

# Как страны возвращают человеческий капитал

Последовательные усилия, не ограниченные рамками политических циклов

Преемственность, не ограниченная рамками политических циклов, имеет основополагающее значение для преобразований в сфере человеческого капитала. Опыт, накопленный странами в самых разных условиях, свидетельствует о том, что последовательно ставить во главу угла вопросы человеческого капитала — подход и возможный, и эффективный.

## ОБ ЭТОЙ СЕРИИ ПУБЛИКАЦИЙ

В этой серии публикаций из четырех частей рассматриваются реализуемые правительствами стратегии преодоления многочисленных препятствий на пути эффективных инвестиций в человеческий капитал. Основное внимание уделяется подходу целостного правительства, предполагающему (i) последовательные усилия, не ограниченные рамками политических циклов, (ii) межведомственную координацию и (iii) разработку стратегий и программ, ориентированных на использование и расширение базы фактических данных.

Наращиванию человеческого капитала может способствовать принятие любой из этих стратегий, однако среди максимально улучшивших показатели человеческого капитала зачастую оказываются страны, осуществлявшие все три эти стратегии в совокупности. В этой серии публикаций мы рассматриваем различные аспекты этого подхода, используя примеры разных стран, и в заключение знакомимся с тем, как успешное применение всех трех стратегий позволило добиться весомых результатов и долгосрочных выгод.

## Бангладеш: целенаправленные усилия по сокращению рождаемости

**Предпринимая целенаправленные усилия на протяжении нескольких десятилетий, Бангладеш удалось достичь резкого сокращения рождаемости.** В середине 1970-х годов у жительниц Бангладеш было, в среднем, более шести детей; к 2000 году этот показатель существенно уменьшился – до 3,3, а к 2011 году он сократился до 2,3 и продолжил снижаться в направлении уровня простого воспроизводства. Эти изменения стали возможными благодаря масштабной программе планирования семьи, сочетавшей в себе инициативы на стороне спроса и на стороне предложения<sup>1</sup>.

Ключевую роль в этой программе сыграли многочисленные женщины – социальные работники, заходящие в каждый дом, чтобы распространять информацию, мотивировать клиентов и предлагать противозачаточные средства. Программа использовала потенциал средств массовой информации и иные виды коммуникации, способные изменять социальные и поведенческие модели, чтобы стимулировать изменение отношения к размеру семьи и спросу на противозачаточные средства. В этой работе принимали участие не только ученые и исследователи, создававшие и наращивавшие базу фактических данных по этим мероприятиям, но также религиозные и общественные лидеры, выступавшие в поддержку изменения моделей поведения. Эта программа как способствовала улучшению положения женщин в Бангладеш за прошедшие 40 лет, так и использовала выгоды этого улучшения, включая повышение образовательного уровня девочек и расширение экономических прав и возможностей женщин. По некоторым оценкам, эта программа обходилась примерно в 100-150 млн долл. США в год, причем в разные годы от половины до двух



третьей финансирования поступало от зарубежных доноров. Расчеты экономической эффективности программы показывают, что эффект составляет от 13 до 18 долл. США на каждое несостоявшееся рождение (стандартная единица измерения, используемая в программах планирования семьи)<sup>2</sup>.

## Сенегал: приоритет вопросов питания не ограничивается сроком полномочий правительства

**Со времени обретения Сенегалом независимости в 1960 году его правительство неизменно признавало вопрос питания одним из приоритетных.** Уже в 1960-х годах приоритетное внимание в четырехлетних планах экономического и социального развития Сенегала уделялось развитию учреждений, занимавшихся вопросами продовольствия и питания, а охрана здоровья матери и ребенка была объявлена национальным приоритетом. Институционализация питания в 1990-х годах, переход к предупреждению недоедания с использованием профилактического подхода на базе общин, а также учреждение в 2001 году координационной группы по вопросам питания при премьер-министре, занимающейся координацией широкомасштабной деятельности по этим направлениям в соответствующих отраслях, — все эти меры способствовали самому значительному и быстрому в истории страны улучшению положения в области питания.

Кроме того, в национальный бюджет была включена особая инвестиционная статья, объем которой из года в год возрастал — с 0,3 млн долл. США

в 2002 году до 5,7 млн долл. США в 2015 году. Это — еще одно свидетельство приверженности правительства решению проблемы питания путем институционализации принципа **«ассигнования на улучшение питания не ограничиваются рамками отдельного проекта или сроком полномочий правительства»<sup>3</sup>.**

В результате за период с 1992 по 2017 год распространенность детской низкорослости в Сенегале сократилась с 34 процентов до 17 процентов — это самый низкий показатель в странах Африки к югу от Сахары, резко отличающийся от аналогичных показателей в нескольких соседних странах, где наблюдается стагнация или ухудшение показателей питания детей. Показатель заболеваемости детей анемией также начал постепенно уменьшаться, хотя по-прежнему остается высоким: он снизился с 82,6 процента в 2005 году до 66,3 процента в 2015 году.

В настоящее время в Сенегале наступил решающий этап расширения масштабов ключевых мер по улучшению питания; страна приступает к осуществлению нового Многоотраслевого стратегического плана в области питания. В стране существуют различные нутриционные профили, поэтому правительство Сенегала считает необходимым адаптировать принимаемые меры к условиям в различных регионах, чтобы повысить сопротивляемость общин и домохозяйств недоеданию.

## Вьетнам: образование постоянно находится в центре внимания

**Непоколебимая приверженность правительства Вьетнама повышению уровня образования населения в сочетании с постоянным мониторингом хода реформ и обеспечением баланса между разработкой и реализацией политики способствовала непрерывному расширению и совершенствованию вьетнамской системы образования<sup>4</sup>.** В 1945 году новое независимое правительство Вьетнама сразу же приступило к организации занятий по обучению жителей страны грамоте. С тех пор ликвидация неграмотности являлась приоритетной национальной задачей для каждого правительства Вьетнама.

В целях достижения национальных стандартов школьного обучения министерство образования и профессиональной подготовки осуществило в 2006 году проект обеспечения доступа к начальному образованию детей, находящихся в неблагоприятном положении (ДНОН). Задача этого проекта состояла в расширении доступа девочек и мальчиков, находящихся в неблагоприятном положении, к обучению в начальной школе и в повышении качества их образования. В рамках проекта ДНОН была внедрена концепция базового уровня качества школ, определяющая минимальный набор исходных компонентов — школьных помещений, организации и управления школой, учебных материалов и методической работы, связей между школой и родителями, — необходимых для обеспечения качественного образования в школе, а также ожидаемые от школ базовые результаты<sup>5</sup>. Впоследствии эта концепция была использована



Учащийся начальной школы, провинция Шокчанг, Вьетнам  
Фото: Чау Доан / Всемирный банк

для разработки индекса исходных компонентов, применяемого не только для мониторинга хода работы, но и для оценки того, насколько эти компоненты фактически способствуют обучению<sup>6</sup>.

Долгосрочные инвестиции Вьетнама в образование хорошо окупаются. Вьетнам обеспечивает всеобщее дошкольное образование детей в возрасте пяти лет, а также всеобщее начальное образование, и стремится достичь всеобщего среднего образования нижней ступени. В 2012 году 15-летние вьетнамские школьники впервые приняли участие в Международной программе по оценке образовательных достижений учащихся (PISA) и показали 17-й результат по математике, 8-й по естествознанию и 19-й по чтению среди 65 стран-участниц, что позволило Вьетнаму подняться выше средних показателей по ОЭСР. Почти 17 процентов вьетнамских 15-летних школьников из беднейших слоев населения были среди 25 процентов учащихся с самыми высокими результатами тестирования PISA – этот показатель намного превышает аналогичный средний показатель в странах ОЭСР, составляющий всего 6 процентов. А совсем недавно – по итогам тестирования PISA в 2015 году – Вьетнам также вошел в число 10 стран с наиболее высокими результатами по естествознанию<sup>7</sup>.

## Чили: институционализация инвестиций в развитие детей раннего возраста





В 2007 году правительство **Чили** приступило к осуществлению программы Chile Crece Contigo («Чили растет вместе с тобой» — ChCC), предусматривающей обеспечение охраны здоровья всех детей в возрасте до пяти лет и их семей. Программа представляет собой универсальную платформу, объединяющую услуги образования, здравоохранения, социальные и коммунальные услуги, предназначенные для поддержки детей на всех этапах их развития — от зачатия до раннего дошкольного возраста (4 года) — и закладывающие фундамент наращивания их человеческого капитала и решения проблем неравенства и бедности на ранних этапах их жизни.

**Программа Crece Contigo была закреплена в чилийском законодательстве**, и это означает, что ее осуществление не будет зависеть от срока президентских полномочий. В законе также было закреплено устойчивое финансирование программы: в бюджет министерства социального развития была заложена официальная статья расходов на эту программу; кроме того, в бюджете предусмотрено адресное финансирование компонентов ChCC, осуществляемых министерствами здравоохранения и образования.

Согласно проведенным оценкам воздействия, данная программа положительно сказалась на развитии детей и оказала существенное воздействие на здоровье и благосостояние малоимущих чилийцев. Беднейшие 60 процентов домохозяйств получили свободный доступ к яслям и дошкольным учреждениям; благодаря этому удалось ликвидировать существовавший разрыв в уровне здоровья в раннем возрасте между малоимущими и более обеспеченными чилийцами<sup>8</sup>.

Последовательно ставить во главу угла вопросы человеческого капитала — подход и возможный, и эффективный.

## СЕНЕГАЛ:

-  уделял приоритетное внимание вопросам питания еще в 1960-е годы
-  институционализировал финансирование, не ограничивая его рамками отдельного проекта или сроком полномочий правительства
-  снизил показатель детской низкорослости с 34% до 17% (1992-2017 годы)
-  самые низкие показатели низкорослости в странах Африки к югу от Сахары

настоящее время под действие программы подпадают дети в возрасте до 9 лет.

## Филиппины: расширение защиты наиболее уязвимых групп населения

В настоящее время на **Филиппинах** продолжается осуществление программы Pantawid Pamilyang Pilipino (Pantawid Pamilya), играющей ключевую роль в государственной стратегии преодоления бедности и уязвимости жителей Филиппин. В рамках этой национальной программы обусловленных денежных трансфертов (ОДТ) бедным домохозяйствам, отобранным объективной национальной системой адресной помощи, предоставляются пособия на услуги здравоохранения и образования. В 2007 году эта программа была запущена в экспериментальном порядке и охватила 6000 домохозяйств; **в 2008 году началось ее официальное осуществление: программой были охвачены 320 000 домохозяйств.** С тех пор программа была расширена, **охватив почти 20 процентов населения (20 млн филиппинцев) и 100 процентов бедных домохозяйств с детьми.** Таким образом, программа Pantawid Pamilya заняла **четвертое место среди крупнейших мировых программ ОДТ.**

Если в 2007 году начальный бюджет программы составлял 4 млн филиппинских песо (100 000 долл. США) — малую толику ВВП и национального бюджета страны, то к 2014 году он вырос до 62,2 млрд филиппинских песо (1,5 млрд долл. США), охватив 4,2 млн домохозяйств и составив 0,5 процента

национального ВВП и 2,8 процента государственного бюджета. Согласно проведенным оценкам воздействия, осуществление данной программы привело к улучшению показателей образования и здравоохранения среди получателей помощи, а также к повышению продовольственной безопасности, расширению участия общин и экономических прав и возможностей женщин. В частности, программа способствовала сокращению показателей бедности и продовольственной бедности в краткосрочной перспективе в национальном масштабе: каждый показатель снизился на 1,4 процентных пункта, что стало существенным достижением, если учесть, что до начала осуществления программы Pantawid показатели общей бедности и продовольственной бедности составляли, соответственно, 26,4 процента и 12,5 процента<sup>9</sup>.

## Республика Корея: долгосрочные инвестиции в здравоохранение и образование

**Благодаря регулярным параллельным инвестициям в здравоохранение и образование, осуществлявшимся сменяющимися друг друга правительствами Республики Корея,** с начала 1960-х годов в стране стали происходить **масштабные демографические и экономические сдвиги.** Инвестиции в политику планирования семьи, в создание сети медицинских центров и местных медицинских работников позволили Корее добиться быстрого снижения рождаемости: показатель рождаемости снизился с 5,4 ребенка на одну женщину в 1950 году до 2,9 ребенка в 1975 году и до 1,2 ребенка к 2005 году.

Этот демографический сдвиг создал «окно возможностей» для ускорения темпов экономического роста — и Корея воспользовалась им, осуществив ряд мер политики в ряде отраслей. Правительство изменило свою стратегию развития образования и профессионального обучения, что привело к формированию более высококвалифицированной рабочей силы. Благодаря этой стратегии «образования, ориентированного на производство», граждане приобретали знания и навыки, необходимые для экономического развития. Правительство также принимало комплексные планы развития экономики, основное внимание в которых уделялось инвестициям в трудоемкие отрасли, адресным инвестициям в программы развития инфраструктуры и строительства в сельских районах, а также созданию благоприятной деловой среды, способствующей привлечению прямых иностранных инвестиций. В этой экономической политике выгодно использовались демографические дивиденды, и в результате ее осуществления среднегодовые темпы экономического роста на протяжении 40 лет составляли 6,7 процента.

### СНОСКИ

- 1 Rob, U., Phillips, J. F., Chakraborty, J., Koenig, M. A. 1987. *The use effectiveness of the copper T-200 in Matlab*; Gribble .J. and Voss .M., 2009. *Family Planning and Economic Well-Being: New Evidence from Bangladesh*, Policy Brief.
- 2 Joshi, Shareen, and Shultz, Paul T . 2007. *Family planning as an investment in development: Evaluation of a program's consequences in Matlab*, Bangladesh. Yale University, Economic Growth Center Discussion Paper.
- 3 Ruel-Bergeron, Julie. 2018. *Investment in Nutrition in Senegal: Analysis & Perspective: 15 Years of Experience in the Development of Nutrition Policy in Senegal*.
- 4 Birger, Fredriksen. and Tan, Jee Peng (eds.) World Bank. 2008. *An African Exploration of the East Asian Education Experience*.
- 5 Patrinos, Harry Anthony, Pham Vu Thang, Nguyen Duc Thanh. 2018. *The Economic Case for Education in Vietnam*. Policy Research Working Paper No. 8679. Washington, DC: World Bank.
- 6 World Bank. 2018. *Growing Smarter: Learning and Equitable Development in East Asia and the Pacific*. Washington, DC: World Bank.
- 7 Kataoka, Sachiko. 2019. *Vietnam's Human Capital: Remarkable Education Success and Future Challenges*. World Bank.
- 8 Clarke, Damian, Cortes Mendez Gustavo, and Diego Vergara Sepulveda. 2017. *Growing Together: Assessing Equity and Efficiency in an Early-Life Health Program in Chile*.
- 9 Acosta, Pablo Ariel, and Velarde, Rashiel. 2015. Philippine Social Protection Note. October 2015, No. 8. World Bank.



Проект развития человеческого капитала — глобальная инициатива, призванная содействовать ускоренному осуществлению более масштабных и эффективных инвестиций в людей во имя упрочения социальной справедливости и роста экономики. Проект помогает руководителям государств создать политическую платформу, которая обеспечит приоритет инвестициям, обладающим преобразовательным потенциалом, в здравоохранение, образование и социальную защиту. Задача состоит в том, чтобы быстрыми темпами продвигаться по пути построения в мире общества, в котором все дети полноценно питаются, приходят в школу готовыми к учебе, могут рассчитывать на получение в школе реальных знаний и способны выйти на рынок труда здоровыми, квалифицированными и производительными работниками.

**ДЛЯ ПОЛУЧЕНИЯ БОЛЕЕ  
ПОДРОБНОЙ ИНФОРМАЦИИ  
ПОСЕТИТЕ ВЕБ-САЙТ:**

[worldbank.org/humancapital](http://worldbank.org/humancapital)