Организация Объединенных Наций E/ESCAP/MCT.2/9

Экономический и Социальный Совет

Distr.: General
22 August 2011
Russian
Original: English

Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана
Конференция министров по транспорту

Вторая сессия
Бангкок, 12-16 марта 2012 года
Пункт 3h предварительной повестки дня
Возникающие вопросы в области транспорта:
Транспорт и Цели развития тысячелетия

Транспорт и Цели развития тысячелетия

Записка секретариата

Резюме

Хотя Цели развития тысячелетия не содержат конкретных ссылок на транспорт, существует устойчивое мнение, что транспортная инфраструктура и услуги играют решающую роль в достижении Целей.

В настоящем документе дается резюме перспектив относительно того, как транспортная инфраструктура и услуги влияют на бедность и достижение Целей, и приводятся примеры отдельных программ из стран Азиатско-Тихоокеанского региона. Затем в нем освещаются пути, в рамках которых деятельность секретариата может внести вклад в достижение Целей развития тысячелетия на следующем этапе осуществления Региональной программы действий по развитию транспорта в Азиатско-Тихоокеанском регионе, этап II (2012-2016 годы).

Содержание

Стр.

I. Введение 2

II. Вклад транспортного сектора в достижение Целей развития тысячелетия 4

III. Обзор опыта стран региона 7

A. Интегрированная программа развития сельских районов и подходы 7

B. Национальные транспортные программы с задачами доступности 9

C. Определенные уроки, вынесенные из последнего опыта региона 11

IV. Транспорт и Цели развития тысячелетия в контексте ЭСКАТО 14

V. Вопросы для рассмотрения 15

Таблицы:

1. Группы стран, успевающие и не успевающие в процессе достижения Целей развития тысячелетия 3

2. Вклад транспорта в достижение Целей развития тысячелетия 6

3. Примеры прикладного применения ИРАП и факторы доступности 9

4. Примеры программ развития национальной транспортной инфраструктуры с задачами обеспечения доступности 10

I. Введение

1. В 2000 году мировые лидеры собрались, чтобы принять Декларацию тысячелетия Организации Объединенных Наций, где правительства признали, что «…мы несем также коллективную ответственность за утверждение принципов человеческого достоинства, справедливости и равенства на глобальном уровне.» Центральным положением Декларации тысячелетия стало обязательство правительств уменьшить крайнюю нищету с учетом конкретных временных рамок, отраженных в виде восьми Целей развития тысячелетия и мониторинга с помощью 21 задачи и 60 показателей. Восемь Целей развития тысячелетия приводятся ниже:

Цель 1: «Ликвидация крайней нищеты и голода»

Цель 2: «Обеспечение всеобщего начального образования»

Цель 3: «Поощрение равенства между мужчинами и женщинами и расширение прав и возможностей женщин»

Цель 4: «Сокращение детской смертности»

Цель 5: «Улучшение охраны материнства»

Цель 6: «Борьба с ВИЧ/СПИДом, малярией и другими заболеваниями»

Цель 7: «Обеспечение экологической устойчивости»

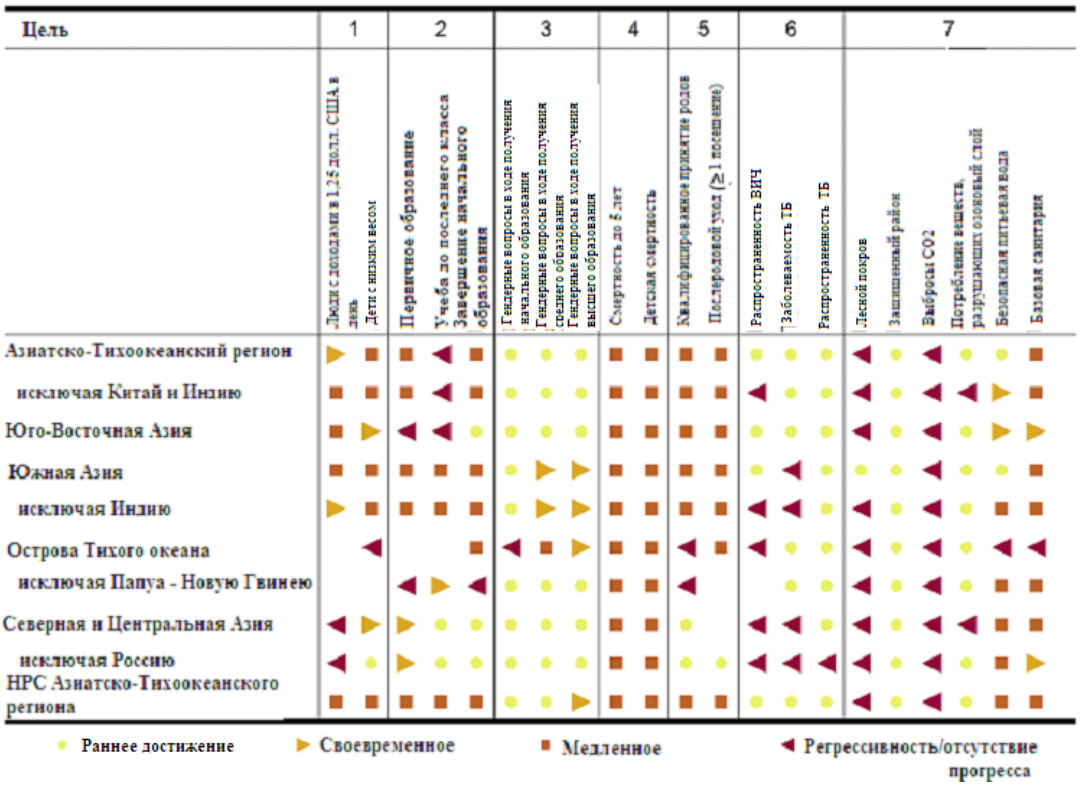
Цель 8: «Формирование глобального партнерства в целях развития»

2. Десять лет спустя, в сентябре 2010 года, было проведено Пленарное заседание высокого уровня Организации Объединенных Наций по Целям развития тысячелетия для рассмотрения статуса всех восьми целей. Было

определено, что некоторые показатели свидетельствуют о значительном улучшении ситуации: например, в отношении развивающихся регионов была высказана оценка относительно того, что общий уровень бедности уменьшился с 46 процентов в 1990 году до 27 процентов в 2005 году в основном за счет убедительных усилий по сокращению бедности в Восточной Азии[1]. Однако признается, что на глобальном уровне прогресс был недостаточным в таких областях, как детская смертность, охрана материнства и экологическая устойчивость.

3. В Азиатско-Тихоокеанском регионе были выполнены определенные задачи, такие, как сокращение гендерного неравенства в учреждениях начального, среднего и высшего образования, заболеваемость ВИЧ, потребление веществ, истощающих озоновый слой, прекращение распространения туберкулеза и сокращение вдвое пропорции людей, не имеющих доступа к безопасной питьевой воде. Тем не менее, как это показано в таблице 1, регион по-прежнему отстает в таких областях, как процент детей с низким весом, завершение начального образования, охрана детского и материнского здоровья и базовая санитария[2].

Таблица 1
Группы стран, успевающие и не успевающие в процессе достижения Целей развития тысячелетия



Источник: *расчеты сотрудников ЭСКАТО, основанные на Базе данных Организации Объединенных Наций по достижению Целей развития тысячелетия.*

[1] Для получения последней информации об осуществлении Целей развития тысячелетия см. www.un.org/millenniumgoals/pdf/MDG%20Report%202010%20En%20r15%20-low%20res%2020100615%20-.pdf и статистическое приложение http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Data/2010%20Stat%20Annex.pdf.

[2] Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, *Paths to 2015 – MDG Priorities in Asia and the Pacific*, Asia-Pacific MDG Report 2010/11 (2010). Размещено по адресу www.mdgasiapacific.org/files/MDG_RegionalReport20102011.pdf.

4. По мере того, как приближается «крайний срок» достижения Целей развития тысячелетия в 2015 году, на данном этапе представляется уместным отразить вклад транспортного сектора, причем как общественного, так и частного, в достижение этих Целей. В настоящем документе дается резюме перспектив того, как транспортная инфраструктура и услуги воздействуют на бедность и достижение Целей, после чего даются обзоры отдельно выбранных программ из стран Тихоокеанского региона. Затем в нем освещаются пути, в рамках которых деятельность секретариата вносит вклад в достижение Целей в ходе следующего этапа осуществления Региональной программы действий по развитию транспорта в Азиатско-Тихоокеанском регионе (2012-2016 годы).

II. Вклад транспортного сектора в достижение Целей развития тысячелетия

5. Хотя Цели развития тысячелетия не содержат конкретных ссылок на транспорт, существует устойчивое мнение, что транспортная инфраструктура и услуги играют решающую роль в достижении Целей. Транспортная инфраструктура и услуги обеспечивают физический доступ к национальным и международным рынкам, а также к работе, тем самым улучшая потенциал людей и обеспечивая повышенный доход и соответствующие уровни потребления. Это позволяет людям накапливать частные и социальные активы, что, в свою очередь, может повысить их производительность и уменьшить уязвимость в критических ситуациях. Азиатский институт развития транспорта недавно провел исследование воздействия на сельское население только одной части национальной магистрали № 2 в Индии, которое показало, например, что строительство магистрали привело к повышению объемов несельскохозяйственных видов деятельности, большей занятости людских ресурсов, увеличению числа детей, поступающих в школы, и более высоким уровням грамотности[3].

6. Поскольку большая часть неимущего населения в Азиатско-Тихоокеанском регионе по-прежнему проживает в сельской местности, инфраструктура сельского транспорта и услуги играют особенно важную роль в деле ликвидации нищеты и обеспечения продовольственной безопасности (Цель 1). Для сельскохозяйственных производителей улучшенный доступ к рынку может привести к увеличению объема излишков за счет более высоких производительских цен, более низких производственных и транспортных издержек, сокращению объема порчи производимых товаров в рыночной цепочке, переходу к производству более дорогостоящей сельскохозяйственной продукции и улучшенной рыночной информации. Например, Всемирный банк провел исследования политики и выпустил рабочий документ, посвященный сельским дорогам и развитию местного рынка во Вьетнаме, в котором было отмечено, что местные рынки получили значительную пользу от восстановления сельской дорожной сети[4].

7. Транспортная инфраструктура и услуги также облегчают доступ к школам, медицинским учреждениям, больницам, культурным и религиозным учреждениям, а также к другим объектам, которые способствуют укреплению соответствующего потенциала (цели 2, 3, 4 и 5). В некоторых странах, таких, как Фиджи и Науру, бесплатное или субсидированное обслуживание автобусами или микроавтобусами предоставляется школьникам в качестве

[3] Азиатский институт развития транспорта, *Socio-economic Impact of National Highway on Rural Population* (New Delhi, 2010).

[4] Ren Mu and Dominique van de Walle, “Rural roads and local market development in Vietnam,” World Bank Policy Research Working Paper (Washington, D.C.: World Bank, 2008).

части правительственной политики по достижению Цели 2 «Обеспечение всеобщего национального образования»[5]. Тем не менее, как правило, нехватка или неадекватность такой инфраструктуры и услуг воздействуют на способность и стремление преподавателей и медицинских работников обеспечивать свой доступ к отдаленным или изолированным общинам, что также повышает издержки по предоставлению образовательных и медицинских услуг.

8. Даже там, где транспортная инфраструктура и услуги физически имеются в наличии, доступ к ним осложняется издержками и степенью надежности. Транспортные издержки зависят от многих факторов, включающих расстояние, местность, качество инфраструктуры, возраст и тип транспортных средств и уровень конкурентности на рынке транспортных услуг. Как в сельских, так и в городских районах неимущие тратят большую часть своего дохода на транспортные издержки, что может серьезно мешать мобильности: например, когда транспортные расходы высоки или центры здравоохранения труднодоступны, это может привести к тому, что бедное население вообще не сможет воспользоваться медицинскими услугами.

9. В большинстве случаев имеет место взаимосвязь между транспортными издержками и фактором времени. Современные транзитные системы, такие, как системы городского массового транзита, как правило, являются более дорогостоящими по сравнению с более медленными или менее удобными формами транспорта, такими, как немоторизированный транспорт. Уровень доступности транспортных систем может иметь непосредственное воздействие на стоимость земли или аренды, заставляя людей с низкими доходами жить в более отдаленных районах, тем самым увеличивая время, которое они проводят в пути. Ограниченность во времени является фактором, воздействующим на посещение школ и количество школьников, использование учреждений здравоохранения, доступ к возможностям занятости и благосостояние людей в целом.

10. Фактор времени также определяется доступом к транспортным технологиям, таким, как автотранспортные средства, а также правами собственности в отношении таких средств. Исследования на тему взаимосвязи между гендерными вопросами и транспортом показали, что у женщин меньше шансов получить доступ к использованию транспортной техники по сравнению с мужчинами и, в этой связи, они находятся в менее выгодном положении с точки зрения объема ресурсов, включающих рынки, рабочие места, образование и медицинское обслуживание, источники информации и инновационные технологии.

11. Культурные нормы также воздействуют на степень доступа к транспортным услугам особенно в обществах, где женщины обычно не совершают поездки в одиночку, или где они могут сталкиваться с риском сексуального или других форм домогательства на общественном транспорте. Такие обычаи воздействуют на участие женщин в трудовой деятельности и влияют на их доступ к соответствующим учреждениям и услугам. В свою очередь это влияет на их доходы и благосостояние (Цель 3). Было также выяснено, что женщины используют различные поведенческие модели в смысле

[5] United Nations Children's Fund, *Nauru: A Situation Analysis of Children, Women and Youth* (Suva: UNICEF Pacific Office, 2005). Размещено по адресу www.unicef.org/pacificislands/Nauru_Sitan_Report_Latest_pdf.pdf; Fiji, United Nations Development Programme, "Millennium Development Goal 2 - Varanisese no longer walks to school", размещено по адресу www.undp.org.fj/index.php?option=com_content&task=view&id=106&Itemid= 157 (accessed 22 June 2011).

выбора вида транспорта, цели поездки, времени в пути и интермодальных преференций.

12. В 2006 году секретариат подготовил справочный документ «Транспорт и Цели развития тысячелетия» для Конференции министров по транспорту, где описываются различные виды воздействия, которые транспорт может оказать на достижение каждой Цели, включая потенциально негативные последствия (таблица 2)[6]. В таблице перечисляются различные виды воздействия, которые транспортная инфраструктура и услуги могут оказать на выполнение отдельно взятых задач Целей развития тысячелетия.

Таблица 2
Вклад транспорта в достижение Целей развития тысячелетия

Цели развития тысячелетия и задачи	Вклад транспорта
Цель 1. Ликвидация крайней нищеты и голода	
Задача 1. Сократить вдвое за период 1990-2015 годов долю населения, имеющего доход менее 1 долл. в день	● Стимулирует экономический рост, повышает производительность в сельском хозяйстве и городах, создает излишки, способствует распространению новых технологий, идей и новшеств
Задача 2. Сократить вдвое за период 1990-2015 годов долю населения, страдающего от голода	● облегчает доступ к работе и рынкам продукции ● создает новые рабочие места ● способствует росту вторичного и третичного секторов ● способствует развитию туризма вдоль основных транспортных коридоров ● повышает продовольственную безопасность за счет увеличения производства продовольствия и улучшения его распределения в результате повышения эффективности сетей поставок и сбыта
Цель 2. Обеспечение всеобщего начального образования	
Задача 3. Обеспечить, чтобы к 2015 году у детей во всем мире, как у мальчиков, так и у девочек, была возможность получать в полном объеме начальное школьное образование	● облегчает доступ к школам для детей в сельских районах ● облегчает снабжение школ ● устраняет изоляцию сельских общин, привлекает учителей и помогает их регулярному присутствию
Цель 3. Поощрение равенства мужчин и женщин и расширение прав и возможностей женщин	
Задача 4. Ликвидировать, желательно к 2005 году, неравенство между полами в сфере начального и среднего образования, а не позднее, чем 2015 году – на всех уровнях образования	● облегчает доступ к школам и регулярное посещение школы, особенно в отношении девочек ● сокращает время выполнения женщинами основной работы и высвобождает время для личных дел ● повышает мобильность женщин и уменьшает препятствия для социального взаимодействия
Цель 4. Сокращение детской смертности	
Задача 5. Сократить на две трети за период 1990-2015 годов смертность среди детей в возрасте до пяти лет	● облегчает доступ к медицинским заведениям и услугам ● помогает в борьбе с основными болезнями, которые можно предотвратить, позволяя транспортировку вакцин и предоставляя доступ для медицинских работников, особенно в сельских районах ● повышает смертность и травматизм в результате дорожно-транспортных происшествий (отрицательный эффект)

[6] *Transport and the Millennium Development Goals* (E/ESCAP/MCT/SGO/7), размещено по адресу www.unescap.org/ttdw/MCT2006/Documents/English/MCT_SGO_7E.pdf.

Цели развития тысячелетия и задачи	Вклад транспорта
Цель 5. Улучшение охраны материнства	
Задача 6. Снизить на три четверти за период 1990-2015 годов коэффициент материнской смертности	● предоставляет доступ к медицинским заведениям и услугам, а также к лекарствам и снабжению ● облегчает роды в медицинских заведениях
Цель 6. Борьба с ВИЧ/СПИДом, малярией и другими заболеваниями	
Задача 7. Остановить к 2015 году распространение ВИЧ/СПИДа и положить начало тенденции к сокращению заболеваемости	● расширяет доступ к регулярным медико-санитарным услугам ● облегчает осуществление программ по ликвидации основных болезней
Задача 8. Остановить к 2015 году распространение малярии и других основных болезней и положить начало тенденции к сокращению заболеваемости	● ускоряет распространение ВИЧ/СПИДа (отрицательный эффект)
Цель 7. Обеспечение экологической устойчивости	
Задача 9. Включить принципы устойчивого развития в страновые стратегии и программы и обратить вспять процесс истощения природных ресурсов	● помогает в содействии эффективному использованию ресурсов за счет предоставления услуг для утилизации отходов ● облегчает доступ к природным ресурсам, таким, как леса и минеральные ресурсы (может быть отрицательным эффектом)
Задача 10. Сократить вдвое к 2015 году долю населения, не имеющего постоянного доступа к безопасной питьевой воде	● создает негативные внешние эффекты в результате загрязнения, загруженности дорог, истощения природных ресурсов, аварий и других последствий (отрицательный эффект)
Задача 11. К 2020 году обеспечить существенное улучшение жизни как минимум 100 млн. обитателей трущоб	● поддерживает деятельность по борьбе с бедствиями, обеспечению готовности к ним и устранению их последствий
Цель 8. Формирование глобального партнерства в целях развития*	
Задача 12. Продолжить создание открытой, регулируемой, предсказуемой и недискриминационной торговой и финансовой систем	● облегчает доступ для стран и регионов, не имеющих выхода к морю ● содействует внутренней и внешней торговле, повышает эффективность сетей поставок
Задача 13. Удовлетворять особые потребности наименее развитых стран	● содействует интеграции изолированных экономик в региональные и глобальные торговые и инвестиционные потоки
Задача 14. Удовлетворять особые потребности стран, не имеющих выхода к морю, и малых островных развивающихся государств	

* Полный перечень задач в рамках Цели 8 см. www.un.org/millenniumgoals/global.shtml.

III. Обзор опыта стран региона

A. Интегрированная программа развития сельских районов и подходы

13. В 50-х и 60-х годах проекты по развитию сельских дорожных сетей были основным компонентом программ развития сельских районов. Хотя этот процесс и привел к созданию многокилометровой дорожной сети, многие из этих дорог деградировали в результате отсутствия ресурсов и соответствующей квалификации по ведению ремонтных работ. Еще одним слабым местом в осуществлении этих программ стало применение вертикального подхода без задействования населения, особенно неимущих, в ходе их планирования или осуществления. По мере того, как подходы, ориентированные на вовлеченность населения, стали более популярными в деле планирования и развития

в 90-х годах участие местных общин стало очевидной целью целого ряда интегрированных программ сельского развития, таких, как Программа сельской поддержки Ага Хана в Пакистане и Проект Дхадинт-Гхорка в Непале[7]. В 90-х годах ЭСКАТО также осуществила экспериментальный проект по развитию инструментария по вовлечению местного населения в процесс развития сельской инфраструктуры в двух районах провинции Удомксай в Лаосской Народно-Демократической Республике. Данный проект был разработан для соответствия и тесного сотрудничества с подходом по планированию интегрированной сельской доступности Международной организации труда[8].

14. Подход Международной организации труда по планированию интегрированной сельской доступности представляет собой процедуру планирования на местном уровне, где акцент делается на вовлеченность местного сообщества на всех стадиях осуществления. Сотрудники правительства и местное население планируют мелкомасштабные инвестиции путем картирования местной инфраструктуры, такой, как пути, дороги, образовательные и медицинские учреждения, энергетика, водные ресурсы и экономические центры, а также путем сбора данных по базовым потребностям и показателям мобильности. Затем в отношении каждого объекта рассчитываются показатели доступности и определяются приоритетные проекты. В простейшей форме доступность измеряется расстоянием до населенных пунктов и численностью населения; в рамках более сложных подходов рассчитываются значения, применяемые к приоритетным секторам.

15. В 90-х годах правительства многих стран региона, включая Камбоджу, Индию, Индонезию, Лаосскую Народно-Демократическую Республику, Непал, Филиппины, Таиланда и Вьетнам, утвердили подходы по планированию интегрированной сельской доступности на уровне местных органов примерно в то же самое время, как они осуществляли программы децентрализации, хотя различные страны использовали разные показатели для приоритизации проектов (таблица 3)[9]. В последнее время подход по планированию интегрированной сельской доступности был в экспериментальной форме опробован в Бутане и Монголии (2005 год) и включен в Индонезийскую национальную программу предоставления полномочий общинам (Национальная программа Пембердаяан Масяракат).

[7] Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана, *Transport and Communication Interventions in the Alleviation of Poverty* (ЭСКАТО, 1997 год), размещено по адресу www.unescap.org/publications/detail.asp?id=471.

[8] Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана, *ESCAP-UNDP Guidelines for Participatory Planning of Rural Infrastructure* (ЭСКАТО, 1999 год), размещено по адресу www.unescap.org/publications/detail.asp?id=557.

[9] ILO-ASIST, Report on 3rd Technical IRAP Meeting, Bangkok, 27-28 March 2003, размещено по адресу www.ilo.org/public/english/employment/recon/eiip/download/ratp/ratp09.pdf.

Таблица 3
Примеры прикладного применения ИРАП и факторы доступности[10]

Страна	Основной уровень применения	Структура	Показатель доступности (AI)
Индия	Грам Панчаят	Национальная, государственная, областная, районная, Грам Панчаят (территориальное подразделение) и деревенская. В состав Грам Панчаят входит от 5 до 15 деревень.	AI = n x T + взвешенный фактор (для оценки качества), где n – количество домохозяйств, а T – время перемещения
Индонезия	Территориальное подразделение	Национальная, провинциальная, регенственная, субрегионального подразделения, desa and dusun (деревенская), в субрегиональную территорию входит от 5 до 15 desa.	AI = ΣIi x Bi/NI, где Ii = фактор доступности I (1, 2 или 3), Bi = взвешенные факторы, представляющие важность, NI = количество факторов доступности
Непал	Деревенский комитет развития	Национальная, на уровне областного комитета развития (ОКР), на уровне деревенского комитета развития (ДКР) и деревенская. ДКР состоит из 9 вардов (деревень).	AI = n x T x d, где n – количество домохозяйств, T – время перемещения и d – фактор трудностей
Филиппины	Муниципалитет	Национальная, региональная, провинциальная, муниципальная и деревенская. Муниципалитет обычно состоит из 10-20 деревень.	AI = n x T, где n – количество домохозяйств и T – время перемещения

16. Интегрированное планирование сельской доступности также предусматривает акцент на использовании местных ресурсов, что усиливает воздействие инвестиций в инфраструктуру на местное развитие, уменьшение бедности и создание рабочих мест. Тем не менее, это связано с другим набором институциональных и регулирующих рамок, которые применяются в отношении национальных дорожных сетей, в связи с чем данный подход также фокусируется на институциональном потенциале развития и программах подготовки для сотрудников местных властей и сотрудников более широкой сферы, включающих тех, кто занимается управлением строительных контрактов и ремонтом, методами трудоинтенсивного строительства, подтверждением качества и финансовым менеджментом[11].

B. Национальные транспортные программы с задачами доступности

17. Вьетнам, Индия и Китай в настоящее время осуществляют национальные программы развития транспорта, направленные на выполнение задач дорожной доступности для сельских районов, где проживает большая часть неимущего населения (таблица 4). Эти программы сосредоточены на строительстве дорог и упорядоченных по времени задачах, измерение которых основано на расстоянии от населенных пунктов до дорог, особенно мощеных или всепогодных дорог. В случае с Китаем дороги строятся большей частью за счет финансирования от правительства, но в этом также участвует и частный сектор. В Индии новое

[10] Krishna S. Pribadi, presentation at the Workshop on Rural Transport Policy and Management, Yogyakarta, Indonesia, 23-25 February 2011.

[11] Geoff Edmonds and Bjørn Johannessen, *Building Local Government Capacity for Rural Infrastructure Works* (Bangkok: ILO, 2003). Размещено по адресу www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/genericdocument/wcms_104894.pdf.

дорожное строительство финансируется центральным правительством, однако власти штатов также отвечают за ремонтные работы. Программа премьер-министра по сельским дорогам (PMGSY) в Индии также направлена на предоставление минимальной 100-дневной гарантированной оплачиваемой занятости в год для домохозяйств.

18. В настоящее время Бутан, Лаосская Народно-Демократическая Республика и Непал осуществляют национальные программы по строительству и улучшению инфраструктуры в отдельных регионах и провинциях. Например, правительство Непала в настоящее время осуществляет этап II своей Программы сельской доступности в семи из 75 районов. Аналогичным образом правительство Бутана планирует продолжить развитие осуществления проекта сельской доступности в отдельных дзонгхагах (районах), используя кредит Международного агентства развития Всемирного банка.

Таблица 4
Примеры программ развития национальной транспортной инфраструктуры с задачами обеспечения доступности

Страна	Цель/задача
Национальные программы с национальными задачами	
Китай: пятилетний план	Дорожная доступность для 95 процентов городов и 93 процентов деревень к 2005 году; одиннадцатый пятилетний план на 2006-2010 годы, направленный на соединение вымощенной дорожной сети с: i) всеми поселениями и деревнями в восточном регионе; ii) всеми поселениями и 88 процентами деревень в центральном регионе; и iii) 90 процентами поселениями и 50 процентами деревень в западном регионе
Индия: Программа премьер-министра по сельским дорогам (PMGSY)	Начата в 2000 году для соединения всех деревень, где проживают более 1000 человек (500 – в горных штатах и на племенных и пустынных территориях); в настоящий момент задача состоит в том, чтобы обеспечить доступность для деревень, где проживает 500 человек (250 – в горных штатах и на племенных и пустынных территориях)
Вьетнам	Базовый дорожный доступ для 80 процентов неимущих общин к 2005 году и 100 процентов к 2010 году
Национальные программы, сосредоточенные на конкретных регионах или районах	
Непал: сельская местность, Программа доступа, этапы I и II	Развитие инфраструктуры дорожного транспорта в качестве средства улучшения жизни домохозяйств и экономического развития для неимущего населения в семи из 75 районов. Используется поэтапный подход дорожного строительства с использованием трудоинтенсивных подходов без всякого использования взрывных работ и тяжелых механизмов и техники.

C. Определенные уроки, вынесенные из последнего опыта региона

1. Инфраструктура важна, но она требует ремонта[12]

19. В странах Азиатско-Тихоокеанского региона по-прежнему присутствует огромный неудовлетворенный спрос в сфере транспортной инфраструктуры[13]. Строительство и ремонт национальных шоссейных дорог, железных дорог, внутреннего водного транспорта и межмодальные связи и объекты, такие, как «сухие порты» должны оставаться приоритетом для поддержки расширения национальных экономик и международной торговли. Инвестиции в трансграничную инфраструктуру, включающую обеспечение доступности к точкам пересечения границ и соответствующим учреждениям также будут необходимы для облегчения трансграничного перемещения пассажиров и товаров. Однако для расширения возможностей для соответствующих секторов промышленности и для того, чтобы позволить населению участвовать в такой торговой деятельности, следует более тесно интегрировать национальные транспортные сети, включая пути доступа, провинциальные и окружные дороги в национальные транспортные сети.

20. Некоторые организации и исследователи критикуют упор правительств и международных финансовых организаций на проекты по дорожному строительству. В частности, ими отмечается, что во многих городах региона расширение дорожной сети осуществлялось без должного учета других аспектов городского планирования, социальных форм воздействия, экологических последствий, включая загрязнение воздуха и дорожные пробки. Кроме того, недостаточное внимание уделяется дорожным ремонтным работам, что влечет за собой риск того, что проекты по дорожному строительству приведут к бесполезной трате ресурсов и что негативно повлияет на учреждения или организации, ответственные за дороги[14].

21. В этой связи лица, ответственные за планирование транспортной деятельности, и лица, принимающие политические решения, могут подумать о путях максимизации использования и сроках годности уже существующей инфраструктуры. Например, большее внимание может быть уделено межмодальным связям, таким, как связуемостью между дорогами и железными дорогами (для транспорта дальнего назначения), между основными и промежуточными видами транспорта и между отдельными или массовыми системами транзитного транспорта через посредство интеграции паратранзитного и немоторизированного транспорта. Программы ремонта дорог могли бы быть улучшенными, например, путем утверждения соответствующих стандартов, особенно в том, что касается низкозагруженных дорог, выделяя достаточные ресурсы для проведения проверочной деятельности на местах и осуществления обычного дорожного ремонта, а также применяя механизмы более жесткого контроля за качеством.

---

[12] См. также E/ESCAP/MCT.6 в отношении обсуждения финансирования дорожного ремонта.

[13] Существуют разные оценки, но в 2009 году Азиатский банк развития и Институт Азиатского банка развития сделали вывод, что с 2010 по 2020 годы Азии потребуется инвестировать 8 трлн. в общую национальную инфраструктуру, включая транспорт, энергетику и связь. Совместные исследования Азиатского банка развития и Института Азиатского банка развития, *Infrastructure for a Seamless Asia* (2009 год). Размещено по адресу www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/03979.pdf.

[14] Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана. *Transport and Communications Bulletin for Asia and the Pacific*, No. 75 (2005), contains case studies on the issue of financing road maintenance; размещено по адресу www.unescap.org/ttdw/PubsDetail.asp?IDNO=181.

22. Тем не менее, в сельских областях дороги продолжают оставаться наиболее практичными и дешевыми транспортными связующими звеньями с более крупной транспортной сетью, что зарекомендовало себя в качестве полезного фактора для местных экономик и уменьшения бедности. Например, анализ эффективности затраченных средств на проекты по дорожно-ремонтной деятельности в Лаосской Народно-Демократической Республике показал, что строительство дорог, которые используются только в сухое время года, для доступа к районам, где ранее не было дорог, оказывает реальное воздействие на валовый внутренний продукт, который в шесть раз больше, чем то воздействие, которое могло бы быть вызвано улучшением качества таких дорог путем превращения их во всепогодные дороги[15].

2. Необходимо укреплять политику по поддержке транспортных услуг

23. История развития транспорта в регионе показывает, что инфраструктура является необходимым, но недостаточным условием для создания позитивной экономической и социальной среды для неимущих или изолированных сообществ. Блага от инвестиций в инфраструктуру будут реализованы только, когда транспортные услуги станут более дешевыми, более быстрыми, более частыми или более надежными[16]. Кроме того, для достижения цели уменьшения бедности само неимущее население должно участвовать в развитии транспортной системы.

24. Стоимость транспортных услуг отчасти зависит от уровня спроса на такие услуги. Низкий уровень использования или нерегулярность моделей спроса ограничивают стимулирование предоставляющих транспортные услуги выполнять свою работу, что, в свою очередь, сокращает инвестиции в эти секторы. В одном из проведенных исследований говорится о потребности создания «критической массы» пользователей, операторов и поставщиков для обеспечения широкого наличия транспортных услуг[17]. Данный вызов, как это было продемонстрировано в случае с услугами по обеспечению межостровного морского сообщения в регионе Тихого океана, стоит перед странами на международном, а также национальном и субнациональных уровнях, особенно в малонаселенных районах[18].

25. Признавая, что в одиночку рыночные силы не сумеют удовлетворить потребности общин в малонаселенных районах, правительства как в развитых, так и развивающихся странах в прошлом реагировали путем предоставления государственных субсидий как поставщикам транспортных услуг, так и непосредственно частным лицам. Например, в Таиланде Государственная железнодорожная компания Таиланда и Бангкокское агентство общественного транзита с 2008 года обеспечивают бесплатное передвижение на поездах и автобусах по отдельным маршрутам. Лица, планирующие транспортную деятельность, и лица, принимающие политические решения, должны взвесить компромисс между непосредственно спланированными видами деятельности, такими, как субсидированные маршруты в более бедные городские или

[15] Jayant Menon and Peter Warr, “Does road improvement reduce poverty? A general equilibrium analysis for Lao PDR”, October 2006 (Draft). Размещено по адресу www.adbi.org/files/cpp.road.improvement.paper.pdf.

[16] John Howe, Transport and Poverty Reduction (undated). Размещено по адресу http://ti-up.dfid.gov.uk/uploads/public/documents/Key%20Documents/transportandpovred.doc.

[17] World Bank, “Improving Rural Mobility: Options for Developing Motorized and Nonmotorized Transport in Rural Areas”, World Bank Technical Paper No. 525 (Washington, D.C., 2002). Размещено по адресу www.animaltraction.com/StarkeyPapers/Starkey-Ellis-Hine-Ternell-ImprovingRuralMobility-twu-48.pdf.

[18] См. также документы E//ESCAP/MCT.2/10 и E/ESCAP/MCT.2/INF/5 в отношении обсуждения относительно франшиз в сфере услуг по местному судоходству.

сельские районы и инклюзивными мерами, такими, как общие субсидии в сфере общественного транспорта.

26. Транспортные власти также могут оказать воздействие на сферу предоставления транспортных услуг за счет принятия норм регулирования и законодательных норм. Ответственность за такие нормы поделена между различными правительственными учреждениями (центральными, провинциальными, местными и, иногда, в совмещенном варианте). Политика, которая повышает конкуренцию среди транспортных операторов и поставщиков услуг, может понизить транспортные цены и, таким образом, улучшить доступ общественности к таким услугам. Импортные налоги и пошлины также имеют серьезное воздействие на деятельность транспортных операторов, особенно, за счет цен на автотранспортные средства, запчасти и различные виды топлива.

27. В то же время транспортные власти могут также более широко использовать инструментарий регулирования и законодательства для того, чтобы сделать транспортные услуги более безопасными и более доступными для пользователей. Многие страны в регионе, такие, как Вьетнам, Индонезия, Китай, Малайзия, Пакистан, Республика Корея, Таиланд, Турция, Филиппины, Шри-Ланка и Япония, например, ввели систему национального законодательства или норм доступности в отношении общественного транспорта, а в некоторых случаях и в отношении дорог, тротуаров и мест общественного пользования[19].

3. Транспортные потребности неимущих должны стать центральным приоритетом в рамках политики и стратегии по развитию транспорта

28. Многие из транспортных программ в 50-х и 60-х годах не оказали ожидаемого воздействия на бедность и доступность, потому что они в основном разрабатывались внешними вспомогательными агентствами и сотрудниками центральных или провинциальных властей. Распространение подходов на основе участия, таких, как планирование интегрированной сельской доступности и сопряженным с этим инструментарием в 90-х означало, что к 2000 году участие местного населения в идентификации и регламентировании инвестиций в транспортную инфраструктуру стало более общепринятым. К 2000 году международные финансовые структуры, такие, как Всемирный банк и Азиатский банк развития, стали также в большей степени акцентировать уменьшение бедности в качестве политической цели. Отчасти в ответ на внешнюю критику относительно того, что их проекты негативно воздействуют на неимущие слои населения, они укрепили механизмы надзора в виде экологической, социальной, медицинской и гендерной оценок и с средины 2000-х годов стали разрабатывать и финансировать транспортные проекты, которые включали конкретные цели по уменьшению бедности.

29. Способность тех, кто планирует транспортную деятельность, и тех, кто разрабатывает транспортную политику, реагировать на Цели развития тысячелетия по-прежнему ограничивается рядом факторов, включая недостаток понимания различных потребностей неимущих и отсутствие механизмов по сбору информации. Например, бедность в связи с недостатком возможности, определяемой географическим местом расположения или недостатком доступа к инфраструктурам и услугам, может отличаться по характеру от хронической бедности, вызываемой отрицательными факторами на индивидуальном уровне или уровне домохозяйств, такими, как гендерные факторы, кастовые проблемы

[19] Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, *Disability at a Glance 2010: A Profile of 36 Countries and Areas in Asia and the Pacific* (ESCAP, 2010). Размещено по адресу www.unescap.org/sdd/publications/Disability/Disability-at-a-Glance-2010.pdf.

или инвалидность. Различные виды бедности будут требовать различных путей политического реагирования.

30. Лица, определяющие политику в сфере транспорта и планирования, начинают работать в более тесном контакте с сотрудниками других министерств, а также с заинтересованными внешними участниками процесса, такими, как неправительственные организации, академические круги и средства массовой информации, для того чтобы заполнить пробелы в их знаниях и развивать транспортные программы, которые ответят на потребности неимущих слоев населения. Использование аналитического инструментария для сравнения последствий политики в области транспорта, в особенности космических технологий картирования, таких, как географические информационные системы, также имеют воздействие на способность лиц, отвечающих за политику и планирование, обеспечивать достижение Целей развития тысячелетия.

IV. Транспорт и Цели развития тысячелетия в контексте ЭСКАТО

31. ЭСКАТО является региональной комиссией, и одна из ее основных ролей состоит в поддержке механизмов регионального сотрудничества и институциональных рамок для содействия региональной интеграции и открытого для всех развития. Помимо этого, у ЭСКАТО есть надежная программа технического сотрудничества для укрепления потенциала правительств для формулирования и осуществления политики по обеспечению открытого для всех и устойчивого развития. Принимая все это во внимание, секретариат предлагает более тесно увязывать свою работу в сфере транспорта с Целями развития тысячелетия, ориентируясь на приоритетные области в рамках Региональной программы действий по развитию транспорта в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Эти приоритетные области представлены ниже.

32. *Развитие транспортной инфраструктуры*. По мере расширения объема межрегиональной торговли наземный транспорт будет играть все более важную роль в сфере перемещения товаров и пассажиров в Азии. Азиатские автомобильные дороги и Трансазиатские железные дороги уже обеспечивают соединяемость в этом отношении. Разработка межправительственного соглашения по «сухим портам» и последующее развитие «сухих портов» по всему региону может оказать позитивное воздействие на социально-экономическое развитие в районах расположения «сухих портов» (документ E/ESCAP/MCT.2/3). Одна из областей, заслуживающих дальнейшего анализа, связана со степенью соединяемости таких международных сетей и дорог, обеспечивающих доступ, и тем, как можно расширить такую соединяемость.

33. *Логистика от фермы к рынку*. Многие страны в регионе ЭСКАТО являются преимущественно сельскохозяйственными. Одно из условий, позволяющих странам участвовать в торговле сырьем и продовольственными товарами, заключается в наличии адекватной инфраструктурой логистики и услуг, включающих складское хранение, услуги по размещению произведенной продукции, такие, как склады с охлаждаемым и регулируемым температурным режимом и объекты по перемещению грузов с одного вида транспорта на другой. Определенным шагом в этом направлении было бы обеспечение связи между системами провинциальных и сельских районов через сеть «сухих портов», что должно дополняться конкретными объектами, призванными облегчать транспортировку свежих продовольственных товаров. Меры по облегчению торговли и транспортировки также будут способствовать уменьшению цен и расширению доставки сельскохозяйственного экспорта, а

также сокращать цены на такие входящие факторы производства, как удобрения. В рамках нового проекта Организации Объединенных Наций по Счету развития относительно преодоления пробелов в достижении Целей развития тысячелетия секретариат планирует ряд видов деятельности, касающихся сельской транспортной логистики и процессов транспортировки товаров от ферм к рынкам.

34. *Безопасность дорожного движения*. Дорожно-транспортные происшествия и жертвы серьезно воздействуют на всех пользователей дорог, что особенно актуально для бедных и уязвимых слоев общества. В странах с низким и средним уровнем дохода в результате дорожно-транспортных происшествий в основном погибают пешеходы, велосипедисты и мотоциклисты; в Дакке, например, на одних пешеходов приходится практически 75 процентов смертельных случаев в результате дорожно-транспортных происшествий. ДТП и случаи смерти людей могут оказать подрывающее влияние на более бедные домохозяйства, особенно, если в результате погибает основной кормилец семьи. В рамках целей ЭСКАТО по безопасности дорожного движения, целей и показателей Десятилетия действий, 2011-2020 годы, секретариат будет помогать странам в достижении их целей дорожной безопасности, включая другие методы, в том числе путем мониторинга данных о уязвимых пользователей дорог, как это изложено в документе E/ESCAP/MCT.2/8.

35. *Особые проблемы развивающихся стран, не имеющих выхода к морю, и малых островных развивающихся государств*. Задача 8c Цели 8 направлена на то, чтобы «удовлетворять особые потребности развивающихся стран, не имеющих выхода к морю, и малых островных развивающихся государств». Вызовы, связанные с транзитным транспортом, стоящие перед развивающимися странами, не имеющими выхода к морю, также рассматриваются в рамках Алматинской программы действий, особенно в областях развития транспортной инфраструктуры (E/ESCAP/MCT.2/3) и упрощения процедур перевозок (E/ESCAP/MCT.2/4). В то же время в ходе осуществления следующего этапа Региональной программы действий по развитию транспорта в Азиатско-Тихоокеанском регионе секретариат предлагает изучить вопрос о межостровных перевозках с акцентом на малые островные развивающиеся государства (E/ESCAP/MCT.2/10).

V. Вопросы для рассмотрения

36. Хотя Цели развития тысячелетия не содержат конкретных ссылок на транспорт, существует устойчивое мнение, что транспортная инфраструктура и услуги играют решающую роль в достижении Целей. Многие страны в регионе страдают от серьезных пространственных видов неравенства в отношении доходов, благосостояния и возможностей. Это объясняется недостатком всепогодных дорог, ведущих к отдаленным деревням, и редкими или ненадежными транспортными услугами, связывающими отдаленные районы и острова, а также плохим доступом к более глубокой материковой части территорий и слабой соединяемостью между сельскими и городскими районами. Плохой ремонт инфраструктуры, в частности дорог, сокращает стоимость таких активов, увеличивает потерю времени, повышает издержки и создает риск безопасности для пользователей. Существует огромный потенциал расширения вклада транспортной деятельности в усилия по достижению Целей развития тысячелетия. Для реализации этого потенциала правительства должны интегрировать уменьшение бедности и политических задач, связанных с достижением Целей, в свои транспортные программы и проекты на раннем этапе их формулирования и программирования.

37. На региональном уровне правительства приглашаются предоставить дальнейшие руководящие принципы по следующим элементам, предлагаемым для включения в Программу действий развития транспорта в Азиатско-Тихоокеанском регионе, этап II (2012-2016 годы).

Ближайшая цель: способствовать включению соображений, связанных с Целями развития тысячелетия, в процесс планирования и осуществления региональных транспортных программ.

Мероприятия:

1. Исследования и семинары относительно упорядочения соображений, связанных с Целями развития тысячелетия, в рамках транспортного планирования и политики по мере необходимости, в частности, в развитии инфраструктуры, логистики от фермы к рынку, продовольственной безопасности и безопасности дорожного движения;

2. Обмен опытом между государствами-членами относительно развития транспортной инфраструктуры и услуг для предоставления сельским общинами физического доступа и соединяемости с национальной и региональной магистральной системой дорог;

3. Подготовительная деятельность в поддержку 10-летнего обзора Алматинской программы действий в 2013 году.

Показатели достижения цели:

1. Меры, предпринимаемые государствами-членами для учета Целей развития тысячелетия в транспортных программах и политике с особым акцентом на соответствующих областях Региональной программы действий.

2. Утверждение рекомендаций из документа, отражающего региональный вклад на глобальной встрече по 10-летнему обзору осуществления Алматинской программы действий.