



Генеральная Ассамблея

Distr.
GENERAL

A/CONF.166/PC/17
5 August 1994
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

ПОДГОТОВИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ ДЛЯ ВСЕМИРНОЙ
ВСТРЕЧИ НА ВЫСШЕМ УРОВНЕ В ИНТЕРЕСАХ
СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Вторая сессия

Нью-Йорк, 22 августа–2 сентября 1994 года

Пункт 4 предварительной повестки дня*

РЕЗУЛЬТАТЫ ВСЕМИРНОЙ ВСТРЕЧИ НА ВЫСШЕМ УРОВНЕ В ИНТЕРЕСАХ СОЦИАЛЬНОГО
РАЗВИТИЯ: ПРОЕКТ ДЕКЛАРАЦИИ И ПРОЕКТ ПРОГРАММЫ ДЕЙСТВИЙ

Совещание экспертов по проблемам нищеты

Записка Генерального секретаря

1. Подготовительный комитет Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития в решении 1/2 В, принятом на его первой сессии, призвал Организацию Объединенных Наций, систему Организации Объединенных Наций, государства-члены и других заинтересованных участников процесса подготовки к Встрече на высшем уровне организовывать семинары, практикумы и другие совещания экспертов по вопросам, имеющим непосредственное отношение к Встрече на высшем уровне, в том числе по вопросу о смягчении остроты проблемы нищеты и ее ликвидации. Цель проведения этих совещаний, как было указано Подготовительным комитетом на его организационной сессии, заключается в ознакомлении с мнением экспертов в отношении современных исследований по основным вопросам как в связи с анализом проблем, так и в связи с мерами в области политики.

2. В 1993 году было организовано два совещания экспертов: совещание экспертов по социальной интеграции и совещание экспертов по расширению производительной занятости. Доклады этих совещаний были представлены Подготовительному комитету на его первой сессии в документах A/CONF.166/PC/8 и A/CONF.166/PC/9 соответственно.

* A/CONF.166/PC/14.

3. Совещание экспертов по проблемам нищеты было организовано в Лусаке, Замбия, в период с 27 по 29 июня 1994 года по приглашению правительства Замбии и при финансовой поддержке Нидерландов и Дании. Совещание было организовано совместно Организацией Объединенных Наций и Всемирным банком.
4. Международные эксперты по проблемам нищеты были приглашены для участия в этом совещании в своем личном качестве. Отбор экспертов производился таким образом, чтобы можно было охватить опыт, имеющийся в различных странах в разных частях мира и в разных учреждениях, в том числе в учебных и научно-исследовательских учреждениях, правительственных учреждениях, неправительственных организациях и международных организациях.
5. Подготовленное Секретариатом резюме обсуждения, которое было проведено на этом совещании экспертов, содержится в приложении к настоящей записке.

Приложение

СОВЕЩАНИЕ ЭКСПЕРТОВ ПО ПРОБЛЕМАМ НИЩЕТЫ

(Лусака, Замбия, 27-29 июня 1994 года)

Резюме обсуждения

ВВЕДЕНИЕ

1. Совещение экспертов по проблемам нищеты открыл министр финансов Республики Замбии Достопочтенный Рональд Пенза. Г-н Пенза отметил, что с 70-х годов в Замбии имели место экономический спад и обострение проблемы нищеты, что частично было обусловлено резким падением цен на медь и повышением цен на нефть, а также недавней засухой. Правительство не смогло эффективно прореагировать на эти внешние изменения по ряду причин, в том числе из-за наличия однопартийной политической системы и таких методов управления экономикой, которые определялись соображениями политической целесообразности. Он отметил, что в течение 60-х и в начале 70-х годов вмешательство государства в экономику первоначально привело к расширению производства и занятости и позволило обеспечить население основными товарами и услугами за счет выделения соответствующих субсидий. Однако экономические стимулы, необходимые для поддержания этой системы, исчезли после падения цен на медь, и попытки поддержания системы привели к увеличению внешней задолженности, которую в конечном счете стало практически невозможно обслуживать. В результате этого сократились доходы, ухудшилось распределение доходов, положение в области занятости, здравоохранения, образования, а также повысился коэффициент детской смертности и ухудшилось состояние физической и социальной инфраструктуры.

2. Г-н Пенза отметил, что новое правительство, избранное на основе многопартийных выборов в 1991 году, в настоящее время рассматривает в качестве приоритетных экономическую реформу и смягчение остроты проблемы бедности. Цели и меры в контексте реформы включают в себя ликвидацию дефицита бюджета и снижение темпов инфляции, отмену субсидий для нерентабельных предприятий, с тем чтобы ресурсы можно было использовать для улучшения положения в области образования, здравоохранения и создания таких элементов инфраструктуры, как дороги, все большее упор на рынки в том, что касается распределения товаров и услуг, повышение потенциала правительственных учреждений по проведению политической реформы и совершенствованию управления экономикой, укрепление деятельности по сбору поступлений и придание ему более справедливого характера, повышение конкурентоспособности в целях улучшения эффективности предприятий и оказания поддержки развитию общин и маломасштабных предприятий. Правительство полагало, что эти новые экономические меры в большей степени будут отвечать потребностям малоимущих, чем меры, которые ранее принимались в интересах государства. Оно также признало важность восстановления доверия общественности к правительству и ее уверенности в его способности обеспечивать экономический рост и социальное развитие и смягчать остроту проблемы нищеты.

3. В начале обсуждения группа экспертов отметила, что развивающиеся страны добились значительного повышения уровня жизни за прошедшие 25 лет: показатели в сфере здравоохранения свидетельствуют о том, что во всех регионах положение продолжает стабильно улучшаться; средняя продолжительность жизни возросла с 51 года до 63 лет; набором в начальные школы охвачено 89 процентов детей. Тем не менее улучшения, имевшие место в этот

/...

период, не носили устойчивого характера и показатели по регионам весьма отличаются друг от друга. В то время как в странах Азии в целом имело место улучшение экономических и социальных условий начиная с конца 70-х годов, в Африке и Латинской Америке и Карибском бассейне в 80-е годы положение в этих областях ухудшалось. В целом показатели прогресса в социальной области были самыми низкими в тех странах, где больше всего малоимущих, в особенности в странах Африки, расположенных к югу от Сахары.

4. Несмотря на впечатляющий прогресс, который был достигнут до настоящего времени, проблемы, стоящие на пути, огромны. Хотя с 1985 года доля людей, живущих в условиях нищеты, незначительно сократилась, в абсолютном выражении число бедняков фактически увеличилось до 1,1 млрд. человек в 1990 году, что на 8 процентов больше, чем в 1985 году. Если эти темпы сохранятся, в 2000 году в условиях нищеты будут проживать 1,3 млрд. человек. Прогнозы до 2000 года свидетельствуют о том, что наибольший прирост числа бедняков будет иметь место в Африке, и в этом плане разрыв между Африкой и остальным миром будет по-прежнему увеличиваться. Ничем не сдерживаемый неуклонный рост численности населения в развивающихся странах создаст огромные трудности для существующих слабых министерств социального сектора и подорвет потенциальный прогресс, в особенности во многих странах с низким уровнем доходов. В прошлом получение социальных услуг во многих странах воспринималось как одно из прав граждан, причем основное внимание уделялось расширению сферы услуг, а не необходимости обеспечения качества и проведения долгосрочных политических реформ в этих секторах. Для того чтобы правительства могли заложить прочную основу обеспечения столь необходимого качественного совершенствования и расширения обеспечения социальными услугами в большом числе развивающихся стран, основное внимание необходимо уделять реализации столь необходимых политических реформ в соответствующих секторах. В долгосрочной перспективе представители самых бедных слоев общества потеряют больше всех остальных в результате сохранения политики диспропорций как на уровне секторов, так и на макроэкономическом уровне.

5. Пытаясь определить тенденции будущего, можно говорить о том, что значительные различия, существующие во многих странах между богатыми и бедными, вероятно, сохранятся, особенно в Южной Азии и Латинской Америке и Карибском бассейне. В глобальном масштабе проблема нищеты еще более усугубится в результате быстро меняющихся условий в странах с переходной экономикой бывшего Советского Союза и Восточной Европы. В то время как многие люди в этих странах избегают нищеты, реализуя новые возможности, другие становятся беднее из-за инфляции и быстрого изменения экономических структур. Все большее неравенство в распределении дохода в развитых странах также придает новые измерения проблеме нищеты во всем мире. Во многих странах неравенство между мужчинами и женщинами, между группами коренного населения и остальной частью населения и различия между городскими и сельскими районами трудно преодолеть за счет роста, основанного на расширении занятости и направлении базисных инвестиций в развитие людских ресурсов. Группа экспертов признала необходимость в других коррективных мерах и отметила важность Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития, которая является для международного сообщества в целом прекрасной возможностью для идентификации и реализации этих коррективных мер на основе сотрудничества.

Г. СОЦИАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ И НИЩЕТА

6. Группа экспертов рассмотрела вопрос о значении термина "социальное развитие", отметив, что в нем заложено несколько значений. Зачастую он толкуется весьма широко, когда речь идет об улучшении благосостояния людей, а экономическое развитие при этом рассматривается в

качестве одного из средств социального развития. Он также используется тогда, когда речь идет о развитии, которое не связано непосредственно с экономическими факторами или не основано на функционировании рынка, в том числе тогда, когда речь идет об улучшении количественных и качественных показателей государственных или социальных услуг в таких областях, как образование, здравоохранение, санитария, доступ к чистой воде, и других товаров и услуг, которые могут быть обеспечены государственными институтами. Группа полагала, что нет необходимости или целесообразности в том, чтобы приходить к общему точному определению этого термина; по ее мнению, следует признать наличие различных значений и оттенков значений в этом термине. Тем не менее для проведения плодотворной дискуссии зачастую полезно или даже весьма важно четко определить значение, в котором используется термин "социальное развитие" в контексте конкретных дебатов. В любом случае, как бы ни понимался или определялся термин "социальное развитие", смягчение остроты проблемы бедности должно являться одним из центральных элементов.

7. Группа отметила, что в мире имеет место значительная поляризация между богатыми и бедными. Рассматривая вопрос о проблемах нищеты и неравенства, полезно учитывать различные уровни, на которых их можно изучать и решать. Таким образом, внимание можно сосредоточить на различиях между странами, между регионами и между экономическими, этническими, расовыми, культурными и религиозными группами в странах, а также на различиях между отдельными лицами в рамках той или иной конкретной группы. Если исходить из сопоставления размеров доходов домашних хозяйств, то неравенство между странами более значительно, чем неравенство в рамках самих стран. Результаты одного из обследований свидетельствуют о том, что различия между странами более чем на 80 процентов обуславливают различия в доходе домашних хозяйств в мире в целом. На национальном уровне неравенство между отдельными людьми гораздо более значительно, чем неравенство между региональными, экономическими или другими социальными группами. Конкретные стратегии по смягчению остроты проблемы бедности обычно нацелены на один конкретный уровень и связаны главным образом либо с национальными социально-экономическими условиями, условиями конкретных социально-экономических групп или условиями жизни отдельных людей. Тем не менее следует учитывать, что принятие мер на одном уровне, как правило, будет иметь последствия для других уровней, и это взаимодействие необходимо лучше понимать и учитывать. Сохранение различий на национальном уровне, по крайней мере в том, что касается доходов домашних хозяйств, позволяет сделать предположение о том, что смягчение остроты проблемы бедности во всем мире зависит в первую очередь от содействия имеющему под собой широкую основу экономическому росту в беднейших странах.

8. Группа отметила, что традиционный метод определения уровня бедности, основанный на показателях дохода домашних хозяйств, создает определенные проблемы. В то время как семьи, имеющие адекватный доход, могут покупать многие товары и услуги, включая такие основные товары, как продовольствие и жилье, при использовании критериев, основанных на доходах домашних хозяйств, упускается из виду важность товаров и услуг, расходы на которые покрываются не за счет доходов домашних хозяйств, а за счет средств, получаемых в результате налогообложения, или в рамках других государственных институтов, в число которых зачастую, хотя и не всегда, входят учреждения сферы образования, первичного медико-санитарного обслуживания, водоснабжения, санитарии, дорожного строительства и экологической санитарии.

9. Альтернативный подход к оценке нищеты и неравенства заключается в непосредственном использовании таких показателей благосостояния человека, как продолжительность жизни, смертность, грамотность и уровень образования. Когда этот подход используется для сопоставления показателей относительной бедности стран, полученные результаты отличаются от тех, которые основаны на использовании показателя дохода на душу населения. Таким образом, если

использовать эти показатели, а не показатель дохода, некоторые страны, такие, как Шри-Ланка и Китай, имеют более высокие сравнительные уровни развития. Количественный анализ предполагаемой продолжительности жизни при рождении в различных странах демонстрирует неадекватность использования показателя дохода в качестве единственного мерилa развития и свидетельствует о том, что продолжительность жизни более непосредственным образом зависит не от среднего дохода домашних хозяйств, а от объема расходов в секторе государственного здравоохранения и от уровня бедности.

10. Кроме этого, использование подхода, основанного на размерах дохода домашних хозяйств, не позволяет определить степень неравенства в потреблении товаров и услуг в рамках самих домашних хозяйств. В ряде стран, в особенности в Азии, имеют место серьезные различия в продолжительности жизни и коэффициентах смертности между мужчинами и женщинами, а также диспропорция между числом женщин и мужчин, а это свидетельствует о том, что девочки и женщины подвергаются дискриминации в домашних хозяйствах и поэтому страдают от различных лишений в большей степени, чем это может показаться, если использовать показатель дохода домашних хозяйств. В большинстве стран девочки также имеют значительно более низкий уровень образования, чем мальчики, а среди женщин отмечаются гораздо более низкие уровни грамотности, чем среди мужчин. Это исключение девочек и женщин из процесса социального развития не только наносит ущерб непосредственно им, но и ограничивает потенциал общества по улучшению благосостояния каждого.

11. Группа отметила, что нищета приобретает многочисленные формы как на международном, так и национальном уровне, и программы смягчения остроты проблемы нищеты обычно нацелены на конкретные группы бедных слоев населения. Выбор целевой группы для программы по смягчению остроты проблемы нищеты зависит не только от условий различных групп, но и от вариантов политики, которая имеется в распоряжении. Хотя существует целый комплекс политико-экономических средств для содействия национальному экономическому росту и улучшения условий конкретных социально-экономических групп, выявление конкретных бедняков в рамках групп, имеющих много небедных членов, является более трудной задачей. В таких случаях блага, приносимые программами по смягчению остроты проблемы бедности, зачастую распределяются непропорционально и становятся достоянием небедных членов группы. Содействие улучшению социально-экономических условий этнических, культурных, профессиональных или религиозных групп, находящихся в неблагоприятных условиях, также является трудной задачей вследствие отсутствия эффективных и приемлемых средств вмешательства. Поэтому существует необходимость в разработке и оценке новых подходов к целенаправленной реализации программ по смягчению проблемы нищеты в интересах беднейших членов общества, а также в разработке подходов, которые позволяют охватить как можно большее число бедняков и избежать при этом получения ресурсов небедными гражданами.

12. Меры по улучшению социальных и экономических условий жизни женщин может быть особенно сложно реализовать на практике, что обусловлено трудностью вмешательства в домашние хозяйства. Кроме этого, гендерные различия в социально-экономическом положении, такие, как более низкий уровень образования среди девочек, могут иметь в своей основе практические и экономические потребности семей, и их устранение с помощью таких целенаправленных мероприятий, как мероприятия по обеспечению более широкого доступа к школьному образованию, может далеко не всегда давать желаемый эффект. По этим причинам социальные концепции нищеты, возможно, труднее воплотить в политические рекомендации, чем экономические концепции. На практике экономический рост, основанный на расширении занятости, обычно является наиболее эффективным средством смягчения проблемы бедности. Тем не менее стоит изучать и разрабатывать методологию осуществления более целенаправленных мер

по устранению социального неравенства, например, за счет выделения субсидий на конкретные цели.

13. Группа согласилась с тем, что экономический рост, в особенности в беднейших странах, играет чрезвычайно важную роль в деле долгосрочного социального и экономического развития. В краткосрочной перспективе остроту проблемы нищеты в определенной степени можно смягчить путем перераспределения, однако решение этой задачи значительно облегчается тогда, когда экономический рост порождает новые ресурсы, которые можно на преференциальной основе использовать для оказания помощи малоимущим. Тем не менее было отмечено, что экономический рост зачастую сопровождается повышением уровня бедности и неравенства. Поэтому для смягчения остроты проблемы бедности необходим не только общий экономический рост, но и такая экономическая и социальная политика, которая обеспечивает широкое распределение приносимых этим ростом благ. Тем не менее повышение цен на нефть и падение цен на сырьевые товары в 70-х годах, а также последовавший за этим кризис задолженности и постоянное ухудшение условий торговли в 80-х годах серьезно подорвали экономический рост многих развивающихся стран, в особенности в Африке и Латинской Америке, и привели к повышению уровня нищеты и неравенства. Поэтому необходимы усилия, как на национальном, так и на международном уровне, по разработке такой политики, которая обеспечивает имеющий под собой широкую основу экономический рост и расширение социальных услуг, в особенности в интересах малоимущих. Совершенствование социальных услуг в таких областях, как образование и здравоохранение, является, с одной стороны, целью само по себе, а с другой стороны – средством обеспечения дальнейшего экономического роста.

14. Было достигнуто согласие в отношении того, что отсутствие доступа к производственным фондам также, без сомнения, является одной из причин нищеты, однако последствия этого факта не всегда являются очевидными. Например, нищета в сельских районах развивающихся стран связана с безземельностью, поэтому перераспределение земельных угодий в 40-е и 50-е годы принесло очень положительные результаты в ряде стран Восточной Азии. Однако последующие усилия по реализации программ перераспределения земли в других странах в целом оказались малоэффективными. Успешное осуществление программ наблюдалось после социальных революций или освобождения стран, что создавало важные политические условия для перераспределения земель. При их отсутствии этот процесс, как правило, наталкивался на непреодолимые политические препятствия и, по всей вероятности, требовал бы выплаты компенсации, что в общем было бы нецелесообразно с экономической точки зрения. Тем не менее ввиду сильной политической приверженности было достигнуто согласие в отношении того, что земельные реформы по-прежнему таят в себе потенциальные выгоды уменьшения масштабов нищеты.

II. СТРАТЕГИИ УМЕНЬШЕНИЯ НИЩЕТЫ

15. При обсуждении стратегий уменьшения нищеты в центре внимания были два основных вопроса, а именно трудоемкий рост и развитие людских ресурсов. Сочетание этих двух целей, обеспечивающих основу для уменьшения нищеты, нашло свое отражение в документе Всемирного банка "World Development Report, 1990" ("Доклад о мировом развитии, 1990 год") и считалось, по мнению Всемирного банка, наиболее эффективной стратегией уменьшения нищеты. Рост экономики рассматривается в качестве одного из важных компонентов этой стратегии, однако его структура имеет такое же важное значение, как и темпы. Эффективный, трудоемкий экономический рост является одним из ключевых компонентов обеспечения занятости и увеличения доходов бедных слоев населения. Поэтому политика содействия такому росту предусматривает ликвидацию контроля со стороны правительства за ценами на сельскохозяйственные продукты,

уменьшение ограничений на рынке труда, обеспечение стабильного макроэкономического положения и либерализацию торговли. Инвестирование в сферу развития людских ресурсов через образование, здравоохранение, включая гигиену репродуктивности, и питание не только способствует непосредственному повышению благосостояния людей, но и является надежным капиталовложением. Стратегия Всемирного банка предусматривала также создание систем социального обеспечения для постоянно не испытывающих нужду и уязвимых групп населения.

16. Признавая тот факт, что труд зачастую является основным экономическим средством бедноты, группа посчитала необходимым расширить толкование первого элемента стратегии и учесть другие соображения. В частности, широкомасштабный трудоемкий рост экономики требует содействия эффективному использованию других экономических средств, принадлежащих бедноте, и расширения их доступа к производственным ресурсам. Что касается содействия эффективному использованию средств, принадлежащих бедноте, то опыт свидетельствует о важности недопущения чрезмерного налогообложения сельского хозяйства, оказания решительной поддержки в развитии инфраструктуры сельских районов и распространения среди фермеров технических новшеств. В городском секторе важно не допускать серьезных перегибов на рынке факторов производства и рынке производства товаров и обеспечивать необходимую инфраструктуру с целью как улучшения жизненных условий бедноты, так и содействия обеспечению занятости.

17. Что касается расширения доступа бедноты к производственным ресурсам, то здесь следует выделить четыре элемента: а) необходимо расширить доступ к земельным ресурсам на основе изменения прав собственности, правовых титулов на землю и процедур регистрации; б) необходимо предоставлять бедноте кредиты в рамках скорее механизмов самообеспечения, чем субсидирования; в) необходимо распространять технические новшества с уделением особого внимания пропаганде методов, отвечающих потребностям небольших фермеров, и укреплять внутренний потенциал в области сельскохозяйственных исследований; и д) необходимо передать, насколько это возможно, на местный уровень полномочия по развитию инфраструктуры, действуя через неправительственные организации, частных лиц и местные группы.

18. С точки зрения практического осуществления стратегии уменьшения масштабов нищеты в качестве иллюстрации двух следующих выводов был использован реализуемый в Шри-Ланке небольшой проект: важность обеспечения партнерства и союза с различными организациями и целесообразность проведения независимых, неправительственных мероприятий, в основе которых лежат общинные инициативы. Для осуществления этой общинной деятельности необходимо было обеспечить доступ к кредитам и системе обучения практическим навыкам и умениям.

19. Говоря о роли государства, группа отметила ту важную роль, которую оно играет в ликвидации нищеты, при этом, однако, было также подчеркнуто, что правительства многих стран обладали ограниченными возможностями и в некоторых случаях не смогли обеспечить эффективное обслуживание бедноты на местах. Отмечалось, что государство играет решающую роль в обеспечении основных макроэкономических условий, создании правовой основы и направлении инвестиционных средств сектора, создающие общественный продукт. Группа также указала на важность нынешней международной тенденции к демократизации и связанные с этим изменения государственных систем с целью повышения уровня руководства, транспарентности и отчетности. Проявляется необходимость создания соответствующих учреждений для поддержки процесса демократизации и развития новых партнерских и взаимных отношений между государственным сектором, частным сектором и неправительственными организациями. Эти изменения не только повысят эффективность функционирования правительств, но и будут также способствовать проявлению большего доверия со стороны общественности к государству. На практике роль государства возрастает за счет его дееспособности и оказываемой ему политической поддержки. В

этой связи важным элементом повышения доверия к государству является проведение административных реформ, позволяющих государственным структурам нормально функционировать без необоснованного вмешательства в их работу. Наконец, была признана важная роль граждан в деле обеспечения подотчетности их правительств.

20. По мнению группы, земельные реформы играют важную роль в обеспечении бедных слоев населения соответствующими средствами и предоставлении бедным домашним хозяйствам возможности покончить с нищетой. Однако была признана ограниченность проведения земельных реформ извне. Группа отметила, что особые исторические условия позволили успешно провести земельные реформы в Японии, Республике Корея и Тайваньской провинции Китая. Сегодня же в большинстве стран сложилась другая политическая обстановка, поэтому ключевым элементом земельных реформ являются не столько изменения процедуры регистрации земель или земельных титулов, сколько политика, способствующая расширению использования земельных угодий с целью обеспечения широкомасштабного трудоемкого роста экономики. В странах Восточной Европы с переходной экономикой земельная реформа имеет потенциально важное значение не только для уменьшения нищеты, но и демократизации. Группа отметила позитивный опыт Албании, в которой правительство безвозмездно распределило землю среди 400 000 мелких фермеров.

21. В отношении кредитования группа указала, что расширение доступа к источникам кредита имеет более важное значение, чем уменьшение его стоимости. Субсидии не помогают бедным фермерам в случае отсутствия доступа к ним, в то время как накопленный опыт свидетельствует о готовности фермеров погашать кредиты по рыночным ставкам. Отмечалось, что в ряде стран с успехом осуществляется практика групповых займов, как, например, в случае с банком "Грамин бэнк" в Бангладеш.

22. Наконец, группа признала необходимость как обеспечения соответствующего баланса между инвестициями в физическую инфраструктуру и развитие людских ресурсов, так и планирования и координации усилий в этих двух областях. Такое планирование имеет особо важное значение, когда страны сталкиваются с сильными финансовыми затруднениями.

III. СТРУКТУРНАЯ ПЕРЕСТРОЙКА И НИЩЕТА

23. Обсуждение программ структурной перестройки и их последствий для распространения нищеты началось с обзора значительного объема литературы, посвященной взаимосвязи этих двух факторов, в частности с рассмотрения издания Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) "Adjustment with a Human Face" ("Структурная перестройка с учетом человеческого фактора").

24. В литературе, посвященной этой тематике, указывается на сложность этого вопроса. Отсутствие надежных эмпирических данных и соответствующих теоретических моделей сильно затрудняет оценку последствий программ структурной перестройки. Тот факт, что страны проводят структурную перестройку в условиях многочисленных изменений в экономике, еще больше затрудняет усилия по выявлению конкретных последствий такой политики. Дальнейшее уменьшение цен на сырьевые товары и ухудшение условий торговли в большинстве стран, находящихся на этапе структурной перестройки, спад в странах - членах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), засухи, поразившие многие страны Африки, и политические конфликты - все это повлияло на уровень доходов и нищету в течение 80-х и начале 90-х годов.

25. Аналогичная проблема, связанная с изучением этого вопроса, заключается в недостаточном понимании последствий неструктурной перестройки или использования альтернативных инструментов политики структурной перестройки, т.е. противоположных факторов – для распространения нищеты. В этом случае одним из целесообразных подходов является сравнение фактических результатов периода структурной перестройки с выводами теоретического анализа относительно возможных последствий в контексте другой политики.

26. Было признано, что взаимодействие между нищетой и структурной перестройкой носит сложный характер отчасти ввиду гетерогенности нищеты (поскольку бедных людей можно подразделить на ряд групп, зарабатывающих на жизнь различными путями), а отчасти ввиду большого числа инструментов политики, образующих ту или иную конкретную программу структурной перестройки, например девальвация, либерализация торговли, либерализация цен, изменение государственного сектора, реформа государственных предприятий, возмещение расходов в социальной сфере и т.д. Все эти сложные по своему характеру компоненты затрудняют возможность создания целостной картины того, каким образом структурная перестройка влияет на положение бедноты, и, несомненно, предостерегают от чрезмерной генерализации.

27. В посвященной этому вопросу литературе подчеркивается необходимость осуществления постоянных усилий в области структурной перестройки и обеспечения гибкости в деле адаптации той или иной программы структурной перестройки к внешним условиям. Отсутствие данных и определенности в том, что касается точных общеэкономических последствий процесса структурной перестройки, привело к ошибкам, особенно на начальных этапах десятилетия структурных преобразований. Однако впоследствии были извлечены соответствующие уроки, и в настоящее время признается необходимость обеспечения гибкого и прагматического подхода в рамках этого процесса.

28. Понимание механизма воздействия структурной перестройки на распространение нищеты затрудняется отсутствием надежных данных, особенно на уровне домашних хозяйств и стран Африки. Поскольку в теории ничего не говорится о воздействии макроэкономической политики на распространение нищеты, этот вопрос следует решать в рамках эмпирических исследований. Программа Всемирного банка о социальных аспектах структурной перестройки в определенной мере способствовала устранению этого недостатка в данных, хотя полученные сведения стали в целом доступны лишь в конце 80-х или начале 90-х годов. Большинство издававшейся до этого литературы, посвященной данному вопросу, характеризовалось тем фактом, что в то время было слишком рано делать какие-либо выводы о последствиях программ структурной перестройки. В настоящее время в целом признано, что этот процесс носит более длительный характер, чем предполагалось ранее, особенно в странах Африки.

29. В ранних исследованиях, посвященных вопросам структурной перестройки и нищеты, применялся подход моделирования, в частности анализировались основные экономические последствия структурной перестройки на основе модели вычисляемого общего равновесия (ВОР), и тем самым определялось воздействие этого процесса на распространение нищеты. В некоторых исследованиях предполагалось, что последствия экономических потрясений для распространения нищеты, обуславливавших финансовые кризисы, были более значительными, чем воздействие политики структурной перестройки. В них также предполагалось, что совокупность обычных мер структурной перестройки в целом носит более благоприятный характер для нищеты по сравнению с совокупностью мер в рамках неструктурной или альтернативной перестройки. Однако группа отметила ограниченность подхода ВОР: такие модели зачастую не охватывают долгосрочных последствий политики для экономического роста; они не учитывают структурных изменений, зачастую обусловленных программами перестройки; они разработаны для объяснения изменений в

среднем объеме доходов тех или иных экономических групп и не позволяют выявить изменения в распределении доходов в рамках этих групп (различия в доходах внутри групп, как правило, больше, чем различия между группами в той или иной стране); их результаты зависят от спецификации моделей и правил замыкания, кроме того, есть сомнения относительно способности этих моделей учитывать проблемы наиболее бедных групп общества, которые не являются частью формальной экономики.

30. Ограниченность моделирования обуславливает необходимость возвращения к историческим сведениям. Более полные данные, особенно по Африке, обеспечивают основу для обзора опыта стран в области структурной перестройки и нищеты в 80-е годы. В последнее время был проведен ряд исследований по вопросам структурной перестройки, многие из которых были посвящены оценке последствий этого процесса для нищеты. Всемирный банк подготовил крупные исследования по странам Восточной Азии, Африки и Латинской Америки и Карибского бассейна. Недавно было также опубликовано исследование по Африке, подготовленное Корнельским университетом. Представленный группе обзор литературы был основан на материалах этих докладов.

31. Результаты обзора упомянутой выше литературы свидетельствовали о том, что страны Южной и Восточной Азии пережили самые незначительные потрясения и очень быстро приспособились к ним. В данном случае речь шла об упреждающей структурной перестройке. В этих странах серьезного срыва в процессе роста не произошло. Уменьшение масштабов нищеты в целом продолжалось в соответствии с тенденциями, обозначившимися в 70-е годы, при этом в ряде стран неравенство, по-видимому, уменьшилось.

32. Страны Латинской Америки пережили более серьезные потрясения и вступили в 80-е годы в условиях более сильных экономических и бюджетно-финансовых диспропорций. Структурная перестройка в начале 80-х годов носила неорганизованный характер отчасти ввиду неспособности должным образом решить проблему задолженности, а отчасти ввиду того, что предпринимавшиеся в рамках нетрадиционной политики усилия, как правило, не приносили желаемого результата. Сохранявшиеся в начале 80-х годов высокие темпы инфляции способствовали уменьшению реальной заработной платы и увеличению нищеты в регионе. В конце 80-х годов более спланированная структурная перестройка, контроль инфляции и восстановление объема производства привели к увеличению реальной заработной платы и уменьшению нищеты. Интересно отметить, что неравенство доходов носило в регионе Латинской Америки контрциклический характер: неравенство (и нищета) увеличивалось во время спада и уменьшалось при оживлении экономики.

33. Анализ положения в Африке затруднен ввиду того, что процесс структурной перестройки по-прежнему далек от завершения, поскольку во многих странах сохраняются макроэкономические диспропорции и рынки факторов производства и производства товаров по-прежнему являются объектом серьезного вмешательства со стороны правительств. Данные свидетельствуют о том, что в странах, в которых проводилась политика структурной перестройки, темпы роста производства и увеличение объема экспорта были восстановлены, хотя не ясно, насколько постоянным является это оживление экономики. Последствия этих частичных и хаотичных усилий в рамках политики структурной перестройки для распространения нищеты еще предстоит определить. Увеличение темпов роста экономики, несомненно, обусловило изменение положения, однако данные о результатах обзора домашних хозяйств говорят, что взаимосвязь между уменьшением масштабов нищеты и увеличением стабильных доходов носит в Африке менее выраженный характер, чем в других странах. Кроме того, темпы экономического роста были недостаточными для уменьшения нищеты в регионе. Предстоит еще установить, связано ли восстановление темпов роста экономики в регионе с уменьшением распределения доходов. Для уменьшения масштабов нищеты в Африке

необходимо, чтобы экономический рост на деле способствовал улучшению положения бедных слоев населения; увеличение доходов бедноты должно намного превышать темпы роста доходов небедных людей.

34. При оценке последствий политики структурной перестройки важность контроля других факторов можно проиллюстрировать на примере Замбии. Программа структурной перестройки в Замбии была начата в 1986 году, когда условия торговли резко ухудшились, обусловив сокращение валового внутреннего продукта (ВВП). В 1988 году, когда было прекращено осуществление программы структурной перестройки (и помощь доноров), цены на медь поднялись, а темпы экономического роста достигли прежнего уровня. Однако улучшение положения, по-видимому, связано с изменением международных цен независимо от политики структурной перестройки.

35. Группа подчеркнула, что анализ данных о нищете в Африке должен охватывать деятельность африканских ученых и лиц, занимающихся выработкой политики, кроме того, необходимо расширить их возможности по проведению этой работы. Учитывая трудности в проведении обзоров домашних хозяйств, некоторые участники считали необходимым разработать ряд приблизительных показателей контроля нищеты. Они должны включать относительные цены на основные товары и услуги и их изменение по времени и, следовательно, дополнять результаты периодических обзоров домашних хозяйств.

36. Группа провела различие между краткосрочными и долгосрочными последствиями процесса структурной перестройки для нищеты. В длительной перспективе структурная перестройка может рассматриваться в качестве необходимого, хотя и недостаточного условия для ликвидации нищеты, поскольку она обеспечивает основу для устойчивого и широкомасштабного роста. Однако при переходе к такому росту бедные группы населения могут сталкиваться с трудностями. Хотя программы структурной перестройки в некоторых странах Африки и Латинской Америки способствовали повышению темпов роста, такое увеличение ВВП не обязательно отражает устойчивый рост, а может быть в основном обусловлено более эффективным использованием имеющегося потенциала. Пока что преждевременно судить об устойчивости нынешнего роста экономики, особенно в Африке, даже в таких странах, как Гана. Озабоченность вызывают сохраняющиеся низкие объемы частных инвестиций в Африку.

37. Решение проблемы задолженности считалось, по мнению группы, одним из важных элементов устойчивого экономического роста и ликвидации нищеты, особенно в Африке. Сохранение задолженности является одним из основных факторов, лишаящих правительства возможности обеспечить благоприятный платежный баланс. В то же время нынешние условия облегчения бремени задолженности являются недостаточными для ее уменьшения в ближайшем будущем. Прозвучали призывы к принятию более действенных мер по облегчению этого бремени, включая списание задолженности. Было выражено мнение, что налицо явная асимметрия в рамках глобального процесса структурной перестройки, когда от развивающихся стран требуют приспособиться к изменяющимся внешним условиям, диктуемым в основном развитыми странами, при незначительном международном давлении на развитые страны или полном отсутствии такового. Было также выражено мнение, что для облегчения бремени структурной перестройки для бедных слоев населения в странах, переживающих этот процесс, необходимы более длительные периоды структурной перестройки в совокупности с соответствующим внешним финансированием.

38. Многие участники считали, что структурная перестройка способствует расширению масштабов нищеты в краткосрочном плане, если не в целом, среди некоторых групп бедных людей, в частности городской бедноты. Ощущается явная необходимость обеспечить в рамках программ

структурной перестройки соответствующие условия для защиты таких групп населения и учета социальных аспектов этого процесса.

39. Была подчеркнута необходимость улучшения понимания механизмов выживания бедноты. Так, например, в Замбии бедные люди стали, как выяснилось, нищенствовать и пользоваться углем лишь для того, чтобы компенсировать уменьшение имеющихся у них возможностей получения доходов. Наблюдения, свидетельствующие о расширении подобного рода действий, являются показателем нищеты и говорят о том, что экономические трудности в Замбии усилились. С другой стороны, было подчеркнуто, что приспособление к экономическим потрясениям 70-х и 80-х годов неизбежно связано с определенной степенью страданий. Проблема заключалась в защите бедных слоев населения от еще больших страданий в результате структурной перестройки. Не ясно, являются ли в настоящее время имеющиеся в большинстве стран трудности большими, чем в начале 80-х годов, когда наблюдалось резкое уменьшение доходов.

40. Независимо от характера причин нынешних страданий, совершенно очевидно, что они лишь усугубляют процесс структурной перестройки. Социальные, экономические и политические условия, в которых должна осуществляться структурная перестройка, сильно затрудняют и усложняют разработку программ структурной перестройки. Правительства сталкиваются с трудной задачей определения такого курса развития, в рамках которого нет места для маневра, но в то же время необходимо обеспечить рост, улучшить благосостояние бедных слоев населения и достичь политической стабильности.

41. В ранней литературе по вопросам структурной перестройки и нищеты, например в исследовании ЮНИСЕФ, основное внимание уделялось первым программам структурной перестройки. Однако следует отметить, что процесс разработки программ со временем претерпел некоторые изменения и стал больше учитывать социальные аспекты. Тем не менее по-прежнему имеются возможности его улучшения с целью интеграции этих элементов в рамках процесса структурной перестройки. При обеспечении этих условий можно говорить об определенной защищенности бедных слоев населения.

42. В случае достижения консенсуса по вопросу о необходимости осуществления структурной перестройки конкретное содержание пакета мер в области политики, направленной на достижение целей экономического роста и равенства, продолжает оставаться в центре обсуждения. Большинство экспертов согласны с тем, что правительства должны учитывать основные макроэкономические показатели, однако они не достигли единства взглядов по многим другим компонентам, таким, как темпы либерализации торговли и постоянная роль правительств в решении вопросов, касающихся рыночных ограничений или неэффективности рыночных механизмов. Была также подчеркнута важность вовлечения неформального сектора в процесс оживления экономики и долгосрочного роста, кроме того, поднимались вопросы относительно того, способствует ли разработка программ структурной перестройки такому участию.

43. Группа подчеркнула необходимость того, чтобы политика структурной перестройки разрабатывалась на местах, т.е. являлась результатом национального консенсуса. Это требует активного участия профсоюзов и других неправительственных организаций в разработке программ. Была подчеркнута необходимость укрепления потенциала правительств по разработке и осуществлению их политики. Давление с целью обеспечения эффективного и устойчивого экономического управления должно исходить в целом из самих регионов, и в частности из стран, а не от сообщества международных доноров.

44. Наконец, было признано, что, хотя структурная перестройка вновь делает вопрос уменьшения масштабов нищеты центральной темой обсуждений в рамках политики, его решение

требует проведения долгосрочных мероприятий. Структурная перестройка является лишь необходимым условием для уменьшения масштабов нищеты в долгосрочной перспективе, поэтому необходимо всячески поощрять страны к тому, чтобы они вновь обратились к проблемам долгосрочного роста и развития. Со своей стороны, Всемирный банк будет и впредь уделять особое внимание кредитованию проектов и стремиться к увеличению доли социального сектора (образование и здравоохранение) в рамках такого кредитования. Необходимо и далее продолжать эту важную работу.

IV. ЗАЩИТА УЯЗВИМЫХ ГРУПП НАСЕЛЕНИЯ

45. Обсуждение этой темы началось с рассмотрения вопросов, касающихся мероприятий в области социальной защиты бедных слоев населения, прежде всего в переходные периоды. К числу этих трех уязвимых групп населения относились: а) постоянно нуждающиеся люди; б) временно нуждающиеся люди и с) те группы населения, которые непосредственно страдают в результате структурной перестройки или перехода и которые могут или не могут относиться к числу бедных. Было признано, что изменения макроэкономической политики могут оказать отрицательное краткосрочное воздействие на состояние домашних хозяйств, относящихся ко всем трем группам, хотя с эмпирической точки зрения было бы трудно выявить в рамках каждой из первых двух групп тех людей, которые пострадали особенно сильно в результате структурной перестройки. Однако определение третьей группы намного проще. В большинстве стран Африки, расположенных к югу от Сахары, подавляющее большинство людей, сильно пострадавших в результате структурной перестройки, относятся к сельскому и городскому неформальным секторам и находящимся в неблагоприятных условиях фермерам. В странах Южной Азии к числу наиболее пострадавших относится большинство безземельной бедноты в сельских районах и городская беднота, например строительные рабочие и жители трущоб. В странах с переходной экономикой сильнее всего от инфляции и сокращения рынка труда страдают пенсионеры и люди, долгое время являющиеся безработными.

46. Для смягчения негативных последствий потрясений страны могут использовать разнообразные инструменты политики в области переводов в денежной и натуральной форме, включая надбавки на членов семей, денежную компенсацию в связи с отменой субсидий и различные виды потребительских субсидий. Некоторые страны использовали также "социальные фонды" для ориентации помощи на малоимущие слои населения, а общественные работы – для защиты людей от обнищания.

47. Хотя выбор тех или иных инструментов политики зависел от условий в стране, можно выделить некоторые общие принципы. В целом переводы в денежной форме предпочтительнее переводов в натуральной форме, поскольку они дают возможность избежать искажений, возникающих на товарном и факторном рынке. В ряде случаев предпочтительнее переводы в натуральной форме, когда соответствующий товар является общественным благом, представляющим особую пользу для малоимущих слоев, или когда для этого товара отсутствуют конкурентные рынки: в энергетике, например, где в силу действия принципа экономии, обусловленной ростом масштабов производства, может существовать только один производитель. Однако нередко выбор диктуется практическими соображениями. Так, когда уровень инфляции высок, реальная стоимость переводов в денежной форме быстро падает и возникает необходимость в переводах в натуральной форме, пока не стабилизируются цены.

48. Первостепенное значение, как представляется, имеют два вопроса: 1) определение целей и охват и 2) финансирование. Все целенаправленные программы предполагают выбор между

желанием охватить все малоимущее население и неэффективным использованием ресурсов, в том случае, если пользу из этих программ будут извлекать другие слои. Кроме того, важно избежать создания стимулов к отказу от работы тех лиц, уровень доходов которых лишь немного выше порога, дающего право на получение пособий. Целевые подходы желательны, однако они не всегда приемлемы по целому ряду причин, включая политические требования об охвате программами громко заявляющих о себе и организованных групп населения (при этом необязательно малоимущего). Если исключительные обстоятельства не обуславливают необходимость временного финансирования со стороны доноров, следует отдавать предпочтение внутреннему финансированию программ социальной защиты. Когда возникает проблема бюджетного дефицита, необходимость сократить нецелевые выплаты следует сбалансировать с необходимостью обеспечить помощь малоимущим слоям. Кроме того, следует ограничить общие расходы на переводы, с тем чтобы обеспечить надлежащий объем инвестиций для экономического роста. К тому же большие размеры переводов потребовали бы введения высоких налоговых ставок, что создало бы стимулы к отказу от работы.

49. Из накопленного странами опыта был извлечен ряд уроков. Во-первых, важно интегрировать программы социальной защиты в программы экономических реформ, а не вводить их в качестве "довеска" после начала реформ. Во-вторых, программы социальной защиты должны строиться на основе существующих официальных и неофициальных механизмов в рамках общества и дополнять их. В-третьих, программы социальной защиты должны, по возможности, обеспечивать временную поддержку нуждающимся, с тем чтобы помочь им в конечном счете содержать самих себя. В-четвертых, в тех случаях, когда целью является выплата пособий и когда центральные или местные органы власти имеют ограниченные возможности в области управления программой, для направления помощи целевым слоям могут использоваться местные общины и неправительственные организации. В-пятых, программы социальной защиты должны финансироваться за счет внутренних ресурсов для обеспечения их надежности. И наконец, важные функции социальной защиты могут выполнять социальные фонды и программы общественных работ.

50. Отметив важность программ социальной защиты в переходный период, группа выразила мнение о том, что такие программы должны получить более широкое распространение, в особенности в отношении хронически малоимущих домашних хозяйств, на долгосрочной основе. Однако группа не рассматривала финансовые последствия охвата программами социальной защиты на долгосрочной основе всех малоимущих семей или его последствия с точки зрения объема работ. Программы социальной защиты должны учитывать двойную природу экономики многих стран и должны поощрять деятельность в рамках неофициального сектора. Группа подчеркнула, что программы, содействующие продуктивной работе или создающие ее, не только защищают малоимущих, но и открывают для них новые возможности. В ряде стран, например в Замбии и Сомали, из таких программ сравнительно большую пользу извлекают женщины, чем мужчины. Группа отметила также опыт Фонда социального развития Зимбабве. Группа отметила, что при выборе между переводами в денежной и натуральной форме важную роль могут играть культурные факторы и что их следует учитывать при разработке программ. В ряде случаев, например, переводы в натуральной форме, такие, как продовольственные субсидии, эффективно применялись в отношении женщин, в то время как переводы в денежной форме, как правило, контролировались мужчинами. Выплата зарплаты в натуральной форме, такой, как продукты питания, являлась одной из причин того, почему многие женщины отдавали предпочтение программам, предусматривающим оплату труда продуктами питания. Кроме того, программы, предусматривающие оплату труда продуктами питания, не только поддерживают малоимущие слои в период экономических трудностей, но и создают такую необходимую инфраструктуру, как школы и клиники, и улучшают структуру питания семьи. Группа выразила мнение о том, что при планировании целевых пособий необходимо разбить домашние хозяйства на категории в

зависимости от уровня бедности, ориентируя помощь на самые бедные слои. Группа выразила также мнение о том, что, хотя в принципе было бы желательно, чтобы государственные переводы дополняли, а не замещали частные переводы, некоторого замещения практически невозможно избежать. Было отмечено, что определенные частные переводы доходов могут замещаться даже общественными работами.

v. УЧАСТИЕ НАСЕЛЕНИЯ И РОЛЬ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

51. При обсуждении подходов к разработке и осуществлению программ снижения уровня бедности основное внимание уделялось следующим трем вопросам: а) условия для расширения участия населения в процессе развития и снижения уровня бедности; б) условия для участия неправительственных организаций в процессе развития на национальном уровне; и с) условия для участия неправительственных организаций в деятельности в области развития на международном уровне.

52. Группа выразила общее мнение о том, что участие населения в программах развития на общинном и национальном уровнях и в планировании является как конечной целью, так и средством обеспечения социально-экономического развития и снижения уровня бедности.

53. Опыт показал, что для содействия участию населения в процессе развития неправительственным организациям следует осуществлять свои операции на профессиональном уровне, опираясь на уроки, извлеченные из прошлого опыта организации общин и усилий в области развития. Они должны сконцентрировать свое внимание, особенно на первых этапах, на оказании помощи людям и их просвещении, избегая при этом чрезмерной загрузки своей повестки дня вопросами, порождающими конфликты. Организация общин требует завоевания полного доверия членов общины, которые в конечном счете должны взять на себя управление процессом организации, избрать своих собственных лидеров и определить организационную структуру.

54. Деятельность по организации общин должна основываться на справедливом распределении экономических благ и преимуществ и должна обеспечивать каждому индивидууму и группам возможности для повышения своего социально-экономического статуса. Организациям по развитию общин следует прилагать усилия к тому, чтобы ослабить свою зависимость от внешних ресурсов и использовать их в качестве инвестиций для укрепления своего внутреннего потенциала в области борьбы с нищетой.

55. С тем чтобы интегрировать деятельность по развитию общин в процесс национального развития, неправительственным организациям следует обеспечить транспарентность своих операций, особенно в финансовых вопросах, и быть подотчетными как своим членам, так и всему обществу в целом, что даст им возможность стать не вызывающими недоверия партнерами в процессе развития. С тем чтобы обеспечить себе реальное право голоса при обсуждении проблем национального развития, неправительственным организациям следует четко закрепить за собой законное право выражать мнение целевых групп, с которыми они работают. Было подчеркнуто, что неправительственным организациям следует координировать свою деятельность с другими организациями, включая правительственные учреждения, политические партии, профсоюзы и сберегательные учреждения.

56. Неправительственные организации действуют наиболее эффективно тогда, когда они твердо привержены достижению конкретных целей, таких, как снижение остроты проблемы голода, официальное или неофициальное образование, обучение прикладным профессиям, или занимаются

просвещением в таких областях, как права человека, "благое управление" или доступ к коммунальным услугам. Организациям следует признать, что, предпринимая усилия по достижению этих целей, они должны играть прежде всего побудительную и стимулирующую роль в создании базы для социального развития.

57. Неправительственные организации призваны играть важную роль как в области оказания чрезвычайной помощи, так и в области долгосрочного создания потенциала, и им необходимо найти баланс между этими двумя функциями. В обоих случаях – однако особенно при выполнении долгосрочной функции – они должны привлекать людей, с которыми они работают, к выявлению проблем, определению путей их решения, а также осуществлению, мониторингу и оценке своих программ.

58. Группа отметила, что неправительственные организации нередко имеют более быстрый, гибкий и простой доступ к малоимущим слоям, чем правительственные или межправительственные учреждения, что делает их особенно эффективными с точки зрения борьбы с нищетой. Поэтому правительственным и международным учреждениям следует установить рабочие отношения с неправительственными организациями, с тем чтобы оказывать более эффективное содействие укреплению общин, общинных организаций и низовых сетей. Правительствам следует избегать установления жесткого контроля над неправительственными организациями, который ограничивал бы их эффективность или действенность. Однако было отмечено, что неправительственные организации также сталкиваются с проблемами установления контактов с самыми бедными из малоимущих слоев и обеспечения жизнеспособности своих проектов.

59. Было выражено мнение о том, что следует прилагать большие усилия для поощрения подходов "снизу вверх" к социальному развитию и смягчению последствий нищеты, а не общепринятых подходов "сверху вниз". Эти подходы должны дополнять друг друга, однако при разработке новой социальной политики следует отдавать предпочтение инициативам со стороны общин. Неправительственные организации могут играть ключевую роль в представлении интересов бедных слоев при проведении национальной социально-экономической политики. Неправительственные организации могут также вносить важный вклад, следя за политикой на уровне правительства и оценивая то, каким образом эта политика будет затрагивать группы, с которыми они работают. Государственные политики и неправительственные организации должны сотрудничать друг с другом для обеспечения того, чтобы секторальная и макроэкономическая политика охватывала малоимущие слои и учитывала их нужды.

60. Группа отметила, что предоставление малоимущим слоям определенных возможностей, вероятно, породит местные конфликты, поскольку общины включают различные группы с конкурирующими интересами. Поэтому организация общин должна предусматривать усилия по определению, анализу и урегулированию таких конфликтов или управлению ими. Возможно, необходимы будут также усилия для обеспечения того, чтобы деятельность по укреплению потенциала и демократизации общин порождала как можно меньше конфликтов между общинами и правительственными учреждениями и чтобы развитие на основе участия широких слоев населения способствовало достижению как национальных, так и общинных целей.

61. Участие населения и деятельность неправительственных организаций – неотъемлемая часть процесса формирования гражданского общества как активного участника политического и экономического процессов. В условиях быстрых политических и экономических изменений, происходящих сегодня в мире, международного кризиса в области развития, особенно в Африке, и существования проблем, обусловленных попыткой незападных стран внедрить у себя западные политические модели, возникает настоятельная необходимость в расширении диалога между

различными участниками процесса развития в развивающихся странах. Важный вклад в этот процесс призваны внести различные организации гражданского общества.

62. Группа выразила определенное беспокойство по поводу возникшей недавно тенденции распространения идей обезгосударствления экономики и неолиберальной идеологии дерегулирования. Хотя связанный с этим больший упор на вклад неправительственных организаций не может не вызывать одобрения, это не должно служить препятствием на пути укрепления роли правительств и межправительственных организаций, включая систему Организации Объединенных Наций, в рамках процесса социально-экономического развития.

63. Было выражено мнение о том, что глобальное управление должно основываться на широкой концепции гражданского общества, включая правительства, а также других участников и групп, представляющих те или иные интересы. Существует необходимость в восстановлении политической культуры, опирающейся на участие широких слоев и приверженность общим этическим принципам и ценностям, а также понимание процесса развития как процесса политического. В рамках этого процесса неправительственные организации призваны играть важную роль пропагандистов на международном уровне, и, в частности, им необходимо принять активное участие во Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития в 1995 году, включая подготовительную работу и выполнение ее решений и рекомендаций.

VI. ВНЕШНИЕ УСЛОВИЯ

64. Группа отметила, что в последние два десятилетия наблюдалось значительное замедление темпов экономического развития и рост нищеты в большинстве развивающихся стран, повышение уровня безработицы как в развитых, так и в развивающихся странах и усиление глобального неравенства. Особенно быстро обнищание происходит в регионе Африки к югу от Сахары, и он во все большей степени выпадает из мировой экономики. Хотя такое развитие событий отчасти определяется национальной политикой, на него также влияют международные условия, о чем свидетельствуют тенденции, характерные для отдельных регионов и субрегионов. Нефтяные кризисы, колебания мировых цен на сырьевые товары и засуха в отдельных регионах – это те серьезные изменения условий в мире, которые подрывают социально-экономическое развитие.

65. Было отмечено, что возникшие недавно тенденции к либерализации и глобализации рынков повысили чувствительность национальной экономики по отношению к колебаниям цен на мировом рынке и конкуренции со стороны других стран. Совершенствование средств связи расширило обмен информацией и финансовыми ресурсами между странами. Эти факторы оказывают влияние на гарантированность занятости, уровень заработной платы и условия труда как в развитых, так и в развивающихся странах. Кроме того, расширились международные потоки людей, в том числе экономических мигрантов, занятых поисками лучших условий, и беженцев, пытающихся избежать последствий жестоких конфликтов.

66. Эти быстрые изменения международных условий создали серьезные трудности для усилий развивающихся стран по разработке и осуществлению политики, направленной на обеспечение стабильного и устойчивого развития и снижение уровня нищеты. В развивающихся странах для устойчивого снижения уровня нищеты необходимы экономический рост не менее 4–5 процентов в год и такая политика распределения, которая обеспечивала бы получение выгод от этого роста в первую очередь малоимущими слоями населения. Что касается малых и наименее развитых стран, которые в наибольшей степени зависят от международного обмена, то достижение этих целей будет зависеть прежде всего от благоприятных международных экономических условий.

67. Поэтому была отмечена необходимость создания механизмов сотрудничества и координации на международном уровне в социальной сфере для дополнения деятельности международных финансовых, экономических и торговых организаций. Развитым странам было бы целесообразно создать стимулы для роста в развивающихся странах, и были указаны несколько возможных способов широкомасштабной мобилизации ресурсов на цели развития, такие, как налоги на нефть или международные финансовые сделки. Для создания более стабильных международных экономических условий, позволяющих производить перестройку при одновременной защите интересов малоимущих и уязвимых слоев населения, требуются международные усилия.

68. В качестве одного из путей содействия торговле, производству и развитию было упомянуто региональное и субрегиональное сотрудничество. Так, с помощью зон экономического сотрудничества в различных субрегионах Африки и Латинской Америки можно было бы расширить рынки в интересах как производителей, так и потребителей, а также стимулировать экономический рост.

69. Было отмечено, что внешние условия включают не только экономические и политические учреждения и практику, но и взгляды, ценности и идеологию, оказывающие международное влияние. Так, в последние годы во многих регионах мира крепнет вера в рыночные силы и демократию, с одной стороны, и падает доверие к социализму и коммунизму. Новые системы эффективного управления и активной конкуренции также оказывают влияние на условия, в которых функционируют социально-экономические институты и население. Если международные политические и экономические условия являются предметом бурных обсуждений и широких исследований, то международные культурные условия и причины их изменения и последствия осознаются в меньшей степени. Невиданные размеры приобрел процесс глобализации науки и техники, и быстрое технологическое развитие оказывает постоянное давление на национальные социально-экономические структуры. Другие изменения в подходах к развитию включают сокращение официальной экономической помощи и смещение в ней акцентов, а также активизацию деятельности неправительственных организаций.

70. Учитывая значение международных условий, особенно для развивающихся и наименее развитых стран, участники выразили мнение о том, что существует настоятельная необходимость в расширении диалога между Севером и Югом. Так, следовало бы обсудить такие вопросы, как международная валютная система, расширение и активизация международных денежных потоков, непрекращающийся кризис задолженности многих стран, в частности в Африке, и стабилизация цен на сырьевые товары. Группа отметила предложение о списании всех внешних долгов стран с низким уровнем доходов и одной трети задолженности стран со средним уровнем доходов. Было выражено общее мнение о том, что система Организации Объединенных Наций призвана играть важную роль в координации разработки международной политики и деятельности по сотрудничеству в таких областях, как международное финансирование, экономическое сотрудничество, международная торговля и социальное развитие.

71. Было отмечено, что в последние годы наблюдается рост числа этнических конфликтов, которые в ряде случаев ведут к полному социально-экономическому краху. Хотя большинство из этих конфликтов носят национальный характер, их продолжение или урегулирование, как правило, зависит от международных условий и национальных факторов. Жизненно важную роль в том, чтобы побудить стороны в конфликте прийти к мирному урегулированию, может играть, в частности, экономическая помощь в реконструкции общества и решении проблем, обусловленных экономическим неравенством и конфликтами между отдельными группами. Однако международное вмешательство в такие конфликты, будь то миротворческие усилия во время конфликта или примирение и реконструкция после него, в настоящее время организуется исключительно на

разовой и непредсказуемой основе. Разрешению таких конфликтов могли бы способствовать более предсказуемые и надежные международные меры.

72. Страны региона Африки к югу от Сахары находятся в особо сложном положении с точки зрения социально-экономического развития ввиду проблем, связанных с низкими ценами на сырьевые товары, задолженностью, засухой и другими внешними и внутренними факторами. Было выражено общее мнение о том, что для решения этих проблем африканские страны должны разработать свою собственную политику в области развития и установить свои собственные приоритеты и что при этом международное сообщество также несет серьезную ответственность за оказание поддержки процессу развития в этом регионе.

Добавление

СОВЕЩАНИЕ ЭКСПЕРТОВ ПО ПРОБЛЕМАМ НИЩЕТЫ

(Лусака, Замбия, 27-29 июня 1994 года)

Список участников

К.И. Амоако (Всемирный банк)
Судхир Ананд (Индия)
Арсенио М. Балисакан (Филиппины)
Ральф Чипман (Организация Объединенных Наций)
Лайонел Демери (Всемирный банк)
Луал Денг (Африканский банк развития)
Икбал Хаджи (Организация Объединенных Наций)
Лул Хассан (Организация Объединенных Наций)
Райнер Лингсхид (Германия)
Элен Маконнен (Всемирный банк)
Мишеллин Массабни (ЮНКТАД)
Ои Астра Мисук (Всемирный банк)
Ансельм Муквева (Зимбабве)
Бен Мвине (Замбия)
Ом Ниджхаван (Индия)
Йон Педерсен (Норвегия)
Сехоаи Санто (Лесото)
Венкатеш Сешамани (Замбия)
Каланидхи Суббарао (Всемирный банк)
Дашимир Шехи (Албания)
Хамид Табатабаи (МОТ)
