охраны имущественных прав всех граждан и недопущения дискриминации на рынках. Они поддерживают и отражают установленные в обществе правила игры и, таким образом, имеют решающее значение для обеспечения справедливости процессуальных норм, а также для функционирования столь важных для осуществления инвестиций механизмов широкой защиты имущественных прав и беспристрастного разрешения спор.

Закон также может ускорить изменение общественных норм, а системы правосудия, оспаривая носящую несправедливый характер практику, могут дать толчок к прогрессу и переменам в социальной сфере. Например, в США принятие в 1964 году Закона о гражданских правах и создание в 1965 году системы "Медикэр" позволили осуществить десегрегацию лечебных учреждений и привели к масштабному снижению уровня младенческой смертности среди афроамериканцев. Доказано, что программы "позитивных действий" также снижают различия между социальными группами в доходах и уровне образования. Но они могут носить политическую окраску и свестись к помощи наиболее обеспеченным представителям обездоленных групп населения.

Отражение принципа социальной справедливости в законах и добросовестность при их проведении в жизнь предполагают обеспечение баланса между укреплением независимости систем правосудия и повышением их подотчетности, особенно в целях предупреждения опасности того, что богатые и влиятельные лица могут заниматься подкупом представителей закона, влиять на решения суда или просто игнорировать закон. Меры по расширению доступности судебной правовой системы – создание выездных судов, оказание правовой помощи, взаимодействие с традиционными институтами – помогают устранить препятствия, с которыми сталкиваются группы населения, находящиеся в социальной изоляции. Хотя традиционные институты – явление сложное, которое может порождать неравенство (например, гендерное), они слишком важны, чтобы их можно было игнорировать. Южная Африка представляет собой пример страны, где проводимая политика обеспечивает баланс между традиционными обычаями и правами и обязанностями, закрепленными государственным законодательством.

По пути обеспечения более справедливого доступа к земле.

Расширение доступа к земле не обязательно должно выражаться в закреплении прав собственности на нее (глава 8). Более продуктивным направлением политики было бы совершенствование функционирования рынка земли и обеспечение малоимущим гарантий их права на землю, как это делается в сельских районах Таиланда и в городах Перу. Проведение земельной реформы, предусматривающей перераспределение земельных угодий, целесообразно в тех случаях, когда существует вопиющее неравенство в области землевладения, а институциональная среда позволяет реализовать схемы эффективного перераспределения земли в пользу небольших фермерских хозяйств и поддерживать их путем оказания дополнительных услуг, избежав масштабных издержек переходного периода. Но эта задача может оказаться непростой, и в случае высокого уровня легитимности прав собственности, вероятно, придется идти на значительные компромиссы.

Экспроприация земли (с компенсацией), по-видимому, является наиболее разрушительным инструментом перераспределения. В качестве

двух экономически выгодных альтернативных решений можно назвать отказ от права собственности на государственные земли и изъятие земельных угодий, занятых незаконными поселениями, возможно, в обмен на установление прав собственности на часть занятых поселениями земель. Многообещающими представляются подходы на рыночной основе или на базе общин, дающие членам общины возможность получить льготные кредиты для аренды земли или ее приобретения по свободному соглашению сторон, как это делается в Бразилии или Южной Африке. Еще одной полезной мерой может быть земельный налог, являющийся источником средств для приобретения земли в целях ее распределения, либо стимулирующий перераспределение земли за счет установления высоких ставок для крупных или недостаточно используемых земельных участков.

Обеспечение равного доступа к инфраструктуре.

Что касается доступа к инфраструктуре – дорожной сети, энергоснабжению, водоснабжению, канализации, электросвязи, – то различные группы населения, как правило, обеспечены им крайне неравномерно. Для многих жителей развивающихся стран невозможность воспользоваться доступными услугами инфраструктуры означает жить в изоляции от рынков и услуг, не иметь бесперебойной подачи воды и электричества для производственных и бытовых нужд. Это нередко ведет к существенному ограничению экономических возможностей.

Несмотря на то, что государственный сектор во многих случаях остается основным источником инвестиций в развитие инфраструктуры, направленных на расширение возможностей для самых бедных, можно использовать и ресурсы эффективно работающего частного сектора. Приватизацию предприятий жилищно-коммунального хозяйства нередко критикуют за то, что она усугубляет неравенство, но судя по фактам, в реальности все обстоит не так просто. В Латинской Америке приватизация, как правило, приводила к расширению доступа к услугам, особенно в отраслях энергоснабжения и электросвязи. Вместе с тем, в ряде случаев рост цен после приватизации оказывался гораздо более весомым фактором, нежели выигрыш от повышения качества услуг и расширения их охвата, что вызывало недовольство широких слоев населения.

Таким образом, приватизация – это классический пример политики, которая может быть оправданной или неоправданной, в зависимости от местной специфики. Если государственная система крайне коррумпирована или неэффективна, но в стране имеется достаточный потенциал надлежащего регулирования в постприватизационный период, тогда приватизация может стать полезным инструментом. В иных же случаях непродуманная программа приватизации может попасть под контроль заинтересованных групп и привести к передаче государственных активов в частные руки за бесценок.

Опыт показывает, что для обеспечения социальной справедливости не столько важен статус

поставщика услуг инфраструктуры – частный оператор или государственное предприятие – сколько структура стимулов для этих поставщиков и их ответственность перед широкой общественностью. Мы полагаем, что разработчики экономической политики могут добиться более равноправного предоставления услуг инфраструктуры, если сосредоточат внимание на расширении не требующего больших затрат доступа к этим услугам для бедных слоев населения и бедных районов (нередко путем сотрудничества с поставщиками услуг из неформального сектора экономики и выделения целевых субсидий) и на укреплении системы управления этим сектором через повышение ответственности поставщиков услуг и расширение роли потребителей.

Рынки и макроэкономика

Рынки играют ключевую роль в создании для людей возможности превратить их ресурсы в результаты. Рыночные сделки, участники которых используют свое состояние или статус для обеспечения себе более выгодных условий, являются неравноправными и неэффективными, а кроме того, могут подавить у различных групп населения стимулы к расширению своих ресурсов (глава 9).

Финансовые рынки. Банковские системы, находящиеся под контролем заинтересованных групп, действуют на основе принципа фаворитизма: нескольким крупным банкам гарантируется привилегированное положение на рынке, а они, в свою очередь, кредитуют на выгодных условиях некоторые избранные предприятия, во все не обязательно способные принести наивысшую прибыль с учетом потенциального риска. В этом, возможно, и состоит причина того, что во многих странах большая финансовая глубина соотносится с меньшим неравенством в доходах. Обеспечение более равноправного доступа к финансированию путем расширения финансовых систем может, таким образом, помочь эффективно работающим компаниям, которые прежде не могли получить финансирование из официального финансового сектора.

Однако это соотношение носит лишь предположительный характер, поэтому в докладе используются более конкретные данные целевых исследований, проведенных в странах со средним уровнем дохода, например в Республике Корея, Малайзии, Мексике и Российской Федерации, и в более бедных странах, в том числе в Индонезии и Пакистане. Эти исследования выявили на первый взгляд парадоксальную картину. Страны с ярко выраженным неравенством в области властных полномочий и распределения богатства, со слабыми институтами и подконтрольными заинтересованным группам финансовыми системами обычно страдают от узости финансового сектора, ориентированного на потребности влиятельных групп и скрывающего низкое качество активов. Очевидным решением представлялось бы создание открытой финансовой системы. Однако во многих странах – начиная с

Мексике в начале 1990-х годов и кончая странами с переходной экономикой, таких как Чешская Республика и Россия, – влиятельные или состоятельные группы зачастую находили способы взять под свой контроль и процесс либерализации.

В связи с этим постепенное углубление и расширение доступа должно дополняться усилением горизонтальной подотчетности (в рамках регулирующих структур), повышением ответственности перед обществом, а там, где это осуществимо, – и механизмами, предусматривающими выполнение обязательств внешнего характера (например, в случае стран Центральной Европы и Балтии – вступление в Европейский союз). Полезными могут оказаться также программы, ориентированные на бедные слои населения, например микрокредитование, но они не способны заменить курс на расширение доступа в целом.

Рынки труда. Выравнивание правил игры на рынке труда состоит в поиске правильного (особого для каждой страны) соотношения между гибкостью и защитными мерами с целью обеспечить более равный доступ к равным условиям занятости для максимально возможного числа работников. Во многих странах действует весьма обширная нормативно-правовая база для работников официального сектора экономики, которая практически не распространяется на тех, кто занят в нерегулируемой (и зачастую менее безопасной) неформальной экономике. Обычно между этими секторами происходит определенный добровольный переток рабочей силы, а сама неформальная экономика чрезвычайно многообразна и включает как микропредпринимателей и некоторых самостоятельно занятых лиц, доходы которых выше, чем у работников официального сектора экономики, так и множество работников с гораздо худшими условиями найма. Это ведет к недостаточной защищенности более бедных работников, тогда как нормы, касающиеся работников официального сектора, способны сделать систему занятости менее гибкой и зачастую невыгодной для самих работников, например, в случае неэффективности профессиональных систем социального обеспечения.

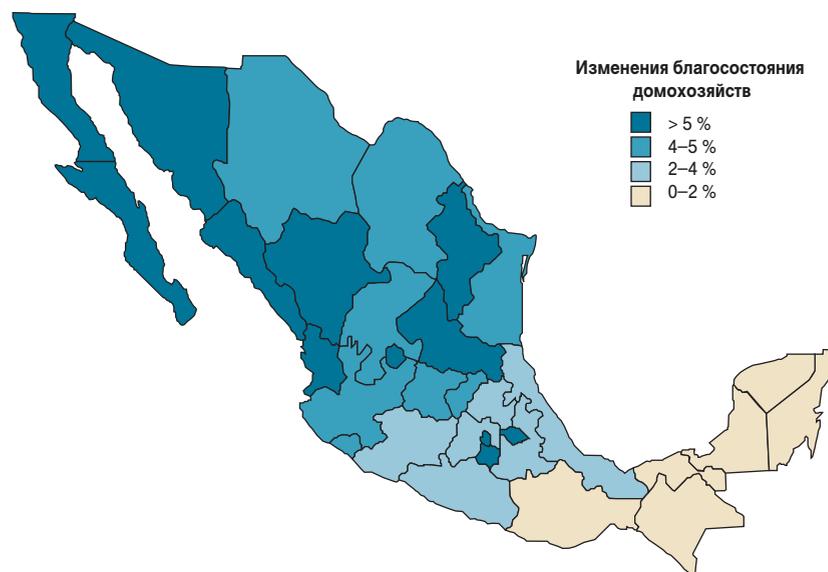
Для обеспечения социальной справедливости на рынке труда особое значение имеют два положения общего характера. Во-первых, при проведении реформ на рынке труда необходимо обеспечить практическое соблюдение основных трудовых норм во всех его сегментах, не допуская рабского труда, кабальных трудовых договоров, опасных форм детского труда, дискриминации. Работникам следует гарантировать свободу собраний и объединений, а профсоюзы должны иметь возможность активно участвовать в коллективных переговорах. Во-вторых, при разработке комплекса мер политики во всех случаях его следует оценивать с точки зрения соблюдения баланса между мерами защиты (для всех работников) и возможностями для проведения реструктуризации, играющей ключевую роль в достижении быстрого экономического роста и создании рабочих мест.

Защита интересов работников часто принимает форму излишне жесткого законодательства о гарантиях занятости, при котором найм на работу связан с высокими издержками в целом, а в некоторых случаях еще больше увеличивает издержки при найме неквалифицированных работников, молодежи и женщин – то есть именно тех, чьи интересы призваны защищать такие законы. Для многих стран можно разработать альтернативные меры политики (имеющие больший охват и в меньшей степени деформирующие рынок), которые способствуют созданию равных условий на рынке труда. Среди вариантов такой альтернативной политики – программы страхования от безработицы (внедрение которых более вероятно в странах со средним уровнем дохода) и программы занятости на условиях низкой заработной платы (в идеале – с предоставлением гарантий занятости), которые можно с успехом осуществлять даже в бедных странах или штатах.

Товарные рынки. Последствия мер, направленных на открытие товарных рынков какой-либо страны для свободной торговли – по крайней мере краткосрочные и среднесрочные – носят весьма разнородный характер. Они могут быть связаны с географическим положением: иллюстрацией служат последствия либерализации торговли в различных регионах Мексики (рис. 7). Это указывает на важность взаимосвязи между внутренними товарными рынками и конфигурацией создаваемой инфраструктуры. Кроме того, нередко наблюдается их тесная зависимость от уровня квалификации рабочей силы на рынке труда. В последние двадцать лет во многих странах либерализация торговли (нередко происходившая одновременно со снятием барьеров для прямых иностранных инвестиций) сопровождалась ростом неравенства в доходах. Это в первую очередь характерно для стран со средним уровнем доходов, в частности для Латинской Америки. Снятие барьеров для торговли часто приводит к всплеску спроса на высококвалифицированный труд в связи с проводимой компаниями модернизацией производственных процессов (экономисты называют это "модернизацией с акцентом на квалифицированный труд"). Если существующая институциональная среда не дает работнику возможности свободно перейти на новое место работы, либо ограничивает доступ будущих поколений к образованию, такое развитие событий неблагоприятно скажется на социальной справедливости.

Макроэкономическая стабильность. В настоящем докладе утверждается, что между порождающими несправедливость институтами и макроэкономическими кризисами существует двусторонняя взаимозависимость, последствия которой отрицательно сказываются в первую очередь на социальной справедливости и долгосрочном экономическом росте. Страны со слабыми и подконтрольными заинтересованным группам институтами в большей степени подвержены макроэкономическим кризисам. От таких кризисов сильнее всего страдают бедные слои

Рисунок 7. Лучше быть поближе к экономическим возможностям
Изменения благосостояния домохозяйств в Мексике после либерализации торговли в 1990-е годы



Источник: Nicita (2004).

населения, не имеющие достаточных средств, чтобы противостоять потрясениям. Кроме того, преодоление кризиса зачастую приводит к регрессу – в силу действия ряда механизмов, большинство которых не учитывается при проведении традиционных обследований домохозяйств: снижение доли трудовых доходов, по крайней мере у занятых в официальном секторе экономики, прирост капитала у сумевших вывести деньги из страны и финансовая реструктуризация долгов для спасения влиятельных лиц. Расходы на такую реструктуризацию покрываются за счет повышения налогов и сокращения потребления в том или ином сочетании. Поскольку налоги, как правило, носят пропорциональный характер, а расходы, в конечном счете, зачастую – прогрессивный (в частности, в Латинской Америке), то более бедные группы населения несут непропорционально большую долю таких расходов на реструктуризацию. Кроме того, установлено, что высокая инфляция также отрицательно влияет на экономический рост, а ее воздействие носит регрессивный характер.

Забота о социальной справедливости должна в целом диктовать в высшей степени осмотрительную позицию в вопросах рационального макроэкономического управления и регулирования финансового сектора. Рано или поздно станет ясно, что популистская макроэкономическая политика вредна для экономического роста и социальной справедливости. Экономическая политика может способствовать росту социальной справедливости, если она предполагает проведение антициклической налогово-бюджетной политики, создание системы социальной защиты до наступления кризиса, снижение объемов связан-

ного с риском кредитования и оказание поддержки в ходе финансовой реструктуризации только мелким вкладчикам. Но, как и при разработке политики в других областях, эти меры должны опираться на институциональную структуру, при которой более свободные от политического влияния институты (например, независимые центральные банки и самостоятельные ведомства, регулирующие деятельность финансового сектора) сочетались бы с большей информированностью и свободой дискуссии в обществе.

Мировая арена

Самым важным обстоятельством, предопределяющим возможность человека жить здоровой и продуктивной жизнью, является страна, в которой он родился. Масштабы социальной несправедливости в мире огромны. Возможность их сокращения зависит прежде всего от внутренней политики бедных стран – от ее влияния на экономический рост и развитие. Но можно принять меры глобального масштаба, которые позволят изменить внешние условия и усилить эффект внутренней политики. В этом смысле меры, принимаемые на мировом и национальном уровнях, дополняют друг друга.

Мы живем в интегрированном мире, где люди, товары, идеи и капиталы пересекают национальные границы. Собственно говоря, в большинстве рекомендаций в области экономической политики, которые давались бедным странам в последние несколько десятилетий, в том числе и Всемирным банком, подчеркивались преимущества участия в глобальной экономике. Однако условия глобальных рынков нельзя назвать справедливыми, а правила, по которым они функционируют, оказывают на развивающиеся страны непропорционально отрицательное воздействие (глава 10). Эти правила – результат сложнейших переговорных процессов, и роль развивающихся стран в них невелика. Более того, даже если бы на рынках отсутствовала дискриминация, то неравная обеспеченность ресурсами ограничивала бы способности бедных стран воспользоваться возможностями на глобальном уровне. Таким образом, чтобы создать для всех стран равные условия в сфере экономики и политики в мировом масштабе, необходимо сформулировать более справедливые правила функционирования мировых рынков, обеспечить более активное участие развивающихся стран в выработке глобальных норм и расширить содействие развитию и поддержанию ресурсов как бедных стран, так и бедных слоев населения.

В докладе приводятся отдельные свидетельства многообразных проявлений дискриминации на глобальных рынках труда, товаров, идей и капитала. Неквалифицированные рабочие из бедных стран, которые могли бы больше зарабатывать в богатых странах, сталкиваются с серьезными препятствиями при миграции. Производители сельскохозяйственной продукции, промышленных товаров и услуг из развивающихся стран сталкиваются с препятствиями при их реализации в развитых странах. Правовая охрана патен-

тов ограничивает доступ бедных стран к новым разработкам (особенно лекарствам), а ведущиеся исследования ориентируются главным образом на заболевания, характерные для богатых стран. Во время долговых кризисов инвесторы из богатых стран нередко добиваются для себя более выгодных условий. В большинстве случаев более справедливые правила принесли бы пользу гражданам как развитых, так и развивающихся стран. Конечно, выгоды будут неодинаковыми для разных стран и рынков: по всей вероятности, они окажутся самыми ощутимыми там, где велик объем официальной миграции (и в выигрыше окажутся непосредственно сами мигранты), а выгоды от торговли, вероятнее всего, получают в основном страны со средним уровнем дохода, а не наименее развитые страны.

В докладе рассматриваются пути сокращения масштабов неравенства на мировых рынках, в том числе: обеспечение возможности увеличить объем временной миграции в страны ОЭСР, осуществление широкомасштабной либерализации торговли в рамках Дохийского раунда переговоров, предоставление бедным странам возможности использовать непатентованные лекарства и разработка финансовых стандартов, более подходящих для развивающихся стран.

Международные нормы, регулирующие функционирование глобальных рынков, являются результатом сложного процесса переговоров. В некоторых случаях, таких как международные пакты о правах человека, процесс подготовки документов воспринимается как справедливый. В других случаях процессы и результаты воспринимаются как несправедливые, даже если официальные нормы носят справедливый характер. Например, во Всемирной торговой организации (ВТО) каждая страна имеет один голос и вправе заблокировать переговорный процесс. Но даже при этих условиях процессы в ВТО иногда воспринимаются как несправедливые, так как и в развитых, и в развивающихся странах исходное соотношение сил между интересами влиятельных деловых кругов и интересами общества складывается не в пользу последнего. Этот дисбаланс проявляется, например, в разном числе сотрудников штаб-квартиры ВТО в Женеве, представляющих каждую из ее стран-членов. Расширение представительства бедных стран во всемирных учреждениях помогло бы усовершенствовать переговорный процесс и, возможно, выработать более справедливые правила.

Последствия совершенствования глобальных рынков по-разному сказываются на разных странах. Более крупные развивающиеся страны с высокими темпами роста извлекают значительные выгоды из либерализации мировой торговли, миграции и потоков капитала, что способствует сохранению ими устойчивых темпов роста (в то время как ориентированная на социальную справедливость внутренняя политика позволяет им одновременно поддерживать долгосрочный экономический рост и обеспечивать получение выгоды от этого роста широкими слоями населения). Страны с отсталой экономикой выиграют в краткосрочной перспективе гораздо меньше от либе-

рализации мировых рынков и по-прежнему будут зависеть от получения внешней помощи. Для них крайне необходимы меры международного характера, компенсирующие неравномерность распределения ресурсов. Меры по наращиванию ресурсов принимаются главным образом самими странами и реализуются путем государственных инвестиций в развитие людских ресурсов, инфраструктуры и совершенствование управления. Однако мировое сообщество может оказать поддержку внутренней политике, предоставляя ресурсы в форме помощи, которая не зачитывается в счет погашения долгов, а также инвестиций в глобальные общественные блага, прежде всего в общее достояние человечества.

Необходимо увеличить объемы помощи в соответствии с обязательствами, которые богатые страны приняли на себя в 2002 году на конференции в Монтеррее, и следует разработать конкретные планы, предусматривающие доведение объемов помощи до 0,7 процента валового национального дохода. Увеличение объемов помощи окажется целесообразным при условии, что такая помощь будет эффективно использоваться для устранения ограничений и ускорения темпов развития в странах-получателях. Повышения эффективности можно добиться, если в большей степени ориентироваться на конечные результаты, отказаться от практики предоставления помощи, связанной предварительными условиями, и постепенно передавать вопросы разработки и управления из рук доноров в руки получателей. Предоставляемая помощь не должна расходоваться на уплату долга, и финансирование погашения долга должно производиться только за счет дополнительных ресурсов. В противном случае эффективность программ помощи может быть подорвана. Следует изучить возможности инновационных механизмов расширения помощи на цели развития, в том числе глобальных налогов и частных взносов.

Социальная справедливость и развитие

Выдвижение социальной справедливости в качестве главного условия развития основывается на важнейших концепциях развития, разработанных в последние 10-20 лет, таких как роль рынков, развитие людских ресурсов, управление и расширение прав и возможностей, и сводит их все воедино. Необходимо отметить, что в этом году понятие социальной справедливости оказалось в центре внимания как Доклада о мировом развитии, так и Доклада о развитии человеческого потенциала Программы развития Организации Объединенных Наций. Призыв способствовать выравниванию правил игры для развивающихся стран, как в политической, так и экономической сфере, способствует интеграции двух основных направлений деятельности Всемирного банка – создания благоприятного для инвестиций институционального климата и расширения прав и возможностей бедных слоев населения. Если государственные институты будут защищать личные, политические и имущественные права всех без исключения, в том числе и тех, кто сегодня этих прав лишен, страны смогут привлечь более широкие круги инвесторов и фирм, использующих инновационные технологии, а также повысить эффективность услуг, предоставляемых всем своим гражданам. Большая социальная справедливость может в долгосрочной перспективе стать залогом повышения темпов экономического роста. Этому может способствовать и более справедливый характер международных отношений, и не в последнюю очередь выполнение международным сообществом обязательств, принятых им в Монтеррее. Ускорение темпов экономического роста и развитие людских ресурсов в более бедных странах играют важную роль в устранении несправедливости в мировом масштабе и достижении Целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.

Примечания

1. Коэффициент младенческой смертности рассчитывается отдельно только на уровне провинций, без учета расовых, гендерных и иных социальных различий. Статистические данные о средней продолжительности жизни приводятся в разбивке по расовым и гендерным группам без учета региональных различий и уровня дохода. Поэтому весьма вероятно, что реально существующие различия между типичными индивидами с вышеперечисленными характеристиками, скорее всего, уменьшаются. Кроме того, продолжительность жизни Нтхабисенг может оказаться намного меньше, если она – как многие молодые южноафриканки – заразится ВИЧ/СПИДом. Сведения взяты из Day and Hedberg (2004). Ожидаемая продолжительность школьного обучения рассчитана на основе дезагрегированных данных в разбивке по провинциям, полу, расовой принадлежности, проживанию в городе или сельской местности, квинтилю расходов на потребление и уровню образования матери. Эти данные взяты из Обследования рабочей силы и Обследования доходов и расходов за 2000 год, проведенных Статистическим управлением Южно-Африканской Республики.

2. В 2000 году прогнозируемый месячный объем расходов на потребление для лиц с такими характеристиками составлял: для Нтхабисенг – 119 рандов (45 долл. США с поправкой на паритет покупательной способности), а для Питера – 3662 ранда (1 370 долл. США). Среднестатистический белый мужчина, имеющий мать с высшим образованием, который проживает в Кейптауне и входит в число 20 процентов лиц с наивысшим уровнем дохода, как правило, попадает в девяносто девятый процентиль совокупного распределения доходов. Использованы данные Обследования рабочей силы и Обследования доходов и расходов за 2000 год.

3. К этому также добавляются различия в уровне доходов, потребления и т. д.: Свен может рассчитывать на месячный заработок, равный 833 долл. США, тогда как заработок среднестатистического южноафриканца составляет 207 долл. США (Нтхабисенг будет зарабатывать 44 долл. США в месяц). Если бы Свену повезло еще больше и он родился в семье, находящейся на шведской шкале распределения доходов на том же уровне, на котором семья Питера находится на шкале распределения доходов в ЮАР, то его ожидаемый месячный доход возрос бы до 2 203 долл. США. Свен сможет посетить любую страну, стоит ему этого захотеть, тогда как Нтхабисенг и Питеру предстоит подождать визы, в которой им могут отказать.

4. В некоторых случаях реформы могут привести к повышению эффективности производства, расширению возможностей и вместе с тем – к росту неравенства в доходах (например, в сельской местности: так случилось во время деколлективизации сельского хозяйства в Китае в конце 1970-х годов). Опыт Китая, а также снятие ограничений на размеры заработной платы в ряде стран Европы и Центральной Азии с переходной экономикой хорошо иллюстрируют положение более общего характера: поскольку социальная справедливость подразумевает справедливость процессов и равенство возможностей, делать вывод о ее наличии на основании одного лишь характера распределения доходов невозможно. Большая справедливость, как правило, – но не всегда – приводит к уменьшению неравенства доходов. Равно как и не всякая политика, направленная на уменьшение неравенства, способствует большей социальной справедливости.

5. Mazumder (2004).

6. Обеспокоенность общества могут вызывать и другие аспекты взаимовлияния неравных возможностей и социальных условий, в том числе связь между неравенством и преступностью, а также между неравенством и здоровьем. Мы вкратце останавливаемся на них в докладе, однако основное внимание уделяем аспектам, оказывающим более непосредственное воздействие на социальную справедливость.

7. Не исключено, что такая вариативность процентных ставок объясняется вескими экономическими причинами: например, фиксированными административными расходами по займам, большей асимметричностью информации, и т. п. Дело в том, что от этого в первую очередь страдают более бедные группы населения, причем это никак не связано с их инвестиционными возможностями, что ведет как к росту неэффективности, так и к закреплению неравенства.

8. Эти средние значения основаны на реальных ситуациях и относятся к общей эластичности сокращения бедности в зависимости экономического роста, включающей любые изменения в сфере неравенства. Понятия "незначительное неравенство" и "значительное неравенство" соотносятся с значениями коэффициента Джини 0,3 и 0,6 соответственно. Если исходить из предположения о неизменности кривой Лоренца, то частичная эластич-

ность уровня бедности от экономического роста снижается аналогичным образом, но не до нуля (см. главу 4).

9. Хотя перераспределение в интересах социальной справедливости будет, как правило, происходить в форме передачи ресурсов от более богатых социальных групп более бедным, может случиться так, что выгоду от перераспределения получают социальные группы, не относящиеся к бедным, особенно группы со средним достатком. Это будет зависеть от характера сбоев рыночного механизма. Например, освобождение финансовой системы из-под контроля господствующей социальной группы в первую очередь принесет пользу мелким и средним предпринимателям. Бедные слои населения ощутят выгоду тогда, когда расширенный доступ к финансовым услугам предпринимателей из среднего класса трансформируется в ускорение экономического роста и создание новых рабочих мест.

Литература

Слово "processed" ("напечатано фотомеханическим способом") используется для описания неофициально воспроизведенных работ, которые могут отсутствовать в открытом доступе в библиотеках.

Bourguignon, François, and Christian Morrisson. 2002. "Inequality among World Citizens: 1820–1992." *American Economic Review* 92(4):727–44.

Day, Candy, and Calle Hedberg. 2004. "Health Indicators." *South African Health Review* 2003(4):349–420.

Grantham-McGregor, S. M., C. Powell, S. P. Walker, and J. H. Himes. 1991. "Nutritional Supplementation, Psychosocial Stimulation, and Mental Development of Stunted Children: The Jamaican Study." *The Lancet* 338(8758):1–5.

Hoff, Karla, and Priyanka Pandey. 2004. "Belief Systems and Durable Inequalities: An Experimental Investigation of Indian Caste." Washington, D.C.: World Bank Policy Research Working Paper Series 2875.

Mazumder, Bhakshar. 2004. "Earnings Mobility in the UD." In Samuel Bowles, Herbert Gintis, and Melissa Osborne, eds., *Unequal Chances: Family Background and Economic Success*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Nicita, Alessandro. 2004. "Who Benefited from Trade Liberalization in Mexico? Measuring the Effects on Household Welfare." Washington, D.C.: World Bank Policy Research Working Paper Series 3265.

Paxson, Cristina H., and Norbert Schady. 2005. "Cognitive Development among Young Children in Ecuador: The Roles of Wealth, Health, and Parenting." World Bank. Policy Research Working Paper Series 3605. Washington, D.C.

Schady, Norbert. 2005. "Changes in the Global Distribution of Life Expectancy and Education." World Bank. Washington, D.C. Processed.

ORDERING INFORMATION

World Development Report 2006: Equity and Development

TITLE	STOCK #	PRICE*	QTY	TOTAL
World Development Report 2006: Equity and Development A copublication of the World Bank and Oxford University Press.				
Paperback. September 2005. ISBN 0-8213-6249-6.	D16249	US\$26		
Hardcover. September 2005. ISBN 0-8213-6251-8.	D16251	US\$50		
			Subtotal	
			Shipping & Handling**	
			Total US\$	

* Geographic discounts apply - up to 75% in some countries. Please see enclosed information or visit <http://publications.worldbank.org/discounts>

**Shipping and Handling charges within the US are US\$8.00 per order. If a purchase order is used, actual shipping will be charged. Outside of the US, customers have the option to choose between non-trackable airmail delivery (US\$7.00 per order plus US\$6.00 per item) and trackable couriered airmail delivery (US\$16.50 per order plus US\$8 per item).

PAYMENT METHOD

Orders from individuals must be accompanied by payment or credit card information. Credit cards accepted only for orders addressed to the World Bank. Check with your local distributor about acceptable credit cards. Please do not send cash.

(Please print)

Name _____ Charge my: American Express Mastercard Visa
Title _____ Card no. _____
Organization _____ Expiration date ____ / ____
Address _____ Name _____
(as it appears on the card)
City _____ Signature _____
(required for all credit card charges)
State _____ Zip/Postal Code _____ Check no. _____ in the amount of \$ _____
Country _____ is enclosed. When ordering directly from the World Bank,
Phone _____ make check payable in U.S. funds only drawn on a U.S.
Fax _____ bank to: The World Bank. Please send your check with
E-mail _____ your order.
Institutional customers in the U.S. only:
 Bill me. Please include purchase order.

To Order:

World Bank Publications
www.worldbank.org/publications
By mail: P.O. Box 960, Herndon, VA 20172-0960, USA
By phone: +1-703-661-1580 or 800-645-7247
By fax: +1-703-661-1501
Questions? E-mail us at books@worldbank.org

SOURCE CODE
VWDR06



WORLD BANK
Publications

The reference of choice on development

Неравенство в доходах, состоянии здоровья и уровне образования давно укоренилось во многих развивающихся странах. Когда такое неравенство результатов порождается неравенством возможностей, возникает обеспокоенность как самим этим явлением, так и его последствиями. Поскольку неравенство возможностей нередко сопровождается глубокими различиями в уровне влияния, власти и в социальном статусе – как между отдельными людьми, так и между группами населения, – оно имеет свойство воспроизводиться заново. А поскольку социальная несправедливость ведет к неэффективному использованию ресурсов и низкой эффективности институтов, она превращается в тормоз для долговременного развития. Из этого следует, что государство имеет законное право принять меры по обеспечению равноправия и достижению социальной справедливости – при условии, что эти меры осуществляются с учетом главенства свободы личности и роли рынков в распределении ресурсов.

В "*Докладе о мировом развитии – 2006*" приводятся данные о неравенстве возможностей как внутри отдельных стран, так и на межгосударственном уровне и рассказывается о механизмах торможения развития. В Докладе указывается на необходимость должного учета аспектов социальной справедливости при определении приоритетов развития: принимаемые государством меры следует нацелить на расширение возможностей для тех, кто при отсутствии соответствующей политики имеет меньше всего ресурсов, влияния и прав. Предлагаемые в докладе меры на страновом уровне предусматривают инвестиции в развитие людских ресурсов, расширение доступа к правосудию, земельным ресурсам и инфраструктуре, содействие ликвидации дискриминации на рынках. Что касается международных аспектов, то в докладе рассматривается функционирование глобальных рынков и анализируются правила, которые регулируют эти рынки. Предлагается оказывать бедным странам и бедным слоям населения дополнительную помощь в увеличении имеющихся в их распоряжении ресурсов. "*Доклад о мировом развитии – 2006*" опирается на 60-летний опыт деятельности Всемирного банка в области развития и содержит ценную информацию, помогающую понять, каким образом повышение социальной справедливости может привести к сокращению масштабов бедности, ускорению темпов экономического роста, прогрессу в сфере развития и расширению возможностей беднейших групп в нашем обществе.



ВСЕМИРНЫЙ БАНК



9 780821 364178

ISBN 0-8213-6417-0