ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

E

Экономический и Социальный Совет

Distr.
GENERAL

E/1997/15
27 March 1997
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

ДОКЛАД О МИРОВОМ СОЦИАЛЬНОМ ПОЛОЖЕНИИ 1997 ГОДА

ВСТУПЛЕНИЕ

Издание 1997 года Доклада о мировом социальном положении содержит обзор текущего социально-экономического положения с уделением особого внимания основным вопросам социального развития. Доклад был подготовлен по просьбе Генеральной Ассамблеи, Экономического и Социального Совета и Комиссии по социальному развитию.

Подготовкой Доклада занимался Отдел микроэкономического и социального анализа Департамента по экономической и социальной информации и анализу политики в сотрудничестве с отделами макроэкономики, народонаселения и статистики.

Доклад готовился в консультации со Всемирным банком, Международной организацией труда и Программой развития Организации Объединенных Наций. В Докладе используются данные и аналитические материалы Организации Объединенных Наций, Всемирного банка, Международной организации труда, Организации экономического сотрудничества и развития, национальных правительств и академических институтов.

Доклад о мировом социальном положении был подготовлен группой сотрудников во главе с Бинтой Дайе и Альбрехтом Хорном. В состав группы входили Хенк-Ян Бринкман, Дэвид Гоулд, Роберт Джоунс, Нэнси Юй Пин-Чэнь, Сергей Зеленев, Симон Каннингхэм, Лариса Капица, Ана Кортес, Энн Орр и Дуглас Уокер. Общее руководство работой по подготовке Доклада осуществляли заместитель Генерального секретаря Жан-Клод Миллерон и советник заместителя Генерального секретаря Арджун Сенгупта. Значительный вклад в подготовку отдельных глав Доклада внесли Андрас Блахо и Лэрри Уилмор. Определенную помощь оказали Ричард Гордон и Йозеф Гринблат. Помощь в издании Доклада оказала Беатрис Франкард-Литтл. Компьютерную верстку сигнального экземпляра Доклада делал Валериан Монтейро. Техническое содействие оказывали Мелани де Леон, Энн Длима, Сэм Джан, Рамачандра Куруп и Айви Ли. Ценную секретариатскую помощь оказали Тесси Мачан-Акино, Флоренс Аньянси, Росарио Араго, Джульетта Капили, Марсела Гимараес и Атседе Менгеша. Внешнее техническое редактирование осуществляли г-жа Илиз Забле и г-жа Барбара Карни из «Американ райтинг корпорейшн». Макет обложки делал Уилтон Джеймс.

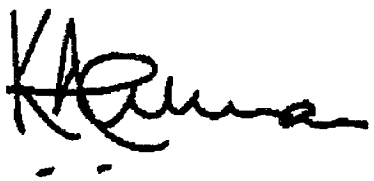
ПРЕДИСЛОВИЕ

Издание 1997 года Доклада о мировом социальном положении посвящено ключевым вопросам, рассматривавшимся на Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития, проходившей в Копенгагене 6—12 марта 1995 года. Эта Встреча, занявшая достойное место в непрерывной серии международных конференций, проводимых Организацией Объединенных Наций в 90-е годы для рассмотрения вопросов прав человека и ключевых вопросов развития, совершила переворот в нашем коллективном сознании в том, что касается социальных проблем. Воодушевленные возрожденным духом солидарности государства-члены обязались бороться с угрозами, порождаемыми общими проблемами — безработицей, социальной изоляцией, упадком сельских районов, городской нищетой, ухудшением состояния окружающей среды, а также новыми и возвращающимися старыми болезнями.

Доклад начинается с обзора текущих экономических тенденций на глобальном и региональном уровнях и социальных проблем секторального характера, за которым следует анализ отдельных аспектов трех основных тем Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития (искоренение нищеты, увеличение продуктивной занятости и социальная интеграция). Программные вопросы и варианты политики рассматриваются в нем как с национальных, так и с международных позиций. При этом учитывается настойчивый призыв Встречи к использованию системного, глобального подхода и излагается широкий взгляд на социальную политику, учитывающий взаимодействие социальных, экономических и культурных факторов.

Программы развития, чтобы быть нежизнеспособными, должны иметь четкую ориентацию на нужды людей. Такая ориентация должна сочетаться с развитием потенциала личности, с тем чтобы каждый человек и социальная группа могли сами определять свою судьбу, в полной мере сознавая последствия своих действий для нынешних и будущих поколений. Основополагающее значение в этой связи имеет способность генерировать, распространять и использовать знания и информацию. Об этом ясно свидетельствует опыт стран, которым удалось сохранить единство общества и обеспечить уважение прав человека, устойчивость демократических структур и поступательное развитие на принципах справедливости и широкого участия населения.

Доклад позволяет задуматься над этими важнейшими вопросами на исходе нашего века. Его цель состоит в генерировании новых идей и стимулировании принятия практических мер, которые способствовали бы осуществлению Программы действий, принятой на Встрече на высшем уровне в интересах социального развития и призванной стать нашим руководством в области социального развития на пороге следующего столетия.



Кофи А. АННАН
Генеральный секретарь

СОДЕРЖАНИЕ

Глава Стр.

ВСТУПЛЕНИЕ 2

ПРЕДИСЛОВИЕ 3

ВВЕДЕНИЕ 15

Часть первая. СОЦИАЛЬНЫЕ УСЛОВИЯ

I. ТЕНДЕНЦИИ В ОБЛАСТИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ 20
A. Региональные экономические показатели 20
B. Международные экономические условия 25

II. ДЕМОГРАФИЧЕСКИЕ ТЕНДЕНЦИИ 31
A. Численность и рост населения 31
B. Рождаемость 36
C. Смертность 39
D. Международная миграция 42

III. ЗДРАВООХРАНЕНИЕ 48
A. Средняя продолжительность жизни 48
B. Особенности стран с переходной экономикой 50
C. Расходы на здравоохранение в глобальном масштабе 54
D. Новые инфекционные болезни 64

IV. ГОЛОД И НЕДОЕДАНИЕ 66
A. Сколько людей неправильно питаются? 66
B. Вопросы политики 72

V. ОБРАЗОВАНИЕ 78
A. Положение в области формального образования 78
B. Неграмотность среди взрослых 89
C. Влияние образования 91
D. Факторы спроса и предложения 94
E. Текущая политика и программные вопросы 99

Часть вторая. ОСНОВНЫЕ ВОПРОСЫ

VI. НИЩЕТА 104
A. Концепции и определение нищеты 105
B. Тенденции и модели мирового экономического роста и глобальной нищеты 112
C. Стратегии в области сокращения масштабов нищеты 135

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

Глава — Стр.

VII. БЕЗРАБОТИЦА 172
A. Занятость и безработица в развивающихся странах 173
B. Рынки труда и безработица в странах с переходной экономикой 209
C. Занятость и безработица в странах с развитой экономикой 236

VIII. ДИСКРИМИНАЦИЯ 274
A. Анатомия дискриминации и ее характерные проявления 276
B. Дискриминация по признаку пола 279
C. Дискриминация в отношении меньшинств и других групп 289
D. Политика и меры по борьбе с дискриминацией 295

Таблицы

1.1 Темпы роста объема мирового производства, 1981-1986 годы 20

1.2 Сальдо потоков внешних ресурсов развивающихся стран-импортеров капитала, 1985-1995 годы 28

2.1 Население земного шара: предыдущие оценки и средневариантные прогнозы 32

2.2 Темпы роста населения земного шара, более развитых и менее развитых регионов и основных областей 35

2.3 Оценки показателей рождаемости и изменений в процентах: весь мир, основные области и регионы 37

2.4 Оценки ожидаемой продолжительности жизни и младенческой смертности по основным областям и регионам земного шара, 1990-1995 годы 40

2.5 Основные показатели динамики численности мигрантов, по регионам: 1965, 1975, 1985 и 1990 годы 43

3.1 Отдельные страны, в которых отмечено сокращение средней продолжительности жизни, 1980-1985 годы по 1990-1995 годы 49

3.2 Коэффициенты смертности в 1990 году 55

3.3 Распределение смертности по широким группам ее причин и регионам, 1990 год 57

3.4 Потерянные годы жизни по широким группам причин заболеваний, 1990 год 58

3.5 Распределение (в процентах) лет, прожитых в состоянии инвалидности, по конкретным причинам заболеваний, 1990 год 60

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

Таблицы Стр.

3.6 Распределение (в процентах) количества лет жизни с поправкой на инвалидность по конкретным причинам заболеваний, 1990 год 62

3.7 Разбивка (в процентах) по годам жизни с поправкой на инвалидность в соответствии с различными факторами риска, 1990 год 63

4.1 Потребление калорий на душу населения 67

4.2 Случаи недостаточного веса у детей 69

4.3 Население, подвергающееся риску и страдающее от дефицита питательных микроэлементов, последние оценки 71

5.1 Валовые коэффициенты охвата образованием по уровню образования и полу, 1990 и 1993 годы 79

5.2 Оценки чистого коэффициента охвата начальным школьным образованием, 1990 и 1995 годы 80

5.3 Продолжительность обязательного образования 85

5.4 Доля неграмотных среди взрослых по регионам, 1980, 1990 и 1995 годы 91

5.5 Соотношение доходов в зависимости от образовательного уровня в отдельных странах в начале 80-х и в начале 90-х годов 93

5.6 Количество преподавателей (все ступени) на тысячу человек в возрасте 15-64 лет, 1985 и 1992 годы 97

6.1 Число лиц и процентная доля населения в развивающихся и находящихся на переходном этапе странах, проживающих на менее чем 1 долл. США в день, 1987-1993 годы 115

6.2 Примерная численность малоимущего населения в странах с переходной экономикой, 1988-1994 годы 120

6.3 Показатели развития для некоторых стран с переходной экономикой, 1995 год 124

6.4 Показатели потребления в отдельных странах с переходной экономикой, 1980-1994 годы 126

6.5 Увеличение валового внутреннего продукта, численности населения и ВВП на душу населения в развивающихся странах, 1971-1995 годы 131

6.6 Увеличение ВВП на душу населения в развивающихся странах по группам стран с разным уровнем доходов, 1971-1993 годы 132

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

Таблицы

Стр.

6.7 Младенческая смертность, продолжительность жизни и набор в школы с разбивкой по основным экономическим регионам, 1970-1995 годы 134

7.1 Численность рабочей силы в мире с разбивкой по регионам и группам доходов, 1950, 1995 и 2010 годы 173

7.2 Гендерный состав рабочей силы с разбивкой по регионам и группам доходов, 1950, 1995 и 2010 годы 175

7.3 Индекс занятости в отдельных развивающихся странах, 1987 год и 1992-1994 годы 184

7.4 Явная безработица в отдельных развивающихся странах, 1980, 1985, 1990 и 1994-1995 годы ... 186

7.5 Безработица среди молодых мужчин в отдельных развивающихся странах 189

7.6 Доля безработных в отдельных развивающихся странах с разбивкой по уровню образования, 1989-19991 годы 192

7.7 Уровень безработицы среди мужчин и женщин в отдельных развивающихся странах 193

7.8 Изменения в уровне занятости с разбивкой по секторам в отдельных странах с переходной экономикой 213

7.9 Изменения в объемах производства и занятости в отдельных странах с переходной экономикой, 1990-1995 годы 214

7.10 Годовые изменения в размере реальной заработной платы в отдельных странах с переходной экономикой, 1989-1995 годы 216

7.11 Отношение минимальной заработной платы к прожиточному минимуму в отдельных странах с переходной экономикой, 1989-1995 годы 218

7.12 Зарегистрированная безработица в отдельных странах с переходной экономикой, 1990-1995 годы 219

7.13 Активные меры в области регулирования рынка труда в странах с переходной экономикой ... 234

7.14 Рост занятости, рост численности населения трудоспособного возраста и показатели участия населения в рынке рабочей силы, по отдельным развитым странам и регионам 240

7.15 Тенденции в рамках распределения дохода от оплаты труда рабочих и окладов служащих в отдельных странах с развитой экономикой 241

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

Таблицы

Стр.

7.16 изменения в профессиональном составе занятой рабочей силы в отдельных развитых странах и регионах 243

7.17 Концентрация низкооплачиваемой рабочей силы, относящейся к профессиональным категориям, связанным со сферой услуг, в отдельных развитых странах 245

7.18 Доля работающих мужчин и женщин в общей численности мужчин и женщин в отдельных развитых странах 247

7.19 Частичная и временная занятость в отдельных развитых странах 250

7.20 Альтернативные показатели безработицы по отдельным развитым странам, 1983-1993 годы ... 252

8.1 Основные международные документы, направленные против дискриминации 275

8.2 Концентрация женщин в отдельных видах профессий, начало 90-х годов 283

8.3 Показатели грамотности среди мужчин и женщин в разбивке по регионам, 1980, 1990 и 1995 годы 285

Диаграммы

1.1 ВВП на душу населения в развивающихся странах, 1980-1996 годы 23

1.2 Рост физического объема экспорта, 1986-1995 годы 26

2.1 Рост населения земного шара, 1950-2050 годы 33

2.2 Средний годовой прирост населения: весь мир, более развитые и менее развитые регионы, 1950-2050 годы 34

3.1 Средняя продолжительность жизни 51

4.1 Данные о недоедании в развивающихся регионах, 1969-1971, 1979-1981 и 1990-1992 годы 68

5.1 Различие коэффициентов охвата начальным школьным образованием в отдельных странах с переходной экономикой, 1990 и 1994 годы 82

5.2 Различие коэффициентов охвата средним школьным образованием в отдельных странах с переходной экономикой, 1990 и 1994 годы 83

5.3 Государственные расходы на образование в процентах от ВНП, 1980 и 1993 годы 87

5.4 Государственные расходы на образование на душу населения, 1980 и 1993 годы 88

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

Диаграммы

		Стр.
5.5	Число неграмотных среди взрослых, 1980-1995 годы	90
5.6	Доля неграмотных с разбивкой по признаку пола, 1980 и 1995 годы	92
5.7	Грамотность среди женщин и младенческая смертность, 1990-1995 годы	95
5.8	Доля взрослых, имеющих только базовые навыки грамотности в отдельных странах, 1995 год	96
5.9	Процентная доля второгодников на первой ступени образования в начале 90-х годов	98
7.1	Рабочая сила и ВВП в развивающихся странах с разбивкой по сферам экономической деятельности	177
7.2	Распределение рабочей силы в развивающихся странах по секторам, 1990 год	178
7.3	Доля сельскохозяйственной рабочей силы в отдельных странах, начало 90-х годов	179
7.4	Доля наемного труда в промышленности и сфере услуг в отдельных странах, конец 80-х — начало 90-х годов	180
7.5	Процентная доля безработных, впервые устраивающихся на работу, по отдельным развивающимся странам, начало 80-х годов — начало 90-х годов	191
7.6	Изменение доли несельскохозяйственной рабочей силы, занятой в формальном секторе, в отдельных странах Латинской Америки, 1990 и 1994 годы	203
7.7	Отношение минимальной заработной платы к средней заработной плате в отдельных странах с переходной экономикой, 1990 год и 1995 год	217
7.8	Величина избытка рабочей силы на рынке труда в странах с переходной экономикой, 1995 год	223
7.9	Безработица в отдельных странах с переходной экономикой, 1994-1995 годы	228
7.10	Уровень безработицы в отдельных странах с развитой экономикой	237
7.11	Темпы роста производительности труда в отдельных странах с развитой экономикой	238
7.12	Доля безработных среди мужчин и женщин, Соединенные Штаты Америки	249
8.1	Доля женщин в составе рабочей силы в разбивке по регионам, 1950 и 1995 годы	281
8.2	Концентрация женщин в секторах экономической деятельности в отдельных странах, начало 90-х годов	282

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

Вставки Стр.

5.1 Расчет коэффициентов охвата 80

7.1 Определение понятия безработицы и установление ее масштабов 182

7.2 Стимулирование занятости и особые экспортные зоны 194

7.3 Низкая безработица в Чешской Республике 220

7.4 Неофициальная занятость в Польше: решение проблемы выживания? 224

7.5 Технические изменения и рынок рабочей силы в Соединенных Штатах Америки 255

7.6 Безработица и инфляция: НАИРУ 258

ПОЯСНИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

Запятая указывает на десятичную дробь.
Тысячи и миллионы отделяются пробелом.
Слово «миллиард» означает тысячу миллионов.
В таблицах использованы следующие условные обозначения:

Две точки (..) указывают на отсутствие данных или на то, что соответствующие данные не приводятся отдельно.
Прочерк (—) означает, что соответствующая величина равна нулю или ничтожно мала.
Знак минуса (-) перед цифрой (-2) означает дефицит или уменьшение, если не указано иное.

Ввиду округления частные цифровые данные и процентные показатели в таблицах не обязательно дают в сумме итоговое число.

В Докладе использованы следующие сокращения:

ВВП	валовой внутренний продукт
ВНП	валовой национальный продукт
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ГПИ	годы, прожитые в состоянии инвалидности
ЕС	Европейский союз
ЕЭК	Европейская экономическая комиссия
ИАИРУ	безынфляционный уровень безработицы
КМлС	коэффициент младенческой смертности
КФА	Африканское финансовое сообщество
МВФ	Международный валютный фонд
МГЗ	механизм гарантированной занятости
МОТ	Международная организация труда
МФСР	Международный фонд сельскохозяйственного развития
НПО	неправительственная организация
ОКР	общий коэффициент рождаемости
ООН/ДЭСИАП	Департамент по экономической и социальной информации и анализу политики Секретариата Организации Объединенных Наций
ОПР	официальная помощь в целях развития

ОТР	обследование трудовых ресурсов
ОЭЗ	особая экспортная зона
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПГЖ	потерянные годы жизни
ПИИ	прямые иностранные инвестиции
ПМС	Проект международных сопоставлений
ППС	паритет покупательной способности
Проект «ЛИНК»	Международная исследовательская группа эконометрического моделирования со штаб-квартирой в Департаменте по экономической и социальной информации и анализу политики Секретариата Организации Объединенных Наций
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
СНГ	Содружество Независимых Государств
СНС	система национальных счетов
СПИД	синдром приобретенного иммунодефицита
СЦВЕПЭ	страны Центральной и Восточной Европы с переходной экономикой
СЭС	специальная экономическая зона
УВКБ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ЧМП	чистый материальный продукт
ЭКЛАК	Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна
ЭСКАТО	Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ЮНКТАД	Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию

Употребляемые обозначения и изложение материалов в настоящем издании не означают выражения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций какого бы то ни было мнения

относительно правового статуса страны или территории или их властей, или относительно делимитации их границ.

Термин «страна», используемый в тексте настоящего доклада, относится также, в соответствующих случаях, к территориям или районам.

Если не указано иное, используется следующая классификация стран:

Развитые страны:

Страны Северной Америки (за исключением Мексики), страны Южной и Западной Европы (за исключением Кипра, Мальты и бывшей Югославии), Австралия, Новая Зеландия, Япония.

Страны с переходной экономикой:

Албания, Болгария, Венгрия, Польша, Румыния, Словакия, Чешская Республика и бывший СССР, куда входят балтийские республики и страны — члены Содружества Независимых Государств (СНГ).

Развивающиеся страны:

Страны Латинской Америки и Карибского бассейна, Африки, Азии и Тихого океана (за исключением Австралии, Новой Зеландии и Японии), Кипр, Мальта, бывшая Югославия. В ряде случаев при проведении анализа данные по Китаю указываются отдельно.

Развивающиеся страны подразделяются на следующие группы:

Страны Средиземноморья:

Кипр, Мальта, Турция, бывшая Югославия.

Страны Западной Азии:

Бахрейн, Израиль, Иордания, Ирак, Иран (Исламская Республика), Йемен, Катар, Кувейт, Ливан, Объединенные Арабские Эмираты, Оман, Саудовская Аравия, Сирийская Арабская Республика.

Страны Восточной Азии:

Гонконг, Корейская Народно-Демократическая Республика, Монголия, Республика Корея. Данные по Китаю обычно указываются отдельно.

Страны Южной Азии:

Бангладеш, Бутан, Индия, Непал, Пакистан, Шри-Ланка.

Страны Юго-Восточной Азии:

Бруней-Даруссалам, Вьетнам, Индонезия, Камбоджа, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Малайзия, Сингапур, Таиланд, Филиппины.

Страны Южной и Восточной Азии:

Страны Южной Азии, Юго-Восточной Азии и Восточной Азии, за исключением Китая, если не указано иное.

Наименее развитые страны (48 стран):

Афганистан, Ангола, Бангладеш, Бенин, Буркина-Фасо, Бурунди, Бутан, Вануату, Гаити, Гамбия, Гвинея, Гвинея-Бисау, Джибути, Заир, Замбия, Йемен, Кабо-Верде, Камбоджа, Кирибати, Коморские Острова, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Лесото, Либерия, Мавритания, Мадагаскар, Малави, Мали, Мальдивские Острова, Мозамбик, Мьянма, Непал, Нигер, Объединенная Республика Танзания, Руанда, Самоа, Сан-Томе и Принсипи, Соломоновы Острова, Сомали, Судан, Сьерра-Леоне, Того, Тувалу, Уганда, Центральноафриканская Республика, Чад, Экваториальная Гвинея, Эритрея, Эфиопия.

Страны Африки к югу от Сахары:

Страны африканского континента и близлежащие островные страны, за исключением стран Северной Африки (Алжира, Египта, Западной Сахары, Ливийской Арабской Джамахирии, Марокко, Судана и Туниса). В некоторых случаях при проведении анализа из этой группы исключаются также Нигерия и Южная Африка.

Страны Северной Африки:

Алжир, Египет, Западная Сахара, Ливийская Арабская Джамахирия, Марокко, Судан, Тунис.

Арабские государства:

Алжир, Бахрейн, Джибути, Египет, Иордания, Йемен, Ирак, Катар, Кувейт, Ливан, Ливийская Арабская Джамахирия, Мавритания, Марокко, Объединенные Арабские Эмираты, Оман, Саудовская Аравия, Сирийская Арабская Республика, Сомали, Судан, Тунис.

Разбивка стран по группам в тексте и таблицах делается исключительно в статистических или аналитических целях и не обязательно отражает оценку стадии развития, достигнутой конкретной страной или районом в процессе развития.

ВВЕДЕНИЕ

1. В последние годы двадцатого века социальное положение в мире характеризуется многообразием и сложностью, ставящими перед странами непростые задачи. Прогресс, достигнутый на многих направлениях, соседствует с провалами и даже сдачей завоеванных ранее позиций. При кажущейся безграничности возможностей для поступательного развития в социальной области многие ожидания еще не стали реальностью. И тем не менее, несмотря на всю свою неопределенность и неоднозначность, нынешний период — это период больших социальных перемен, напряженных усилий и надежд. Эти надежды на лучшее будущее, перемежающиеся с тревогой, порождаемой текущими проблемами, стоящими перед отдельными странами и международным сообществом в целом, пронизывали и историческую Всемирную встречу на высшем уровне в интересах социального развития, проходившую в Копенгагене 6-12 марта 1995 года[1]. Доклад о мировом социальном положении 1997 года выходит в свет почти через два года после проведения Копенгагенской встречи на высшем уровне. Первоочередные вопросы, обсуждавшиеся на этой Встрече, положены в основу настоящего издания Доклада и используются в качестве отправной точки и критериев содержащегося в нем анализа.

A. Изменяющийся контекст социального развития и основные темы Доклада

2. Встреча на высшем уровне в интересах социального развития, включая подготовительные мероприятия, во многом способствовала привлечению внимания международного сообщества к социальным проблемам. Проведенное обсуждение, которое позволило расширить повестку дня в социальной области, дать общую оценку того, что уже сделано и что еще необходимо сделать, и определить новые задачи на будущее, нашло отражение в Докладе. Международное сообщество признало, что ни одна страна, какой бы богатой она ни была, не застрахована от социальных проблем. В тех же странах, где социальные проблемы носят особенно острый характер, на карту зачастую поставлено не только благосостояние, но и само выживание значительной части населения. Доклад 1997 года протоколирует эту ситуацию, описывая различные стороны социального развития в области здравоохранения, питания и образования. В нем рассматриваются также проблемы роста миграции и различные тенденции в области рождаемости и смертности. Доклад наглядно показывает, что многие современные социальные проблемы носят глобальный характер и для их решения необходимы согласованные и хорошо скоординированные усилия со стороны правительств, гражданского общества и международного сообщества.

3. Встреча на высшем уровне в Копенгагене сыграла роль катализатора в деле возобновления усилий, направленных на обеспечение лучшей интеграции экономических и социальных задач в процесс развития. В Копенгагенской декларации о социальном развитии и Программе действий Встречи на высшем уровне в интересах социального развития[2] нашли отражение как национальные, так и международные усилия в области развития, а также тот факт, что, хотя ответственность за социальное развитие несут сами страны, поддержка, совместные действия и усилия международного сообщества имеют существенно важное значение для достижения целей, провозглашенных в Копенгагене. Поиск консенсуса по вопросу о том, каким должно быть соотношение национальных и международных усилий в области социального развития, стал одной из важнейших политических задач, сформулированных в ходе Встречи.

4. Проанализировав многомерный характер социальной действительности, участники Встречи отметили прогресс, достигнутый во многих областях социального и экономического развития. При этом, однако, было подчеркнуто, что во многих странах есть обездоленные и социально и экономически незащищенные группы населения, без учета интересов которых ориентированная на человека система социального развития не может стать нормой жизни. Политические и социальные издержки безразличия, пассивности или бездействия чересчур высоки. Триединый подход, выработанный Встречей, обязывает государства — члены Организации Объединенных Наций добиваться искоренения нищеты в мире,

содействовать достижению полной занятости как одной из основных программных целей и стремиться к консолидации общества на основе уважения прав человека, недискриминации и максимального участия всех членов общества в принятии решений, затрагивающих их благосостояние. Признав трудности и проблемы, стоящие перед международным сообществом в социальной области на национальном и международном уровнях, государства-члены тем самым существенно продвинулись в своем понимании социально-экономического развития, что позволило им сформулировать новые задачи в области социальной деятельности.

5. Социальное развитие нельзя отделить от текущих политических, экономических и культурных процессов. Огромное влияние на характер власти и гражданское общество оказывают, в частности, плюрализм и демократизация, ставшие с конца 80-х годов доминирующей тенденцией в мире. Окончание «холодной войны» и исчезновение идеологических разделительных линий между Востоком и Западом породили множество экономических и социальных ожиданий, которые остаются пока не реализованными. Хотя экономическая перестройка в странах с переходной экономикой идет полным ходом, успехи в этой области еще не могут сравниться с успехами в деле обеспечения демократии и свободы. Кроме того, исчезновение сдерживающих факторов и распад структур, связанных с идеологическим и военным противостоянием периода «холодной войны», сделали мир гораздо менее предсказуемым. В частности, в различных регионах, особенно в распавшихся государствах, обострилась вражда на этнической, национальной и религиозной почве, дремавшая до этого в течение многих десятилетий. В своих наиболее крайних проявлениях эта вражда и затаенные обиды уже привели к кровопролитию и войнам.

6. Международное сообщество подстерегают как новые, так и старые опасности. Благосостоянию человечества угрожают серьезные экологические проблемы. Огромную угрозу по-прежнему таит в себе терроризм. Постоянно усиливаются угрозы со стороны коррупции, уголовной преступности, приобретающей все более трансграничный характер, и наркобизнеса. Серьезную тревогу международного сообщества продолжают вызывать эскалация сопровождающихся насилием конфликтов, геноцид и злоупотребления в области прав человека, затрагивающие большие группы населения. В работе многосторонних органов на первый план выходят глобальные проблемы, вытесняющие из повестки дня вопросы, связанные с идеологическим противостоянием между Востоком и Западом. Новая эпоха, наступившая после окончания «холодной войны», позволяет и даже вынуждает Организацию Объединенных Наций переносить акцент в своей деятельности именно на эти проблемы.

7. Одним из основных факторов, оказывающих влияние на социальную политику, является глобализация мировой экономики. Хотя Доклад непосредственно не касается этого широкого вопроса, в нем рассматриваются некоторые его социальные аспекты. Составители Доклада исходили из того, что глобализация расширяет возможности для экономического роста, однако сам этот процесс связан с рисками и издержками, в том числе с издержками социального характера. Рост торговли, инвестиций и финансовых потоков затрудняет для правительств достижение их программных целей, подчас ограничивая для них возможность выбора и увеличивая цену провалов в политике. В некоторых случаях глобализация, возможно, способствовала сохранению и даже обострению существующих социальных недугов, например безработицы, и привела к увеличению неравенства в области доходов. Она затронула все страны, хотя некоторые из них, в частности отдельные развивающиеся страны, пока не смогли воспользоваться теми возможностями, которые она открывает, в том числе и в области борьбы с бедностью. Наибольший выигрыш от глобализации получил на сегодняшний день регион Восточной Азии. Налицо признаки наметившегося прогресса и в Латинской Америке, хотя ситуация там не столь однозначна. А вот регион Африки к югу от Сахары по-прежнему остается в значительной степени в стороне от происходящих перемен.

8. Выгоды от глобализации распределяются неравномерно как между развивающимися странами, так и внутри этих стран. Четкое понимание текущих тенденций в области глобализации в сочетании с

политической волей может помочь международному сообществу избежать появления новых разделительных линий, в частности в результате выталкивания некоторых стран на задворки глобального рынка. По мере усиления взаимозависимости экономик и обществ, обусловленного постоянным ростом международной торговли, инвестиций и финансовых потоков, а также расширением обмена информацией и транспортных связей, происходит «глобальная диффузия» социальных проблем. Однако транснациональные факторы, стоящие за всеми этими глобальными процессами, в частности высокомобильные инвестиции и финансовые потоки, ослабляют способность национальных правительств влиять на экономические и социальные результаты развития, зачастую лишая избранных национальных представителей возможности решать программные задачи даже на национальном уровне, не говоря уже о том, чтобы влиять на глобальные тенденции.

9. Международное сотрудничество, основанное на заметном сближении точек зрения по основным международным проблемам, служит мощным инструментом при решении возникающих проблем. Координация социальной политики на международном уровне может иметь такое же важное значение для достижения позитивных результатов, как и приспособление на местах к вызовам глобализации. Автаркия и изоляция не являются достойными альтернативами, поскольку только интеграция в мировую экономику обеспечивает условия для коллективного процветания и открывает широкие совместные возможности. Те же страны, которые предпочли остаться в стороне от этого процесса, платят за свой выбор дорогую цену, упуская возможности для экономического роста.

10. Другим важным вопросом, который рассматривается в Докладе, являются социальные последствия экономической перестройки. Изменения в экономической политике приобрели во всем мире общую направленность. Весьма показателен в этой связи опыт стран с переходной экономикой (прежде всего в силу огромных масштабов стоящих перед ними задач в области системной трансформации). В реальной жизни процесс трансформации в этих странах повлек за собой гораздо большие социальные издержки, чем первоначально ожидалось, включая рост масштабов бедности и поляризацию общества. В развивающихся странах экономическая либерализация в условиях структурной перестройки в некоторых случаях увеличила риск нестабильности и маргинализации отдельных социальных групп, однако ряду стран удалось воспользоваться новыми возможностями, открывшимися благодаря техническому прогрессу, увеличению мобильности факторов производства и большей открытости системы торговли. Вместе с тем, учитывая сложную взаимосвязь между экономическим ростом и социальной жизнью общества, было бы желательно по-новому определить термин «структурная перестройка», с тем чтобы он охватывал не только макроэкономические балансы и производственные структуры, но и распределение ресурсов и активов, доступ к рынкам труда и доходам от трудовой деятельности, а также проведение социальной политики, способствующей укреплению у людей чувства защищенности и стимулирующей развитие производственных навыков[3]. Одновременно эта задача потребовала бы от политиков разработки соответствующих программных мер, основанных на глубоком знании национальных условий, ориентированных на имеющиеся ресурсы и в полной мере учитывающих вызовы глобализации.

B. Структура Доклада и источники данных

11. Доклад о мировом социальном положении 1997 года состоит из двух частей. В Части первой дается общий обзор социальных проблем по секторам с упором на условия жизни. Она начинается с обзора текущих экономических тенденций на глобальном и региональном уровнях. В рамках оценки тенденций в области народонаселения в Докладе рассматриваются численность и темпы роста населения в мире в целом и в отдельных регионах, а также определяющие эти тенденции демографические компоненты рождаемости, смертности и международной миграции. Глава, посвященная здравоохранению, затрагивает два вопроса: беспокойство по поводу снижения средней продолжительности жизни в странах Африки к югу от Сахары, а также в странах с переходной экономикой и оценку наиболее серьезных опасностей для глобального здравоохранения, связанных, в частности, с новыми болезнями и болезнями инфекционного характера. В Докладе дается также оценка глобальных тенденций и процессов, связанных с голодом и

неправильным питанием, и рассматриваются вопросы политики в этой области. Завершается Часть первая кратким резюме некоторых наиболее актуальных вопросов в области образования, в том числе вопросов, касающихся формального образования, неграмотности среди взрослых и качества систем просвещения.

12. В Части второй Доклада рассматриваются три основные темы Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития (в порядке, предложенном в принятой Встречей Программе действий): искоренение нищеты, увеличение продуктивной занятости и социальная интеграция. Этот порядок отражает очередность задач, установленную Встречей, а также пожелания Комиссии по социальному развитию, выраженные на ее тридцать четвертой сессии в 1995 году и специальной сессии в 1996 году. В каждой главе рассматриваются программные вопросы и варианты политики, национальные подходы и, при необходимости, международные инструменты.

13. В главе, касающейся нищеты, анализируются основные тенденции в области абсолютной нищеты в мире и их взаимосвязь с глобальным экономическим ростом. В Докладе содержится предварительная оценка прогресса, достигнутого в деле искоренения глобальной нищеты, и дается обзор ключевых элементов всеобъемлющей стратегии борьбы с нищетой.

14. В главе, касающейся занятости и безработицы, основное внимание уделяется масштабам этих проблем в развивающихся странах, а также в странах с переходной экономикой и развитых странах. В ней рассматриваются вопросы экономической перестройки и занятости, положения уязвимых групп населения на рынках труда, неравенства и структуры рынков труда. Последняя глава этой части посвящена вопросам дискриминации, тесно связанным с вопросом социальной изоляции, который в свою очередь во многих отношениях является производным от вопроса социальной интеграции. Она раскрывает анатомию и формы дискриминации по признаку пола и дискриминации в отношении меньшинств.

15. В основу Доклада положены данные, собранные национальными статистическими управлениями и предоставленные Организации Объединенных Наций; статистические данные, предоставленные региональными комиссиями Организации Объединенных Наций, специализированными учреждениями и другими региональными и международными органами; а также данные, содержащиеся в базах данных, ведущихся Департаментом по экономической и социальной информации и анализу политики Секретариата Организации Объединенных Наций (ООН/ДЭСИАП). Глава, посвященная борьбе с нищетой, в значительной степени основывается на данных, предоставленных Всемирным банком. Когда это было возможно, использовалась самая последняя информация из национальных источников (если качество этой информации соответствовало предъявляемым требованиям и если она была сопоставима с данными из других национальных и международных статистических сборников). В Докладе использовались также материалы национальных исследований, посвященных вопросам социальной политики. Помимо широкого круга научной литературы при подготовке Доклада использовались также материалы публичных дискуссий, проходящих в настоящее время во многих странах мира.

Примечания

[1] См. Доклад Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития, Копенгаген, 6-12 марта 1995 года (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под No. R.96.IV.8).

[2] Там же, глава I, резолюция 1.

[3] Призывы к пересмотру определения этого термина раздавались, в частности, в ходе Международного семинара по экономической перестройке и социальной политике, состоявшегося в Нью-Йорке в 1995 году. См. United Nations Research Institute for Social Development, Report of the International Seminar on Economic Restructuring and Social Policy (New York, 1995).

Часть первая. СОЦИАЛЬНЫЕ УСЛОВИЯ

1. В 90-е годы мы являемся свидетелями все большего осознания тесной взаимосвязи между экономическим и социальным развитием. Как отмечается в Копенгагенской декларации о социальном развитии:

> «Мы глубоко убеждены в том, что экономическое развитие, социальное развитие и охрана окружающей среды являются взаимозависимыми и взаимоподкрепляющими компонентами устойчивого развития, что составляет основу наших усилий по обеспечению более высокого качества жизни всех людей»[1].

2. Устойчивое экономическое развитие на широкой основе, безусловно, является важнейшим условием устойчивого социального развития и всеобщего благосостояния. Разумная экономическая политика, направленная на содействие экономическому росту, наряду с механизмами справедливого перераспределения благ, может обеспечить более сбалансированное распределение доходов в обществе. Экономическая политика должна создавать прочную финансовую основу для решения социальных проблем, в частности для борьбы с бедностью, социальной интеграции, совершенствования систем здравоохранения и образования и создания условий для производительной занятости.

3. Социальная политика в области здравоохранения, образования и занятости заслуживает первоочередного внимания при определении приоритетных направлений расходования бюджетных средств, особенно ввиду растущего бремени других социальных расходов. Во многих странах государственные ассигнования на социальные услуги являются объектом бюджетных ограничений, связанных с сокращением бюджетных расходов и изменением целей государственной политики.

Примечания

[1] Доклад Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития, Копенгаген, 6—12 марта 1995 года (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под No. R.96.IV.8), глава I, резолюция 1, пункт 6.

Глава I

ТЕНДЕНЦИИ В ОБЛАСТИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

1. С 1994 года в мировой экономике наблюдается умеренный рост. В 1994-1996 годах темпы такого роста составили 2,5 процента в год. Этот показатель все еще ниже средних показателей роста в 80-е годы, что объясняется вялостью экономического оживления в развитых странах (см. таблицу 1.1). Однако нынешние темпы роста существенно выше темпов роста в период 1990-1993 годов, характеризовавшийся экономической стагнацией в развитых странах и глубоким экономическим спадом в странах с переходной экономикой. Резкое ухудшение социальных и экономических показателей в этот период имело место также и во многих развивающихся странах, хотя некоторым из них удалось сохранить устойчивые темпы экономического роста.

A. Региональные экономические показатели

2. Нынешнее оживление в мировой экономике отражает тенденции к экономическому росту, наблюдающиеся во многих странах мира, и особенно в странах с переходной экономикой и развивающихся странах. Принятые ранее во многих из этих стран меры по экономической стабилизации и продолжающиеся усилия в области структурной перестройки экономики позволили отчасти устранить препятствия на пути развития торговли и способствовали повышению конкурентоспособности экспортной продукции этих стран. Это позволило им воспользоваться возможностями для расширения своего экспорта, открывшимися в связи с активизацией международного спроса после 1993 года. Кроме того, важным дополнением к внутренним источникам развития стал широкий приток в эти страны внешних финансовых ресурсов, начавшийся в первой половине 90-х годов.

Таблица 1.1 Темпы роста объема мирового производства, 1981-1996 годы
(в процентах в год)

Район, страна или регион	1981-1990 годы	1991 год	1992 год	1993 год	1994 год	1995 год[a]	1996 год[b]
По миру в целом[c]	2,9	0,3	1,1	0,9	2,4	2,4	2,5
Развитые страны	2,9	0,7	1,6	0,7	2,7	2,0	2
Страны с переходной экономикой[d]	2,0	-8,6	-12,0	-6,9	-8,9	-1,8	2
Развивающиеся страны, в том числе	3,1	3,5	4,9	5,0	5,5	5,2	5,5
Латинская Америка и Карибский бассейн	1,2	2,9	2,2	3,0	4,6	0,9	2,5
Африка	2,0	1,3	0,9	0,4	2,5	2,7	4
Западная Азия	-1,3	-0,2	5,7	2,6	0,6	3,1	3
Южная и Восточная Азия, в том числе	6,0	5,4	5,2	5,5	6,7	7,1	6,8
Южная Азия[e]	5,3	2,7	3,9	3,9	5,2	5,9	6
Китай	9,0	8,0	13,2	13,4	11,8	10,2	9

Район, страна или регион	1981-1990 годы	1991 год	1992 год	1993 год	1994 год	1995 год[a]	1996 год[b]
Для справки:							
Число стран, добившихся роста объема производства в расчете на душу населения[f]	74	69	73	62	93	103	109

Источник: ООН/ДЭСИАП.

[a] Предварительные данные.

[b] Прогноз, частично основывающийся на данных проекта «ЛИНК».

[c] Соответствующие показатели рассчитывались как средневзвешенные показатели темпов роста валового внутреннего продукта (ВВП) отдельных стран; при расчете весовых показателей использовались данные о ВВП в ценах и по обменным курсам 1988 года. Альтернативная система «взвешивания» при агрегировании данных предполагает использование весовых показателей стран, полученных на основе их ВВП, пересчитанного в «международные доллары» по валютным курсам, основанным на паритете покупательной способности. Среднегодовые темпы роста ВВП по миру в целом, рассчитанные на основе этой системы, составили 3,2 процента в 1981-1990 годах и 3 процента в 1995 году (см. Обзор мирового экономического и социального положения, 1996 год (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под No. E.96.II.C.1), стр. 300-301 англ. текста и таблица A.1).

[d] На основе официальных данных о ВВП, которые значительно занижают уровень экономической активности в ряде стран.

[e] Бангладеш, Индия, Непал, Пакистан и Шри-Ланка.

[f] Число стран в выборке: 1981-1990 годы и 1991 год — 122; 1992 год — 136; 1993-1996 годы — 137.

3. На фоне затяжного экономического спада 80-х годов, обусловившего высокий уровень безработицы и рост масштабов нищеты во многих развивающихся странах, нынешнее улучшение экономических показателей носит весьма относительный характер. Из стран с переходной экономикой лишь Польше удалось восстановить не только объем производства, но и уровень доходов, который она имела до начала переходного периода. Что касается развивающихся стран, то они по-прежнему сталкиваются с острой проблемой задолженности. Кроме того, во многих странах Африки, Латинской Америки и Западной Азии текущий уровень доходов в расчете на душу населения остается ниже показателей 80-х годов. Хотя ускорение экономического роста, наблюдавшееся в последние три года, возможно, станет поворотным пунктом для мировой экономики, наметившиеся изменения к лучшему приобретут необратимый характер только при условии проведения странами надлежащей экономической политики и при наличии благоприятных международных условий.

1. Развитые страны

4. Нынешнее экономическое оживление в развитых странах характеризуется все еще сравнительно невысокими темпами экономического роста, фактической стагнацией реальной заработной платы и высоким уровнем безработицы. Вместе с тем этим странам удалось добиться значительного снижения инфляции и сокращения в некоторых из них бюджетного дефицита. Однако еще сохраняются проблемы структурного характера, особенно на рынках труда и в системе социального обеспечения. В настоящее время лишь Соединенное Королевство и Соединенные Штаты добились снижения безработицы по сравнению со средним показателем 80-х годов. Уровень безработицы в Европейском союзе (ЕС) колеблется в районе максимальной отметки в 11,2 процента, зарегистрированный в 1994 году. Хотя в ближайшем будущем ожидается ускорение экономического роста, темпы оживления сдерживаются жесткой макроэкономической политикой, призванной заложить основы для более уверенного экономического роста в долгосрочной перспективе. Во многих странах правительства сталкиваются, в том числе и из-за демографических факторов, с серьезными трудностями при выполнении своих ранее

принятых обязательств в области социальных выплат и в этой связи вынуждены пересматривать и корректировать свои социальные программы.

2. Страны с переходной экономикой

5. Переход от централизованного планирования к рыночной экономике, начавшийся во многих странах с переходной экономикой в 1989 году, привел к резкому падению объемов производства. В Польше экономический рост возобновился в 1992 году. Впоследствии процесс возобновления темпов роста охватил значительное число стран с переходной экономикой Центральной и Восточной Европы, а также Балтийские государства. Однако несмотря на происходящие позитивные изменения объем производства во всех этих странах, кроме одной, все еще ниже показателей, достигнутых в конце 80-х годов. Судя по уровню инвестиций и объему экспорта, экономический подъем в этой группе стран будет продолжаться. Что касается Содружества Независимых Государств (СНГ), то многие его члены, начавшие переход к рыночной экономике позднее, еще не преодолели экономического спада, хотя, согласно имеющимся данным, его темпы замедлились, а в некоторых странах СНГ даже наметился экономический рост.

6. Внутренние и внешние инвесторы положительно отреагировали на сокращение бюджетных дефицитов и снижение уровня инфляции, а также на структурную перестройку экономики и повышение спроса. Углубляя связи с развитыми странами, в частности со странами Европейского союза, и продолжая политику структурной перестройки, страны с переходной экономикой обеспечили быстрый рост экспорта. Увеличению спроса способствовало также восстановление внутрирегиональной торговли (о чем будет сказано ниже). Вместе с тем в большинстве этих стран наблюдается высокий уровень безработицы, снижения которого можно ожидать только при условии дальнейших структурных преобразований и экономического роста.

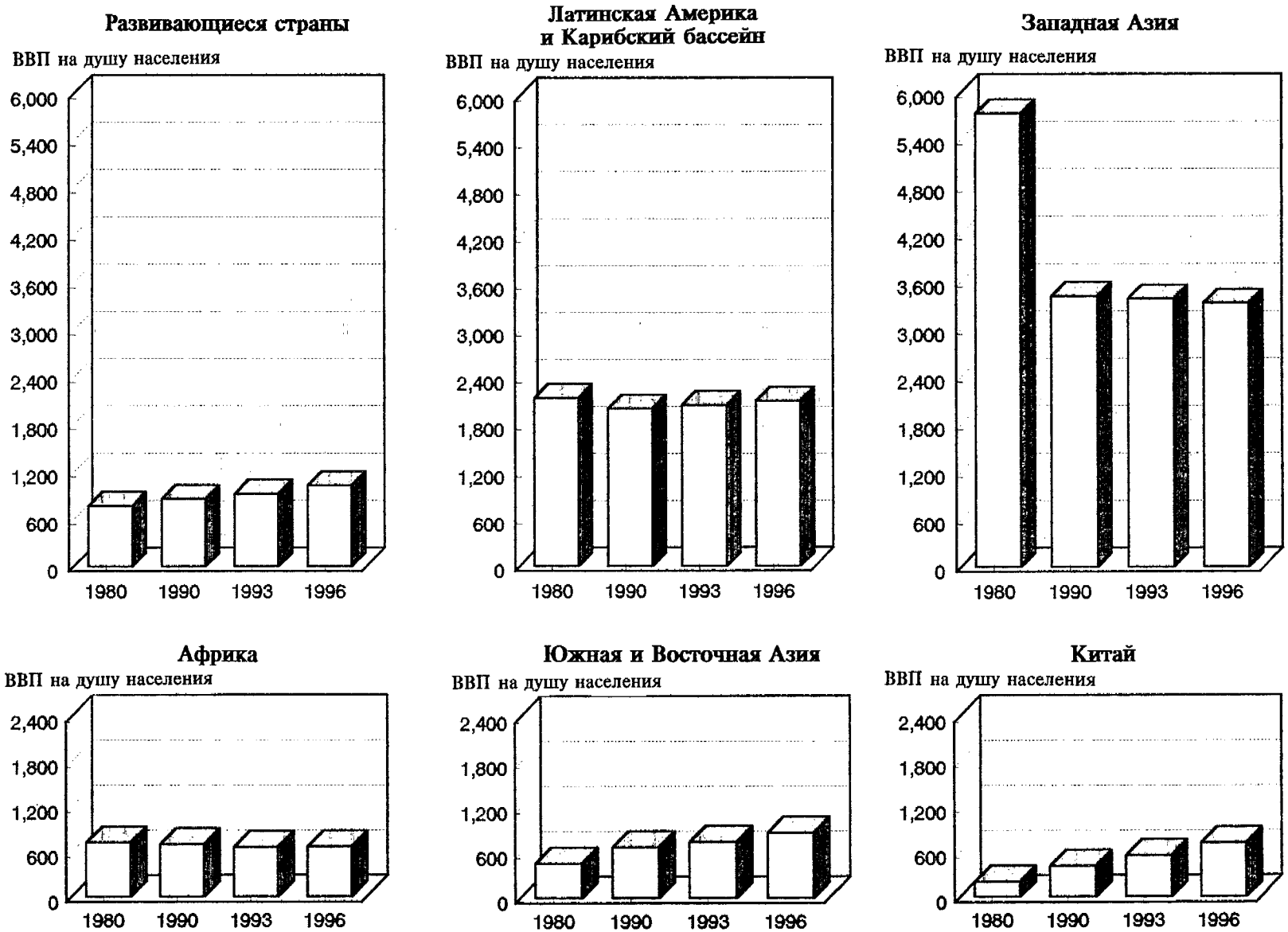
7. В годы экономического спада и зачастую высокой инфляции многие страны с переходной экономикой вынуждены были решать чрезвычайно сложную задачу создания системы социального страхования, обеспечивающей, в частности, выплату пособий по безработице и пенсий, а также предоставление медико-санитарных услуг, в целях замены прежней преимущественно государственно-ведомственной системы, функционировавшей в эпоху централизованного планирования.

3. Развивающиеся страны

8. Экономический рост в развивающихся странах начал набирать силу в начале 90-х годов (см. таблицу 1.1). С 1993 года он распространился на большое число стран; и в настоящее время рост объема ВВП, причем как в абсолютном выражении, так и в расчете на душу населения, имеет место не только в быстро развивающихся странах Южной и Восточной Азии и Китае, а также в странах Латинской Америки со средним уровнем доходов, но и в развивающихся странах с более низким уровнем доходов, в том числе во многих наименее развитых странах Африки. В 1996 году объем ВВП в расчете на душу населения увеличился, по оценкам, в 75 из 91 развивающейся страны, охваченной выборкой, в то время как в 1993 году число таких стран составило 50. Из указанных 75 стран 22 относятся к числу наименее развитых. Однако темпы роста производства в расчете на душу населения невелики и во многих случаях не превышают 2 процентов. В Африке и Латинской Америке этот весьма скромный рост после продолжительного экономического спада и застоя пока не позволил превысить в 1996 году средние показатели ВВП на душу населения, достигнутые в 80-е годы (см. диаграмму 1.1).

Диаграмма 1.1 ВВП на душу населения в развивающихся странах, 1980—1996 годы

(в долларах США в ценах 1988 года)



Источник: ООН/ДЭСИАП.

Примечание: ВВП рассчитывается на основе валютных курсов.

9. Главными факторами экономического роста в развивающихся странах в 90-е годы являются программы внутренней стабилизации и политика структурной перестройки экономики, а также благоприятные международные экономические условия. Экономическое оживление в крупнейших странах Латинской Америки, генератором которого стали успешные программы стабилизации и экономических реформ, приостановилось после финансового кризиса в Мексике, разразившегося в 1994-1995 годах. Этот кризис продемонстрировал уязвимость финансовых систем ряда латиноамериканских стран и потребовал принятия новых корректировочных мер. Откат назад в области экономического роста усугубил и без того острые проблемы безработицы и бедности. Вместе с тем этим странам в значительной степени удалось сохранить низкий уровень инфляции, достигнутый в 90-е годы. К настоящему времени темпы экономического роста в регионе заметно превысили показатели 1995 года, чему способствовали приток значительных финансовых ресурсов, динамичный рост экспорта и повышение внутреннего спроса.

10. Признаки выхода из экономического спада, продолжавшегося в течение последних 15 лет, появились наконец и в некоторых африканских странах. Экономический рост, наметившийся в этих странах в 1995 году, ускорился, охватив в 1996 году еще большее число стран. В странах с сырьевой ориентацией экспорта катализаторами экономического роста стали значительное увеличение спроса, а также повышение мировых цен на сырьевые товары, кроме нефти. Росту экспорта способствовало также повышение конкурентоспособности продукции некоторых стран в результате достигнутых ими успехов в деле стабилизации, структурной перестройки и девальвации валюты (как, например, в странах, входящих в зону франка КФА). Факторами роста стали также прекращение засухи и снижение остроты сопровождающихся насилием конфликтов в ряде стран.

11. Однако перспективы дальнейшего ускорения темпов роста в Африке остаются неясными. Сохраняются серьезные структурные препятствия на пути долгосрочного экономического роста в странах Африки к югу от Сахары. Недостаточный уровень диверсификации производства, преобладание в его структуре сырьевых товаров делают страны этого региона весьма уязвимыми перед лицом нестабильности международных рынков сырья. Частные инвестиции в этих странах сдерживаются отсутствием надлежащей инфраструктуры, что подрывает также усилия, направленные на расширение экспорта. Низкий уровень инвестиций в физические и людские ресурсы и высокий уровень внешней задолженности делают преодоление существующих препятствий еще более проблематичным.

12. Экономические тенденции в Западной Азии во многом обусловлены изменениями на мировом рынке нефти, дальнейшим развитием мирного процесса в регионе, консолидацией бюджетов и структурными реформами. Ряд стран — экспортеров нефти приняли в последнее время меры по ужесточению налогово-бюджетной политики, что было продиктовано дефицитом бюджетов в этих странах, увеличившимся в результате войны в Заливе, и неблагоприятной динамикой цен на рынке нефти. Эти меры оказали сдерживающее влияние на экономический рост в регионе, несмотря на недавнее повышение цен на нефть. Сокращение бюджетных расходов должно привести к рационализации сектора государственных предприятий и ограничению масштабов социальных выплат, ранее финансировавшихся правительствами. Более серьезный и широкий характер в регионе приобрела безработица, охватившая даже те страны, которые в больших количествах используют иностранную рабочую силу.

13. Дальнейшее развитие мирного процесса на Ближнем Востоке в 90-е годы способствовало улучшению инвестиционного климата в странах — импортерах нефти, в частности в Израиле, Иордании и Ливане. С 1994 года значительно увеличился объем внутренних и иностранных инвестиций в производство и инфраструктуру, что стимулировало экономический рост в этих странах.

14. После 1993 года значительно возросли (до примерно 7 процентов в год) и без того весьма высокие темпы экономического роста в Южной и Восточной Азии, наблюдавшиеся в начале 90-х годов

(см. таблицу 1.1). Экономическому росту во многих быстро развивающихся странах способствовал высокий уровень внутренних и иностранных инвестиций, в том числе в развитие инфраструктуры, а также быстрый рост экспорта (в среднем примерно на 14 процентов в год), стимулировавшийся резким повышением курса иены, значительным расширением внутрирегиональной торговли и оживлением спроса на рынках развитых стран. Дополнительным стимулом для экономического роста в этих странах стал приток в них значительных финансовых ресурсов. К 1995 году устойчиво высокие темпы роста начали оказывать повышательное давление на цены. В некоторых странах, в частности в Малайзии и Таиланде, в результате стремительного роста импорта, главным образом импорта средств производства, связанного с инвестициями, резко ухудшилось состояние внешних счетов, дефицит по которым составил соответственно 9 и 7,5 процента. Это потребовало ужесточения денежно-кредитной политики, что, наряду с замедлением роста экспорта, привело к снижению темпов экономического развития в этих странах.

15. В последние несколько лет значительно ускорился экономический рост в странах, успешно осуществляющих с начала 90-х годов программы макроэкономической стабилизации и экономических реформ, в частности во Вьетнаме, Индии и на Филиппинах. С другой стороны, некоторые страны Южной Азии, такие, как Бангладеш, Пакистан и Шри-Ланка, столкнулись с серьезными трудностями при попытке снизить бюджетные дефициты и дефициты по текущим счетам, которые усугубляются политическими конфликтами, выступлениями трудящихся и непрекращающимися вспышками насилия на религиозной почве. Сохранение же таких дефицитов тормозит экономический рост в этих странах.

16. В Китае, где в начале 90-х годов наблюдался быстрый экономический подъем, пик экономического роста был достигнут в 1993 году (около 13,5 процента). Однако сопутствовавшее этому усиление инфляции заставило правительство ужесточить денежно-кредитную политику и ввести административный контроль за инвестициями. Такая политика помогла ограничить темпы инфляции примерно 10 процентами в год и при этом сохранить высокие темпы экономического роста (9-10 процентов). Основными факторами, обусловившими в последние несколько лет благоприятные тенденции в китайской экономике, были высокий уровень внутренних и внешних инвестиций, значительный приток финансовых ресурсов и быстрый рост экспорта.

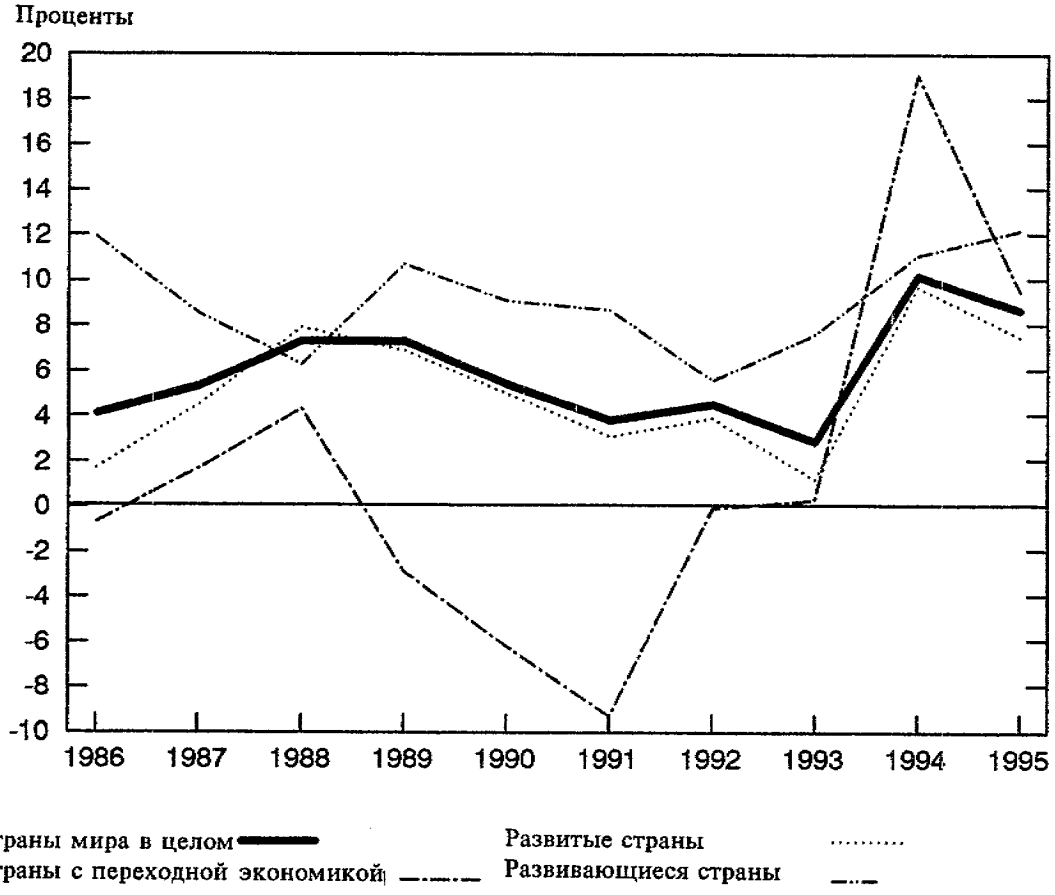
B. Международные экономические условия

17. Главными детерминантами экономического роста стран являются внутренние факторы. Однако по мере развития торговли и финансовой либерализации важную роль в экономическом развитии все большего числа стран начинают играть динамика международной торговли и приток финансовых средств.

1. Мировая торговля

18. В последнее десятилетие мировая торговля приобрела гораздо более динамичный характер. Среднегодовые темпы роста объема мировой торговли возросли со всего 3,5 процента в первые три года нынешнего десятилетия до 10 процентов в 1994 году и лишь несколько снизились (до чуть менее чем 9 процентов) в 1995 году (см. диаграмму 1.2). В 1996 году темпы роста товарооборота вновь замедлились и составили приблизительно 5,5 процента. Всплеск мировой торговли в 1994 году был вызван высоким спросом на импортную продукцию на рынках развитых стран, обусловленным экономическим оживлением в этих странах и корректировкой валютных курсов. Это привело к значительному росту мировых цен на нефть и другие сырьевые товары и, как следствие, увеличению валютных поступлений экспортеров таких товаров. Многие страны Южной и Восточной Азии увеличили экспорт технически сложной продукции, связанной с развитием информационных технологий, которая менее подвержена циклическим колебаниям спроса, и на этой основе смогли сохранить высокие темпы роста экспорта в 90-е годы.

Диаграмма 1.2 Рост физического объема экспорта, 1986—1995 годы



Источник: Обзор мирового экономического и социального положения, 1996 год (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.96.II.C.1), таблица A.19.

Примечание: Из-за отсутствия данных в число стран с переходной экономикой не включен бывший Советский Союз.

19. Росту международной торговли способствует также региональная экономическая интеграция. Продолжает активно развиваться внутрирегиональная торговля в Азии, стимулируемая внутрирегиональными инвестициями, связанными с изменением производственной специализации стран[1]. По мере либерализации торговли и роста спроса на импорт расширяется также внутрирегиональная торговля в Латинской Америке, охватывающая все большее число стран. Заметно активизировалась внутрирегиональная торговля и в Африке, чему способствовали либерализация торговой политики многих стран и повышение конкурентоспособности в результате девальвации валют, в частности в зоне франка КФА.

20. В последние два года, несмотря на расширение торговых связей с развитыми странами, оживилась внутрирегиональная торговля и между СЦВЕПЭ, а также между СЦВЕПЭ и странами СНГ. В 1995 году товарооборот между центральноевропейскими странами с переходной экономикой увеличился в стоимостном выражении на 25 процентов. Заметно увеличился с 1995 года и торговый обмен между странами СНГ. Так, экспорт Российской Федерации в другие страны СНГ увеличился в первом квартале 1996 года на 40 процентов, а импорт из этих стран — на 70 процентов[2].

2. Доступ к международным финансовым ресурсам

21. В 90-е годы доступ к внешним финансовым ресурсам стал важным дополнением к внутренним сбережениям при финансировании экономического развития в развивающихся странах и странах с переходной экономикой. Резко увеличился чистый приток внешних ресурсов (чистая передача ресурсов) в развивающиеся страны-импортеры капитала (см. таблицу 1.2)[3]. Увеличилось также поступление частных финансовых ресурсов в страны Южной и Восточной Азии (после вызванного финансовым кризисом в Мексике резкого сокращения портфельных инвестиций в 1994 году), и резко возрос приток таких ресурсов в Южную Африку. Приток внешних ресурсов в Латинскую Америку рос более медленными темпами, однако в последнее время заметно активизировался. Кроме того, резко увеличился приток чистых финансовых ресурсов в центральноевропейские страны с переходной экономикой. Восстановлению международных финансовых потоков способствовали снижение после 1995 года международных процентных ставок, а также улучшение экономических показателей стран и продолжение процесса экономических реформ. Эти тенденции позволяют надеяться на то, что приток частных финансовых ресурсов в эти регионы будет продолжаться.

22. Резко возросшая в нынешнем десятилетии роль частного международного финансирования имеет как преимущества, так и недостатки. Хотя страны-получатели получают экономическую выгоду от притока внешних финансовых ресурсов, число таких стран невелико — всего около 20. В то же время многие страны с низким уровнем доходов и высоким уровнем задолженности не имеют доступа к таким ресурсам. Кроме того, опыт Мексики продемонстрировал потенциальную неустойчивость краткосрочных частных финансовых потоков, а также высокую цену экономических корректировок, которые может повлечь за собой ориентация на такие ресурсы при отсутствии надлежащей экономической политики. Кризис в Мексике привлек внимание к необходимости принятия странами-получателями мер, направленных на сведение к минимуму потенциальных дестабилизирующих последствий притока финансовых ресурсов. Так, в рамках Международного валютного фонда (МВФ) предпринимаются конкретные усилия, направленные на поощрение выработки разумной политики и обеспечение гарантий на случай повторения крупномасштабных финансовых кризисов, которые позволили бы смягчить их последствия. Эти усилия включают усиление контроля за экономической ситуацией в ряде стран и создание механизма чрезвычайного финансирования для оказания помощи странам, охваченным финансовым кризисом, а также значительное увеличение объема кредитования[4].

Таблица 1.2 Сальдо потоков внешних ресурсов развивающихся стран-импортеров капитала, 1985-1995 годы
(в млрд. долл. США)

Источник	1985 год	1986 год	1987 год	1988 год	1989 год	1990 год	1991 год	1992 год	1993 год	1994 год	1995[a] год
Движение ресурсов по статье прямых инвестиций											
Чистый приток инвестиций	8,3	6,1	9,3	15,4	17,4	16,8	22,7	30,9	46,8	58,7	63,6
Доход от прямых инвестиций (нетто)	-8,7	-7,9	-8,9	-9,9	-11,5	-12,9	-12,6	-13,7	-16,2	-17,0	-17,8
Чистая передача ресурсов	-0,4	-1,7	0,5	5,5	5,9	3,9	10,1	17,2	30,6	41,7	45,8
Движение ресурсов по статье среднесрочных и долгосрочных иностранных частных кредитов											
Чистый приток кредитов	13,5	9,1	4,3	12,0	3,2	10,8	14,7	27,5	31,6	36,9	38,0
Платежи по процентам	-38,9	-34,3	-33,5	-38,7	-32,6	-29,3	-28,1	-27,4	-24,8	-29,4	-42,3
Чистая передача ресурсов	-25,5	-25,2	-29,2	-26,8	-29,4	-18,6	-13,5	0,1	6,8	7,5	-4,3
Передача ресурсов по статьям портфельных инвестиций, краткосрочных кредитов и вывоза капитала[b] (нетто)	-11,4	-6,8	-13,5	-22,3	-10,9	-2,5	21,7	24,6	36,8	1,6	29,3
Движение ресурсов по статье частных субсидий (нетто)	-11,4	-6,8	-13,5	-22,3	-10,9	-2,5	21,7	24,6	36,8	1,6	29,3
Движение официальных ресурсов	3,7	4,7	5,0	6,2	4,8	6,3	7,9	9,5	9,0	7,9	8,0
Официальная передача ресурсов (безвозмездные субсидии)	10,8	10,3	11,7	12,3	13,3	17,6	17,7	15,8	12,7	10,4	10,4
Чистые официальные кредиты	19,0	18,5	16,0	13,5	20,1	22,2	20,6	16,3	17,4	10,4	35,9
Платежи по процентам	-12,8	-15,7	-16,5	-17,9	-18,1	-20,6	-21,9	-22,1	-23,2	-24,5	-31,1
Чистая передача ресурсов	17,0	13,1	11,2	7,9	15,4	19,2	16,4	10,0	7,0	-3,7	15,2
Общий чистый приток (отток) ресурсов (на финансовой основе)	-16,5	-16,1	-26,0	-29,5	-14,3	8,2	42,6	61,4	90,2	55,0	94,0
Использование официальных резервов[c]	-0,8	12,0	-8,0	-2,9	-15,4	-36,4	-47,8	-47,2	-42,9	-19,4	-56,0
Общий чистый приток (отток) ресурсов (на расходной основе)	-17,3	-4,1	-34,0	-32,4	-29,7	-28,1	-5,2	14,2	47,3	35,6	38,0

Источник: Обзор мирового экономического и социального положения, 1996 год (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под No. E.96.II.C.1), таблица A.27.

Примечание: Термин «сальдо потоков внешних ресурсов» означает то же самое, что и «чистая передача финансовых ресурсов». В таблицу включены данные по 93 странам, за исключением стран-экспортеров энергоресурсов с активным сальдо платежного баланса (Бруней-Даруссалам, Ирак, Иран (Исламская Республика), Катар, Кувейт, Ливийская Арабская Джамахирия, Объединенные Арабские Эмираты и Саудовская Аравия) и новых стран с активным платежным балансом (Гонконг, Сингапур и Китайская провинция Тайвань). Прямые инвестиции указываются за вычетом реинвестированной прибыли (метод «движения денежной наличности»); официальные кредиты включают использование кредитов МВФ; процентные платежи включают сборы МВФ; частные субсидии включают чистую передачу ресурсов в виде подарков иностранных резидентов (за исключением переводов заработной платы) и субсидии неправительственных организаций.

[a] Предварительные данные.

[b] Рассчитывается по остаточному методу и включает коммерческие кредиты, нормальный и необычный отток ресурсов («бегство капитала»), просроченные платежи по процентам и другие потоки ресурсов, отражаемые в платежном балансе как «ошибки и пропуски» и считающиеся финансовыми потоками.

[c] Увеличение резервов показывается отрицательной величиной.

/...

23. Страны с низким уровнем доходов, не имеющие доступа к частным финансовым ресурсам, по-прежнему в значительной степени зависят от притока официальных ресурсов. Однако в последние годы наметилась тенденция к сокращению официальной помощи в целях развития (ОПР). Развитые страны-доноры пересматривают цели и эффективность официального финансового сотрудничества. В ряде промышленно развитых стран серьезно ослабла внутренняя политическая поддержка ОПР, хотя многие другие страны по-прежнему твердо привержены такой помощи. Объем ОПР, оказываемой странами-донорами в рамках Комитета содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), составил в 1995 году 59 млрд. долл. США, что говорит о сохранении тенденции к стагнации такой помощи, наблюдающейся с 1992 года. В реальном выражении (с учетом изменения цен и валютных курсов) объем ОПР сократился с 1992 по 1995 год на 13 процентов[5]. Кроме того, экономические трудности, связанные с сокращением доходов от нефти, расходами на войну и послевоенное восстановление в Заливе и переходом к рыночной экономике, резко ограничили возможности по оказанию такой помощи традиционных доноров — стран Западной Азии и стран с переходной экономикой.

24. Многие развивающиеся страны все еще несут непосильное бремя обслуживания внешнего долга. Если латиноамериканским странам удалось нормализовать свои отношения с кредиторами, то многие другие развивающиеся страны, главным образом в Африке, по-прежнему имеют большую внешнюю задолженность, которую они вряд ли смогут погасить. Перспективы существенного ослабления бремени задолженности этих стран заметно улучшились в результате достигнутого в сентябре соглашения между странами-кредиторами, входящими в Парижский клуб, Международным валютным фондом и Всемирным банком относительно новой инициативы по решению проблемы официальной двусторонней и многосторонней задолженности. Это соглашение предусматривает увеличение помощи «беднейшим странам-должникам», нынешний уровень задолженности которых оценивается как неприемлемый и создающий непреодолимые препятствия на пути возобновления экономического роста[6].

25. Помощь в решении проблемы внешней задолженности является одним из компонентов программ развития, в которых нуждаются страны с высоким уровнем задолженности. Списание просроченной задолженности и обеспечение приемлемого уровня текущих платежей по обслуживанию долга в сочетании со структурной перестройкой и официальной финансовой помощью создают условия для привлечения иностранных частных инвестиций и стимулирования на этой основе экономического роста.

Примечания

[1] Так, например, объем взаимного экспорта отдельных развивающихся стран Южной и Восточной Азии, а также Китая увеличился с 1990 года по 1994 год на 93 процента, в то время как экспорт этих стран в другие страны мира возрос только на 64 процента. (См. UNCTAD, Trade and Development Report 1996 (United Nations publication, Sales No. E.96.II.D.6), pp. 86-92.

[2] Статистические данные о торговле СЦВЕПЭ и стран СНГ взяты из Обзора мирового экономического и социального положения, 1996 год (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под No. E.96.II.C.1), стр. 61 и 62 англ. текста.

[3] Чистое сальдо потоков внешних ресурсов (рассчитанное на финансовой основе) определяется как сумма чистых финансовых поступлений за вычетом репатриированных доходов от инвестиций. Когда такой баланс рассчитывается на основе произведенных расходов, он включает также изменение объема официальных резервов. Состав этой группы стран см. в примечании к таблице 1.2.

[4] См. доклад Генерального секретаря, озаглавленный «Глобальная финансовая интеграция: проблемы и возможности» (A/51/388), стр. 12-15.

[5] См. OECD News Release (11 June 1996, SG/COM/NEWS(96)63), tables 1 and 2, и OECD, Development Cooperation, 1995 report of the Development Assistance Committee (Paris, 1996), statistical annex, table 4.

[6] См. International Monetary Fund, International Monetary Survey (Washington, D.C., 14 October, 1996), pp. 328 and 329.

Глава II

ДЕМОГРАФИЧЕСКИЕ ТЕНДЕНЦИИ

1. В настоящей главе рассматриваются численность и рост населения земного шара и населения регионов, а также демографические компоненты рождаемости, смертности и международной миграции, определяющие эти тенденции.

2. В основу предлагаемой информации положены результаты проведенного в 1996 году Организацией Объединенных Наций Обзора по вопросам населения земного шара и демографические оценки и прогнозы, подготовленные Демографическим отделом Департамента по экономической и социальной информации и анализу политики Секретариата Организации Объединенных Наций[1]. Как и в предыдущих Обзорах, демографические оценки и прогнозы составлены в отношении всего земного шара, более развитых регионов[2], менее развитых регионов[3], наименее развитых стран[4], шести основных областей[5], 20 регионов[6] и 228 стран или районов. Представленные оценки в отношении населения и демографических тенденций составлены на основе имеющихся национальных данных после их анализа и, когда это было необходимо, коррекции с учетом занижения данных при переписях и неполного учета естественного движения населения. Оценки в отношении всего земного шара, крупных областей, регионов и т.д. представляют собой агрегированные данные на основе национальных оценок и прогнозов.

3. Демографические оценки составлены по пятилетним периодам с 1950 по 1995 год, а демографические прогнозы — по пятилетним периодам с 1995 по 2050 год с использованием компонентного метода. В отношении каждой страны сделаны предположения в отношении будущих тенденций в области рождаемости (три переменных), смертности (одна переменная) и международной миграции (как правило, одна переменная).

4. Недавно ставшие известными данные из документа «Прогноз динамики населения в мире: обзор 1996 года» (World Pululation Prospects: The 1996 Revision) во многом подтверждают выводы, сделанные в Обзоре 1994 года, а именно: существенно более низкий рост населения, более низкие уровни рождаемости, более разнообразные тенденции в области смертности и более значительные потоки миграции в течение первой половины 90-х годов по сравнению с предыдущими десятилетиями. Говоря конкретно, Обзор 1996 года свидетельствует о том, что рост народонаселения замедлялся более высокими темпами, сокращение национальных показателей рождаемости охватывало более широкие сферы и было значительнее, а миграционные потоки были более многочисленными, чем цифры, предложенные в качестве оценок ранее.

A. Численность и рост населения

5. В середине 1996 года население земного шара составляло 5,77 миллиарда человек (таблица 2.1). Начиная с середины 1995 года население земного шара увеличилось на 81 миллион человек, и ожидается, что ежегодный прирост сохранится на данном уровне до 2000 года. В настоящее время 4,59 миллиарда человек, или 80 процентов населения земного шара, проживают в наименее развитых регионах. Численность населения в более развитых регионах составляет 1,18 миллиарда человек.

6. В период с 1990 по 1995 год население земного шара увеличивалось на 1,48 процента в год, что значительно медленнее, чем в последние два десятилетия, когда темпы роста населения составляли 1,72 процента. Нынешние темпы роста являются наиболее низкими со времен второй мировой войны и свидетельствуют о возвращении замедляющихся темпов роста, отмечавшихся с середины 60-х по середину 70-х годов.

Таблица 2.1 Население земного шара: предыдущие оценки и средневариантные прогнозы

Год	Население (в млрд. человек)
1950	2,52
1990	5,28
1996	5,77
2000	6,09
2015	7,29
2025	8,04
2050	9,37

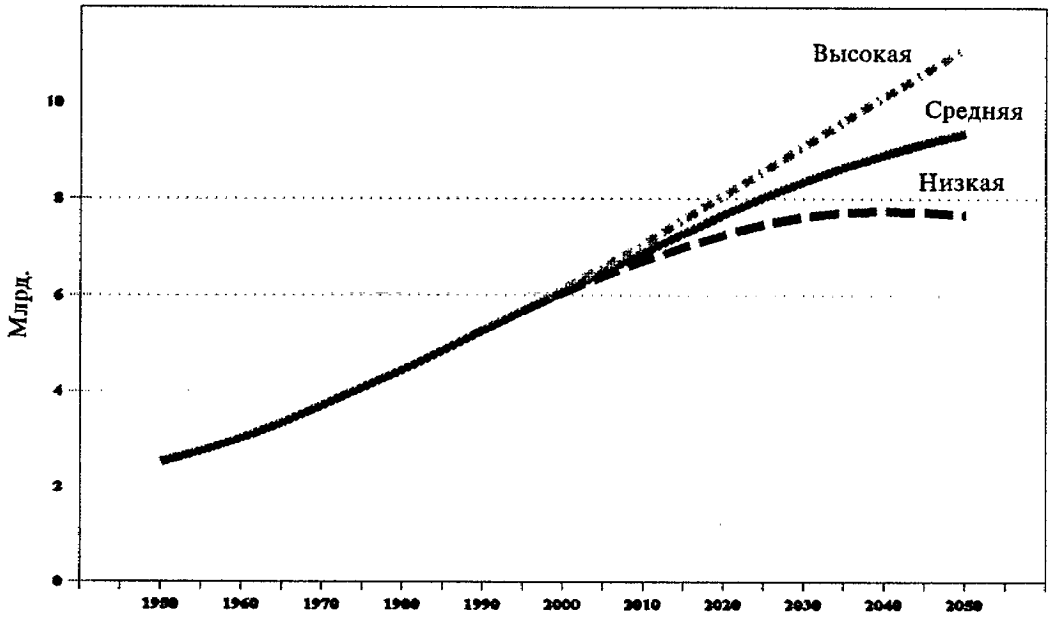
Источник: World Population Prospects: The 1996 Revision (издание Организации Объединенных Наций, готовится к публикации).

7. Средневариантные прогнозы рождаемости, подготовленные Организацией Объединенных Наций, показывают, что темпы роста населения будут и впредь сокращаться и достигнут 1,37 процента в год в период 1995-2000 годов и 0,45 процента в 2045-2050 годах. Исходя из этого, прогнозируется, что население земного шара составит 6,09 миллиарда человек в 2000 году и 9,37 миллиарда человек в 2050 году (диаграмма 2.1).

8. Несмотря на сокращение темпов роста, ежегодный прирост населения земного шара останется на теперешнем уровне — порядка 80 миллионов в год — вплоть до 2025 года, после чего постепенно сократится до 41 миллиона в 2045-2050 годах, составляя около половины нынешнего показателя ежегодного прироста (диаграмма 2.2).

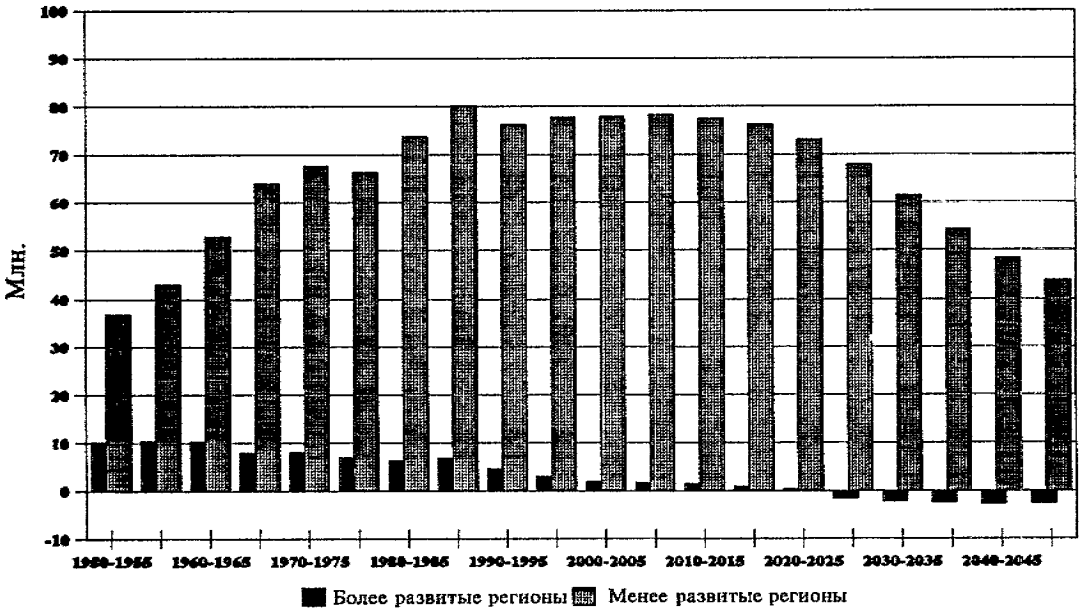
9. За период с 1950 по 1996 год население менее развитых регионов увеличилось на 168 процентов, в то время как в более развитых регионах прирост составил 45 процентов. В период 1990-1995 годов население менее развитых регионов увеличивалось на 1,8 процента в год. В этот период население более развитых регионов увеличивалось ежегодно на 0,4 процента (таблица 2.2). Согласно средневариантным прогнозам, население менее развитых регионов в период с 1996 по 2050 год увеличится еще на 79 процентов. В отличие от этого ожидается, что население более развитых регионов увеличится к 2025 году до 1,22 миллиарда человек, после чего станет сокращаться и в 2050 году его численность будет на 1 процент меньше, чем в 1996 году.

Диаграмма 2.1 Рост населения земного шара, 1950—2050 годы (Оценки и переменные средней, высокой и низкой плодовитости)



Источник: World Population Prospects: The 1996 Revision (издание Организации Объединенных Наций, готовится к публикации).

Диаграмма 2.2 Средний годовой прирост населения: весь мир, более развитые и менее развитые регионы, 1950—2050 годы



Источник: World Population Prospects: The 1996 Revision (издание Организации Объединенных Наций, готовится к публикации).

Таблица 2.2 Темпы роста населения земного шара, более развитых и менее развитых регионов и основных областей

	1950-1955 годы	1990-1995 годы	2045-2050 годы
Весь мир	1,8	1,5	0,5
Более развитые регионы	1,2	0,4	-0,2
Менее развитые регионы	2,1	1,8	0,6
Наименее развитые страны	1,9	2,6	1,1
Африка	2,2	2,7	1,1
Азия	1,9	1,5	0,3
в том числе			
Китай	1,9	1,1	-0,1
Индия	2,0	1,8	0,4
Европа	1,0	0,2	-0,4
Латинская Америка и Карибский бассейн	2,7	1,7	0,5
Северная Америка	1,7	1,0	0,1
Океания	2,2	1,4	0,4

Источник: World Population Prospects: The 1996 Revision (издание Организации Объединенных Наций, готовится к публикации).

10. Существенные последствия разницы в темпах роста населения по регионам, наверное, лучше всего проиллюстрируют среднегодовые показатели прироста общей численности населения в более развитых и менее развитых регионах. В период с 1950 по 1955 год ежегодный прирост населения земного шара составлял 47 миллионов человек. Из этого числа 22 процента приходилось на более развитые регионы и 78 процентов — на менее развитые. К 1990-1995 годам 6 процентов ежегодного прироста приходилось на более развитые регионы и 94 процента — на менее развитые. Ожидается, что к 2045-2050 годам население более развитых регионов будет сокращаться, и весь чистый прирост населения будет происходить за счет менее развитых регионов.

11. В 48 наименее развитых странах отмечается более высокая рождаемость, более высокая смертность и более высокие темпы роста населения, чем в других странах менее развитых регионов. В период с 1950 по 1995 год население наименее развитых стран увеличилось на 193 процента, в то время как в остальных наименее развитых странах — на 160 процентов. К 1995 году в менее развитых странах проживали 579 миллионов человек. В период 1990-1995 годов ежегодный рост населения в наименее развитых странах составлял 2,6 процента — почти на целый процентный пункт больше, чем в других странах менее развитых регионов. Фактически в этот период на долю 48 наименее развитых стран приходилось 17 процентов от общего роста населения земного шара.

12. Данные о распределении и росте населения в настоящее время и исторически существенно разнятся по крупным областям земного шара. В период 1950-1995 годов население Африки увеличилось с 224 миллионов до 720 миллионов человек. Среднегодовой рост населения Африки, составлявший 2,6 процента (общий рост на 221 процент), был в этот период наивысшим. Население Латинской Америки и Азии после 1950 года также увеличивалось более чем на 2 процента в год. Ежегодно увеличиваясь на 2,3 процента, население Латинской Америки возросло со 166 миллионов в 1950 году до

477 миллионов человек в 1995 году. Население Азии увеличивалось на 2 процента в год и составило в 1995 году 3,4 миллиарда человек. Для сравнения, население Европы увеличивалось лишь на 0,6 процента в год. Европа является единственным основным регионом, где ежегодный прирост населения был в период 1950-1995 годов менее 1 процента.

13. В период 1990-1995 годов в Африке сохранялся самый высокий рост численности населения (2,7 процента в год). Население Латинской Америки и Карибского бассейна увеличивается на целый процентный пункт медленнее (1,7 процента). Население Азии увеличивается на 1,5 процента в год, Океании — на 1,4 процента и Северной Америки — на 1 процент.

14. Наинизшие темпы роста населения отмечаются в Европе, где его численность практически сохраняется на стабильном уровне. В последнее время в четырех европейских регионах отмечаются весьма разные тенденции. В Западной Европе в 1990-1995 годах отмечался наивысший ежегодный прирост населения среди более развитых регионов (0,56 процента). В настоящее время прирост населения выше, чем в период 1980-1985 годов (0,14 процента) и в 1985-1990 годах (0,49 процента). Рост численности населения является следствием главным образом растущего числа мигрантов, прибывающих в регион (особенно в Германию): 153 000 чел. в 1980-1985 годах, 2 790 000 чел. в 1985-1990 годах и 4 208 000 чел. в 1990-1995 годах. Для сравнения, темпы роста населения Восточной Европы в 1990-1995 годах стали отрицательными, причем для этих лет характерны иммиграция, резкое сокращение рождаемости и повышение или неизменность показателя смертности.

15. В Южной Европе в последние 15 лет в темпах роста населения отмечается понижательная тенденция — со среднегодового уровня 0,80 процента в 1975-1980 годах до 0,41 процента в 1980-1985 годах, 0,33 процента в 1985-1990 годах и 0,04 процента в 1990-1995 годах. Основным фактором, определяющим низкие темпы роста населения в регионе, стало резкое сокращение общего показателя рождаемости в Южной Европе — с 2,3 ребенка на одну женщину в 1975-1980 годах до 1,4 ребенка в 1990-1995 годах. Показатель темпов роста населения в Северной Европе составляет 0,2 процента в год, что в два раза ниже уровня роста, отмечавшегося в 1985-1990 годах, и примерно столько же, сколько в 1975-1985 годах. Эти тенденции сопоставимы с динамикой рождаемости; данные свидетельствуют о том, что показатель рождаемости достиг наинизшего уровня в Северной Европе (1,81 ребенка на одну женщину) в 1975-1985 годах, несколько увеличился, составив 1,84, в 1985-1990 годах и вновь сократился до 1,81 в 1990-1995 годах.

16. Из 81 миллиона человек, на которые ежегодно возрастало население земного шара в 1990-1995 годах, 69 миллионов (85 процентов) имеют азиатское и африканское происхождение. Из этого числа 51 миллион (63 процента) имеют азиатское происхождение (13 миллионов — китайцы и 16 миллионов — индусы).

17. Средневариантные прогнозы свидетельствуют о том, что в период с 1995 по 2050 год население Африки увеличится на 184 процента. Прогнозируемая численность населения, которая в 2050 году составит 2,1 миллиарда человек, будет почти в три раза превышать численность населения континента в 1995 году и почти в десять раз его население в 1950 году. Прогнозируемые темпы роста населения в Африке значительно выше, чем в любом другом основном регионе. Согласно прогнозам, в период с 1995 по 2050 год население Латинской Америки и Карибского бассейна увеличится на 70 процентов, Азии — на 58 процентов и Северной Америки — на 30 процентов. Согласно тем же прогнозам, население Европы сократится за эти годы на 13 процентов.

B. Рождаемость

18. Оценки за десятилетие с 1980-1985 годов по 1990-1995 годы позволяют утверждать, что средний общий коэффициент рождаемости (ОКР) в мире продолжает уменьшаться и в период 1990-1995 годов

сокращался несколько более высокими темпами, чем прежде. За это десятилетие мировой ОКР сократился на 17 процентов — с 3,6 до 3,0 рождений на одну женщину. Вместе с тем средний мировой показатель скрывает существенные разбросы по странам и регионам. На практике в 1990-1995 годах средний ОКР в более развитых регионах составлял лишь 1,7 рождений на одну женщину по сравнению с 5,5 рождений в наименее развитых странах (см. таблицу 2.3), и это расхождение со всей очевидностью отражает различия в уровнях социально-экономического развития и уровнях применения противозачаточных средств между этими двумя группами стран.

Таблица 2.3 Оценки показателей рождаемости и изменений в процентах: весь мир, основные области и регионы

(В процентах)

Основная область и регион	Общие уровни рождаемости[a]			Изменение процентного показателя		
	1980-1985	1985-1990	1990-1995	с 1980-1985 по 1985-1990	с 1985-1990 по 1990-1995	с 1980-1985 по 1990-1995
Весь мир	3,6	3,4	3,0	-5,6	-11,8	-16,7
Более развитые регионы	1,8	1,8	1,7	0,0	-5,6	-5,6
Менее развитые регионы	4,1	3,8	3,3	-7,3	-13,2	-19,5
Наименее развитые страны	6,4	6,0	5,5	-6,3	-8,3	-14,1
Африка	6,3	6,0	5,7	-4,8	-5,0	-9,5
Восточная Африка	6,9	6,7	6,4	-2,9	-4,5	-7,2
Центральная Африка	6,5	6,5	6,4	0,0	-1,5	-1,5
Северная Африка	5,6	4,8	4,1	-14,3	-14,6	-26,8
Южная Африка	4,9	4,5	4,2	-8,2	-6,7	-14,3
Западная Африка	6,7	6,6	6,4	-1,5	-3,0	-4,5
Азия	3,7	3,4	2,8	-8,1	-17,6	-24,3
Восточная Азия	2,5	2,4	1,9	-4,0	-20,8	-24,0
Южная часть Центральной Азии	4,9	4,4	3,7	-10,2	-15,9	-24,5
Юго-Восточная Азия	4,2	3,6	3,2	-14,3	-11,1	-23,8
Западная Азия	5,0	4,7	4,1	-6,0	-12,8	-18,0
Европа	1,9	1,8	1,6	-5,3	-11,1	-15,8
Восточная Европа	2,1	2,1	1,6	0,0	-23,8	-23,8
Северная Европа	1,8	1,8	1,8	0,0	0,0	0,0
Южная Европа	1,8	1,6	1,4	-11,1	-12,5	-22,2
Западная Европа	1,6	1,6	1,5	0,0	-6,3	-6,3
Латинская Америка	3,8	3,3	2,9	-13,2	-12,1	-23,7
Карибский бассейн	3,1	2,9	2,7	-6,5	-6,9	-12,9
Центральная Америка	4,5	3,9	3,4	-13,3	-12,8	-24,4
Южная Америка	3,7	3,2	2,8	-13,5	-12,5	-24,3
Северная Америка	1,8	1,9	2,0	5,6	5,3	11,1
Океания	2,6	2,5	2,5	-3,8	0,0	-3,8

Источник: World Population Prospects: The 1996 Revision (издание Организации Объединенных Наций, готовится к публикации).

[a] Число рождений на одну женщину.

19. Оценки свидетельствуют о том, что рождаемость в менее развитых регионах остается сравнительно выше. Наивысший показатель рождаемости по-прежнему отмечается в Африке. ОКР в Африке в период 1980-1985 годов был почти в два раза выше, чем в других менее развитых регионах: 6,3 рождения на одну женщину в Африке по сравнению с 3,8 в Латинской Америке и 3,7 в Азии. К 1990-1995 годам, несмотря на медленное, но постоянное сокращение, ОКР в Африке по-прежнему составлял, по оценкам, 5,7 процента по сравнению с 2,9 процента в Латинской Америке и 2,8 процента в Азии. Усредненный показатель в 10 процентов за этот десятилетний период более чем в два раза ниже сокращения в Азии и Латинской Америке (см. таблицу 2.3).

20. Внутри самой Африки отмечаются значительные различия по регионам. В Центральной, Восточной и Западной Африке отмечаются наивысшие уровни рождаемости — там на одну женщину приходится в среднем 6,4 рождения и за последнее десятилетие уровень рождаемости снизился весьма незначительно: соответственно 7 и 5 процентов в Восточной и Западной Африке и 2 процента — в Центральной Африке. И напротив, в Северной и Южной Африке ОКР значительно ниже — 4,1 и 4,2 рождения на одну женщину — сокращение на 27 процентов в Северной Африке (наибольшее сокращение в мире за десятилетие) и 14 процентов в южной части Африки (см. таблицу 2.3). Разница в динамике изменения рождаемости является следствием различий в уровнях модернизации, экономического развития, социальных реформ и практики использования противозачаточных средств.

21. Наличие в настоящее время большого числа недавно проведенных демографических обзоров позволяет дать более точную оценку и лучше понять динамику рождаемости в Африке. Если в 70-х годах высокие уровни рождаемости в Африке обеспечивались странами к югу от Сахары, где превышали 7 и даже 8 рождений на одну женщину, то в 90-х годах в большинстве из этих стран произошло существенное сокращение рождаемости, особенно в Кении, где ОКР, составлявший в 1977-1978 годах 8,0, сократился до 5,4 в 1990-1993 годах, и в Руанде, где ОКР, составлявший в 1978-1983 годах 8,5, сократился до 6,2 в 1989-1992 годах. Наибольшее сокращение этого показателя в Африке к югу от Сахары отмечается в тех странах, которые в 80-х годах приступили к решению проблем рождаемости. Наиболее резкое сокращение ОКР было отмечено в Северной Африке, особенно в Алжире, где ОКР сократился с 8,1 в 1970 году до 4,4 в 1987-1992 годах. В Египте и Марокко рождаемость также сократилась до уровней ниже 5,0, а в Тунисе этот показатель составлял в 1992 году всего 3,3. Наинизший ОКР в Африке — 2,3 — был зарегистрирован в 1990 году на Маврикии, а наивысший — 7,4 процента (третий наивысший показатель в мире) — в Нигере.

22. Аналогичные темпы сокращения рождаемости в последнее десятилетие — около 24 процентов — были отмечены в Азии и Латинской Америке, в 1990-1995 годах они составили 2,8 и 2,9 рождений на одну женщину. Вместе с тем региональная динамика рождаемости в этих двух крупных регионах совершенно неодинакова. В Азии общие средние данные скрывают сравнительно существенные региональные различия. Разница в ОКР в 1990-1995 годах превышает два рождения на одну женщину, составляя от 1,9, что ниже уровня воспроизводства, в Восточной Азии до 4,1 и 3,7 в Западной Азии и южной части Центральной Азии. Различия на уровне отдельных стран еще выше: ОКР в Газе, составляющий 8,8 и ОКР в Йемене, составляющий 7,6, являются самыми высокими в мире в противоположность Японии, где зафиксирован самый низкий уровень ОКР — 1,5. Двадцать четыре процента от общего сокращения уровня в Азии за период с 1980-1985 годов по 1990-1995 годы приходится на долю быстрого сокращения (24 процента) в плотнонаселенных странах Восточной Азии с низкой рождаемостью (где это сокращение объясняется практически полностью резким сокращением рождаемости в Китае) и несколько меньшего сокращения (18 процентов), которое отмечалось в странах Западной Азии с высоким уровнем рождаемости (см. таблицу 2.3).

23. В Латинской Америке средние уровни ОКР сравнительно более единообразны. В 1990-1995 годах они составляли от 2,7 в Карибском бассейне до 3,4 в Центральной Америке. Отклонение от этих показателей вместе с тем отмечается на некоторых островах Карибского бассейна, в частности на

Багамах, Барбадосе и Кубе, где ОКР был в 1990-1995 годах ниже уровня воспроизводства населения. На противоположном конце этой шкалы находится Гондурас, где ОКР составлял в 1990-1995 годах 4,9. Крупнейшее сокращение рождаемости в Латинской Америке (24 процента) наблюдалось в 90-х годах в Центральной Америке, где ОКР сократился с 4,5 до 3,4.

24. В более развитых регионах общая ситуация изменилась незначительно. При общем ОКР в пределах 1,7-1,8 рождаемость в течение последнего десятилетия оставалась на уровне ниже уровня, обеспечивающего воспроизводство населения, а общий ОКР сократился лишь на 6 процентов. Вместе с тем наблюдаются значительные расхождения и в рамках более развитых регионов. В Европе ОКР продолжает сокращаться с 1,9 до 1,6 рождения на одну женщину, уменьшившись в целом на 16 процентов за десятилетие, что отражает компенсационные последствия динамики рождаемости в различных регионах Европы. В Северной Европе средний ОКР оставался стабильным (на уровне 1,8), в то время как в Южной Европе он сократился более чем на 20 процентов — с 1,8 в 1980-1985 годах до 1,4 в 1990-1995 годах. В Восточной Европе ОКР сократился в 1990-1995 годах с 2,1 до 1,6, а в Западной Европе — с 1,6 до 1,5 (см. таблицу 2.3). По состоянию на 1990-1995 годы самый низкий ОКР в Европе отмечен в Италии (1,2), а самый высокий — в Албании (2,9).

25. Рождаемость в Северной Америке характеризуется повышательной тенденцией, здесь ОКР увеличился с 1,8 в 1980-1985 годах до 2,0 в 1990-1995 годах, что составляет увеличение порядка 11 процентов. В Австралии и Новой Зеландии (развитых странах Океании) показатель рождаемости оставался в тот же период неизменным на уровне 1,9 в отличие от всей Океании в целом, где показатели ОКР продолжают постоянно меняться в пределах 2,5-2,6 (таблица 2.3).

C. Смертность

26. Показатель смертности в большинстве стран продолжает снижаться. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении составила в 1990-1995 годах в целом в мире 64,3 года, увеличившись на 6,4 года по сравнению с периодом 1970-1975 годов. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении в более развитых регионах составляла 74,2 года, более чем на 12 лет выше, чем в менее развитых регионах (62,1 года), где она была в свою очередь на 12 с лишним лет выше, чем средняя ожидаемая продолжительность жизни в наименее развитых странах (49,7 года) (таблица 2.4). Наивысшая ожидаемая продолжительность жизни отмечается в основных областях Северной Америки (76,2 года), в Европе (72,7 года) и в Океании (72,9 года). Самый низкий показатель характерен для Африки (51,8 года). Где-то между этими показателями были показатели Азии и Латинской Америки — 64,5 года и 68,5 года. В 1990-1995 годах в трех регионах средняя ожидаемая продолжительность жизни составляла менее 50 лет: в Восточной Африке, Центральной Африке и Западной Африке. Самый низкий показатель ожидаемой продолжительности жизни в мире отмечен в Руанде (22,6 года), Сьерра-Леоне (34,4 года) и Уганде (41 год). По оценкам, средняя ожидаемая продолжительность жизни составляет свыше 75 лет в Северной Европе, Южной Европе, Западной Европе, Северной Америке, Австралии и Новой Зеландии. Наивысшая продолжительность ожидаемой жизни в мире отмечена в Японии (79,5 года), Исландии (78,8 года) и Канаде (78,5 года).

27. Разрыв в ожидаемой продолжительности жизни при рождении между Восточной, Центральной и Западной Африкой, с одной стороны, и Северной и Южной Африкой, с другой, за последние 20 лет увеличился. За 20-летний период ожидаемая продолжительность жизни в Восточной, Центральной и Западной Африке увеличилась лишь на 2-7 лет, в то время как в Северной и Южной Африке она возросла примерно на 10 лет. Восточная, Центральная и Западная Африка испытали на себе наиболее жестокие последствия эпидемии синдрома приобретенного иммунодефицита (СПИД), который наряду с войнами и их последствиями отчасти повинен в увеличении разрыва между показателями ожидаемой продолжительности жизни.

Таблица 2.4 Оценки ожидаемой продолжительности жизни и младенческой смертности по основным областям и регионам земного шара, 1990-1995 годы

	Ожидаемая продолжительность жизни			Уровень младенческой смертности[a]
	Оба пола	Мужчины	Женщины	
Весь мир	64,3	62,2	66,5	62
Более развитые регионы	74,2	70,4	78,0	11
Менее развитые регионы	62,1	60,6	63,7	68
Наименее развитые страны	49,7	48,7	50,8	108
Африка	51,8	50,4	53,3	94
Восточная Африка	46,7	45,4	48,0	108
Центральная Африка	51,0	49,3	52,7	97
Северная Африка	62,1	60,8	63,4	67
Южная Африка	62,1	59,3	64,9	55
Западная Африка	49,5	48,0	51,1	98
Азия	64,5	63,2	66,0	62
Восточная Азия	69,7	67,6	71,9	41
Южная часть Центральной Азии	60,4	59,9	60,8	78
Юго-Восточная Азия	63,7	61,7	65,6	54
Западная Азия	56,3	64,4	68,4	60
Европа	72,7	68,5	76,9	13
Восточная Европа	68,2	63,0	73,6	19
Северная Европа	75,8	72,8	78,8	7
Южная Европа	76,0	72,7	79,3	11
Западная Европа	76,7	73,2	80,2	7
Латинская Америка	68,5	65,3	71,8	40
Карибский бассейн	68,5	66,4	70,8	43
Центральная Америка	70,5	67,6	73,4	37
Южная Америка	67,8	64,4	71,4	41
Северная Америка	76,2	72,8	79,5	9
Океания[b]	72,9	70,3	75,6	26
Австралия и Новая Зеландия	77,4	74,5	80,3	7

Источник: World Population Prospects: The 1996 Revision (издание Организации Объединенных Наций, готовится к публикации).

[a] Число смертей на 1000 деторождений.

[b] Включая Меланезию, Микронезию и Полинезию.

28. В европейских регионах за период с 1970-1975 по 1990-1995 годы ожидаемая продолжительность жизни увеличилась примерно на 3-5 лет, за исключением Восточной Европы, где она сократилась с 69,4 года в 1970-1975 годах до 68,2 года в 1990-1995 годах. Уже к 1980-1985 годам стало очевидным сокращение ожидаемой продолжительности жизни до 69 лет. Это сокращение можно в целом объяснить повышением смертности от сердечно-сосудистых заболеваний. В период с 1989 по 1993 год положение ухудшилось, поскольку увеличилась смертность от сердечно-сосудистых заболеваний, рака, заболеваний желудочно-кишечного тракта, инфекционных заболеваний, включая самоубийства и несчастные случаи[7]. Наиболее жестоко эта тенденция затронула мужчин в возрасте от 20 до 59 лет.

29. В среднем можно считать, что ожидаемая продолжительность жизни у женщин примерно на четыре года больше, чем у мужчин. Если брать весь мир в целом, то ожидаемая продолжительность жизни у мужчин составляет 62,2 года, а у женщин — 66,5 года (таблица 2.4). В более развитых регионах разница в этом показателе между мужчинами и женщинами достигает 7,6 года, а в менее развитых регионах женщины живут лишь на три года дольше мужчин. В большинстве основных областей мира разрыв между ожидаемой продолжительностью жизни у мужчин и у женщин в период между 1970-1975 и 1990-1995 годами увеличился или остался неизменным. Вместе с тем в Северной Америке ожидаемая продолжительность жизни у женщин за последние два десятилетия увеличилась на четыре года, а у мужчин — на пять лет, и, таким образом, разрыв между мужчинами и женщинами сократился с 7,7 года до 6,7 года. Этот разрыв также несколько сократился в Африке — с 3,1 года до 2,9 года и в Океании — с 5,4 до 5,3 года.

30. В южной части Центральной Азии отмечается наименьший разрыв в продолжительности жизни у мужчин и у женщин, при этом ожидаемая продолжительность жизни у мужчин менее чем на один год ниже, чем у женщин. В 1970-1975 годах ожидаемая продолжительность жизни у мужчин составляла 50,8 года, что на 1,2 года больше, чем у женщин. Вместе с тем за последние 20 лет этот показатель у женщин увеличился в большей степени, чем у мужчин: к 1990-1995 годам ожидаемая продолжительность жизни у женщин была на 0,9 года выше. Наибольшее различие в показателях ожидаемой продолжительности жизни у мужчин и у женщин отмечается в Восточной Европе. Можно утверждать, что ожидаемая продолжительность жизни у женщин в Восточной Европе, составлявшая в 1990-1995 годах 73,6 года, на 10,6 года больше, чем у мужчин, причем по сравнению с 1970-1975 годами, когда она составляла 8,6 года, эта разница увеличилась. Причиной этого увеличения следует считать главным образом сокращение ожидаемой продолжительности жизни у мужчин с 64,8 года в 1970-1975 годах до 63,0 года в 1990-1995 годах. Для сравнения, ожидаемая продолжительность жизни у женщин увеличилась за тот же период с 73,4 года до 73,6 года.

31. По оценкам, показатель младенческой смертности в мире в период 1990-1995 годов составлял 62 смерти на 1000 рождений (таблица 2.4). В более развитых регионах этот показатель составлял 11 на 1000, а в менее развитых регионах соответствующий показатель был более чем в шесть раз выше и составлял 68 на 1000 рождений. Хотя разница в показателях младенческой смертности между более развитыми и менее развитыми регионами сократилась с 83 в 1970-1975 годах до 57 в 1990-1995 годах, соотношение показателя младенческой смертности в менее развитых регионах и соответствующего показателя в более развитых регионах увеличилось с 5:1 в 1970-1975 годах до почти 6:1 в 1980-1985 годах и несколько более 6:1 в 1990-1995 годах.

32. По оценкам, в период 1990-1995 годов показатель младенческой смертности был выше 60 в двух крупных регионах: в Африке, где он составлял 94 смерти на 1000 живорождений, и в Азии, где он составлял 62 смерти на 1000 живорождений. В среднем показатели младенческой смертности превышали 90 смертей на 1000 живорождений во всех регионах Африки, за исключением юга. В противоположность этому, коэффициенты младенческой смертности были ниже 10 на 1000 в Северной и Западной Европе, Северной Америке, а также Австралии и Новой Зеландии.

33. Средний показатель младенческой смертности в Африке был наивысшим в мире в период 1990-1995 годов. Хотя на протяжении двух последних десятилетий в решении проблем сокращения показателей детской смертности в Африке был достигнут существенный прогресс, средний показатель младенческой смертности в Африке сократился на 36 младенческих смертей на 1000 рождений в период с 1970-1975 годов до 1990-1995 годов. Наибольшее абсолютное сокращение среди всех крупных областей мира произошло в Латинской Америке и в странах Карибского бассейна, где средний показатель младенческой смертности в период между 1970-1975 годами и 1990-1995 годами сократился на 40 младенческих смертей на 1000 рождений. Произошло также заметное сокращение в Северной Африке, где показатель младенческой смертности сократился со 132 до 67 смертей на 1000 рождений. Вместе с тем в некоторых странах этот показатель оставался практически неизменным и даже повысился, как, например, в Армении, Ираке, Либерии, Сьерра-Леоне и Уганде.

34. По данным Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), наиболее серьезные последствия эпидемии СПИДа по прежнему наблюдаются в Африке[8]. На конец 1994 года в Африке было зарегистрировано около двух третей (около 11 миллионов взрослых) от общего числа случаев ВИЧ. Вместе с тем эпидемия быстро распространяется и в некоторых районах Южной и Юго-Восточной Азии, и ожидается, что ежегодное число новых случаев заболевания в Азии превысит соответствующие цифры по Африке в случае сохранения нынешних темпов заболеваемости. ВОЗ считает, что в концу 1994 года в Африке было 3 миллиона больных СПИДом, что составляет более 70 процентов от общего числа больных в мире. 9 процентов приходится на Соединенные Штаты Америки, более 9 процентов — на Латинскую Америку и Карибский бассейн и 4 процента — на Европу. Поскольку в Азии эпидемия вспыхнула совсем недавно, на этот континент приходится около 6 процентов от общего числа больных СПИДом в мире.

D. Международная миграция

35. В последнее десятилетие международные мигранты являются той категорией населения, на которой наиболее явно сказываются радикальные изменения мирового геополитического порядка. В частности, распад национальных государств привел к существенным передвижениям населения. Таким образом, конфликт, сопровождавший распад некоторых государств, выразился в видимых и существенных потоках беженцев, лиц, ищущих убежище, и перемещенных лиц, что заставило вынести вопросы миграции на первое место в международной повестке дня. Вместе с тем такие изменения еще только должны найти свое отражение в создании более совершенных систем мониторинга для количественной оценки международной миграции. В этой связи имеющиеся данные о недавних событиях по-прежнему характеризуются неполнотой. На практике даже имеющиеся оценки за более ранние периоды, как правило, носят частичный характер (и касаются лишь нескольких стран или регионов) и не могут сопоставляться; поэтому важно располагать набором сопоставимых оценочных данных по всему миру. Такие оценки в настоящее время подготовлены за 1965, 1975, 1985 и 1990 годы.

36. Оценки состава международных мигрантов по каждой стране по состоянию на начало 1965, 1975, 1985 и 1990 годов составлены на основе информации о численности жителей, родившихся за рубежом (или в некоторых случаях иностранного населения), полученной в результате переписей в ряде стран, а также на основе информации о числе беженцев, находящихся в развивающихся странах. Эти оценки показывают, что численность международных мигрантов в мире возросла с 75 миллионов человек в 1965 году до 119 миллионов человек в 1990 году (таблица 2.5). Таким образом, в период 1965-1990 годов годовые темпы роста численности мигрантов составляли 1,9 процента. Вместе с тем оценки темпов роста за промежуточные периоды свидетельствуют о том, что темпы роста численности мигрантов в мире повысились с 1,2 процента в год в период 1965-1975 годов до 2,2 процента в 1975-1985 годах и достигли 2,6 процента в 1985-1990 годах. Происходящее в развитых странах резко отличается от того, что происходит в развивающихся странах. Так, если годовые темпы роста численности международных мигрантов в развитых странах выросли лишь умеренно — от 2,3 процента в год в 1965-1975 годах до 2,4 процента в 1985-1990 годах, то общее число мигрантов в развивающихся странах выросло в девять раз — с 0,3 процента в 1965-1975 годах до 2,7 процента в 1985-1990 годах.

Таблица 2.5 Основные показатели динамики численности мигрантов, по регионам: 1965, 1975, 1985 и 1990 годы

Регион	Оценка численности жителей, родившихся за рубежом (в тыс.)				Процентная доля от общей численности населения				Годовые темпы изменений (в процентах)				Процентный показатель по регионам			
	1965 год	1975 год	1985 год	1990 год	1965 год	1975 год	1985 год	1990 год	1965-1975 годы	1975-1985 годы	1985-1990 годы	1965-1990 годы	1965 год	1975 год	1985 год	1990 год
Весь мир	75 214	84 494	105 194	119 761	2,3	2,1	2,2	2,3	1,2	2,2	2,6	1,9	100,0	100,0	100,0	100,0
Развитые страны	30 401	38 317	47 991	54 231	3,1	3,5	4,1	4,5	2,3	2,3	2,4	2,3	40,4	45,3	45,6	45,3
Развивающиеся страны	44 813	46 177	57 203	65 530	1,9	1,6	1,6	1,6	0,3	2,1	2,7	1,5	59,6	54,7	54,4	54,7
Африка	7 952	11 178	12 527	15 631	2,5	2,7	2,3	2,5	3,4	1,1	4,4	2,7	10,6	13,2	11,9	13,1
Северная Африка	1 016	1 080	2 219	1 982	1,4	1,1	1,8	1,4	0,6	7,2	-2,3	2,7	1,4	1,3	2,1	1,7
Страны Африки к югу от Сахары	6 936	10 099	10 308	13 649	2,9	3,2	2,5	2,8	3,8	0,2	5,6	2,7	9,2	12,0	9,8	11,4
Азия	31 429	29 662	38 731	43 018	1,7	1,3	1,4	1,4	-0,6	2,7	2,1	1,3	41,8	35,1	36,8	35,9
Восточная и Юго-Восточная Азия	8 136	7 723	7 678	7 931	0,7	0,5	0,5	0,4	-0,5	-0,1	0,6	-0,1	10,8	9,1	7,3	6,6
Китай	266	305	331	346	0,0	0,0	0,0	0,0	1,4	0,8	0,9	1,0	0,4	0,4	0,3	0,3
Другие страны Восточной и Юго-Восточной Азии	7 870	7 419	7 347	7 582	1,9	1,5	1,2	1,2	-0,6	-0,1	0,6	-0,1	10,5	8,8	7,0	6,3
Южная часть Центральной Азии[a]	18 610	15 565	19 243	20 782	2,8	1,9	1,8	1,8	-1,8	2,1	1,5	0,4	24,7	18,4	18,3	17,4
Западная Азия	4 683	6 374	11 810	14 304	7,4	7,6	10,4	10,9	3,1	6,2	3,8	4,5	6,2	7,5	11,2	11,9
Латинская Америка и Карибский бассейн	5 907	5 788	6 410	7 475	2,4	1,8	1,6	1,7	-0,2	1,0	3,1	0,9	7,9	6,9	6,1	6,2
Карибский бассейн	532	665	832	959	2,4	2,5	2,7	2,9	2,2	2,2	2,8	2,4	0,7	0,8	0,8	0,8
Центральная Америка[b]	445	427	948	2 047	0,8	0,6	1,0	1,8	-0,4	8,0	15,4	6,1	0,6	0,5	0,9	1,7
Южная Америка	4 930	4 695	4 629	4 469	3,0	2,2	1,8	1,5	-0,5	-0,1	-0,7	-0,4	6,6	5,6	4,4	3,7
Северная Америка	12 695	15 042	20 460	23 895	6,0	6,3	7,8	8,6	1,7	3,1	3,1	2,5	16,9	17,8	19,5	20,0
Европа и Советский Союз (бывший)	14 728	19 504	22 959	25 068	2,2	2,7	3,0	3,2	2,8	1,6	1,8	2,1	19,6	23,1	21,8	20,9
Страны с экономикой переходного периода[c]	2 835	2 394	2 213	2 055	2,4	1,9	1,6	1,7	-1,7	-0,8	-1,5	-1,3	3,8	2,8	2,1	1,7
Советский Союз (бывший)	140	148	156	159	0,1	0,1	0,1	0,1	0,6	0,5	0,5	0,5	0,2	0,2	0,1	0,1
Другие страны Европы	11 753	16 961	20 590	22 853	3,6	4,9	5,8	6,1	3,7	1,9	2,1	2,7	15,6	20,1	19,6	19,1
Океания	2 502	3 319	4 106	4 675	14,4	15,6	16,9	17,8	2,8	2,1	2,6	2,5	3,3	3,9	3,9	3,9

Источник: Данные взяты из «Trends in Total Migrant Stock», Rev. 3, базы данных, составленной Демографическим отделом Департамента по экономической и социальной информации и анализу политики Секретариата Организации Объединенных Наций.

[a] Без учета Армении, Азербайджана, Грузии, Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана.

[b] Включая Мексику.

[c] Включая Албанию, Болгарию, бывшую Германскую Демократическую Республику, бывшую Чехословакию, бывшую Югославию, Венгрию, Польшу и Румынию. Исключая бывший Союз Советских Социалистических Республик.

в 1965-1975 годах до 2,4 процента в 1985-1990 годах, то общее число мигрантов в развивающихся странах выросло в девять раз — с 0,3 процента в 1965-1975 годах до 2,7 процента в 1985-1990 годах.

37. Несмотря на быстрый рост численности международных мигрантов в развивающихся странах, к 1990 году на них приходилось лишь 55 процентов от общей численности мигрантов в мире, в то время как в этих странах проживало 72 процента населения земного шара. Следовательно, доля международных мигрантов в общей численности населения развивающихся стран остается невысокой (1,6 процента). Для сравнения, международные мигранты составляют 4,1 процента от численности населения развитых стран. Таким образом, с точки зрения соотношения, международная миграция по-прежнему оказывает более значительное численное воздействие на развитый мир.

38. Наблюдались существенные различия в увеличении численности и распределении международных мигрантов среди основных регионов мира (таблица 2.5). К 1990 году в Европе и Северной Америке проживало соответственно 24 и 25 миллионов международных мигрантов. Что касается Северной Америки, то лишь в Соединенных Штатах проживало 20 миллионов международных мигрантов, в число которых входит большинство из приблизительно 3 миллиона мигрантов, не имеющих документов, чей статус регулировался законом о реформе иммиграции и контроле за ней 1986 года. Что касается развивающегося мира, то наибольшее число мигрантов проживает в Азии (43 миллиона в 1990 году). Однако их распределение по континенту далеко не единообразно. В Восточной и Юго-Восточной Азии, регионе, в который входят Китай и Япония, отмечено сравнительно небольшое число международных мигрантов (около 8 миллионов, несмотря на то, что нехватка рабочей силы в новых промышленно развитых странах региона и в Японии стимулирует рост межрегиональной миграции. По некоторым оценкам, к началу 90-х годов в Японии находилось около 300 000 мигрантов, не имеющих документов, помимо приблизительно 1 миллион иностранных резидентов, находящихся в стране на законном основании. В Тайване (провинции Китая) проживает около 45 000 мигрантов, чей статус не урегулирован, а в Республике Корея меры по урегулированию статуса, принятые в 1992 году, привели к подаче 61 000 заявлений. Аналогичным образом, в Малайзии в соответствии с программой амнистии, начатой в 1992 году[9], с заявлениями о легализации своего положения обратились 320 000 мигрантов, не имеющих надлежащих документов. Эти цифры свидетельствуют о том, что, несмотря на отсутствие желания импортировать иностранную рабочую силу, азиатским странам с быстро растущей экономикой, возможно, придется делать это для того, чтобы сохранить конкурентоспособность.

39. Наиболее многочисленные концентрации мигрантов в Азии отмечаются в южной части Центральной Азии, в частности в Индии и Пакистане, где большая часть из 16 миллионов мигрантов приходится на людей, переживших раздел этих стран в 1948 году и оставшихся беженцев из Афганистана. В Западной Азии быстрый рост численности мигрантов после 1975 года связан с притоком иностранных рабочих в нефтедобывающие страны региона, доходы которых заметно возросли после повышения цен на нефть в 70-х годах. Хотя темпы миграции рабочих в Западную Азию в 80-х годах несколько сократились, численность мигрантов в нефтедобывающих странах продолжала в этот период увеличиваться. Несмотря на массовые репатриации вследствие войны в Заливе и после нее, статистика выезда из основных стран, являющихся источником иностранных рабочих, свидетельствует о том, что приток рабочей силы в Западную Азию в 90-х годах не ослабевал.

40. Заметный рост численности международных мигрантов в Центральной Америке является результатом гражданских волнений и конфликтов, имевших место в регионе в 80-х годах и с тех пор в значительной степени утихших. В Южной Америке в результате миграции, которая носит в основном межрегиональный характер, численность мигрантов в рассматриваемый период не увеличилась, а в Карибском бассейне в конце 80-х годов их численность, будучи невысокой, увеличилась.

41. В Европе рост численности мигрантов в 1985-1990 годах был связан с переменами, которые привели к окончанию «холодной войны», и с ослаблением контроля над выездом в странах Восточной и

Центральной Европы, а также в бывшем Советском Союзе. В результате этих перемен все большее число граждан этих стран устремлялось в европейские страны с рыночной экономикой, где они стремились найти убежище в условиях затихания «холодной войны» или были допущены в страну в качестве иммигрантов по специальным категориям. В число этих категорий входит категория Aussiedler, представителям которой разрешался въезд в Федеративную Республику Германию в качестве лиц, имеющих немецкое происхождение и родившихся в странах с экономикой переходного периода, кроме бывшей Германской Демократической Республики, а также понтийские греки — лица греческого происхождения, родившиеся главным образом в бывшем Советском Союзе, которым было разрешено приехать в Грецию. В период 1985-1990 годов Федеративная Республика Германия разрешила въезд 1,1 миллиона Aussiedler из стран с переходной экономикой. На практике, рост числа разрешений на въезд лиц из этой категории произошел после 1988 года столь быстро, что сразу же после объединения Восточной и Западной Германии правительство Германии ограничило число ежегодных разрешений на въезд в страну и стало обеспечивать лиц немецкого происхождения, проживающих в странах с переходной экономикой, альтернативами эмиграции. Также показательным для роста миграции между Востоком и Западом в 80-х годах было то обстоятельство, что из 1,3 миллиона человек, обратившихся с просьбой о предоставлении убежища в странах с рыночной экономикой в период с 1983 по 1989 год, 30 процентов были выходцами из стран с экономикой на переходном этапе.

42. Распад Советского Союза усилил озабоченность в связи с возможностью дальнейшего роста миграции в развитые страны. Хотя крупные потоки мигрантов между Востоком и Западом так и не стали реальностью, произошли существенные изменения в динамике миграции в регионе, главным фактором которой является растущая миграция в направлении Российской Федерации за счет переезда этнических русских из других государств-правопреемников. Кроме того, усиливается поток беженцев и вынужденных мигрантов между государствами-правопреемниками, где происходят этнические конфликты, и появляются сообщения о новых потоках миграции в некоторые страны Центральной и Восточной Европы. Так, судя по сообщениям, 35 000 граждан бывшего Советского Союза, 20 000 румын и до 10 000 человек из Болгарии и бывшей Югославии незаконно находились в Чешской Республике и Словакии в 1992 году[10].

43. После 1990 года основным источником мигрантов в Европе является бывшая Югославия, распад которой стал причиной вооруженного конфликта в Хорватии и Боснии-Герцеговине и вызвал крупнейшее передвижение жертв войны и внутренне перемещенных лиц в Европе со времен второй мировой войны. По состоянию на середину 1994 года, по оценкам Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), число лиц, нуждающихся в защите на территории бывшей Югославии, составляло 3,8 миллиона человек, 2,7 миллиона из которых находились в Боснии-Герцеговине и полмиллиона в Хорватии[11]. К концу 1995 года в бывшей Югославии еще оставалось 1,3 миллиона перемещенных лиц, из них 1,1 миллиона — в Боснии и Герцеговине[12]. Кроме того, некоторые страны, в частности Австрия, Венгрия, Германия, Турция, Швеция и Швейцария, предоставили лицам из бывшей Югославии временное убежище.

44. В Африке рост численности мигрантов в 1985-1990 годах стал следствием главным образом увеличения числа беженцев в регионе. В конце 1995 года там насчитывалось порядка 5,7 миллиона беженцев, большая часть которых находились в Центральной и Восточной Африке, в частности в Заире (1,3 миллиона) и Танзании (0,9 миллиона). Хотя независимость, обретенная Эритреей в 1993 году, и выборы в Мозамбике сделали возможной репатриацию беженцев (90 000 в Эритрее и 1,7 миллиона в Мозамбике), конфликты по-прежнему ведут к тому, что люди покидают места проживания и вливаются в ряды перемещенных лиц. Кризис в Сомали, например, заставил покинуть страну 1 миллион сомалийцев, около четверти из которых в дальнейшем вернулись на родину, и вызвал репатриацию 500 000 беженцев из Эфиопии. Судан, в котором, судя по сообщениям, проживает 840 000 беженцев, покинули 350 000 беженцев, нашедшие убежище в Центральноафриканской Республике, Эфиопии, Кении и Заире[13]. Кроме того, беспорядки в Бурунди, Руанде и Того привели к массовому исходу населения,

особенно из Руанды, где смерть президента в апреле 1994 года спровоцировала этническую вражду, которая за несколько недель унесла жизни тысяч людей. Массы руандийцев стремились найти убежище в соседних странах, а большинство из 300 000 бурундийских беженцев, которые бежали в Руанду в 1993 году, были вынуждены покинуть страну. В конце 1995 года в Заире находилось около 1,1 миллиона руандийских беженцев, а в Объединенной Республике Танзании — еще полмиллиона. Кроме того, продолжающиеся гражданские волнения в Либерии сорвали с места тысячи людей, 300 000 из которых нашли приют в Кот-д'Ивуаре и еще 400 000 — в Гвинее.

45. Репатриация афганских беженцев из Исламской Республики Иран и Пакистана привела к сокращению их численности с 6,2 миллиона в начале 1990 года до 2,3 миллиона к концу 1995 года. Вместе с тем продолжающаяся вооруженная борьба в Афганистане не позволяет провести репатриацию в полной мере. Кроме того, соглашения, достигнутые в 1993 году правительствами Бангладеш и Мьянмы, позволили репатриировать порядка 250 000 граждан Мьянмы, которые обрели убежище в Бангладеш в 1991-1992 годах. Вместе с тем к концу 1995 года в Бангладеш по-прежнему находилось 51 000 беженцев из Мьянмы.

Примечания

[1] World Population Prospects: The 1996 Revision (издание Организации Объединенных Наций, готовится к публикации).

[2] В число более развитых регионов входят все регионы Европы, Северная Америка, Австралия, Новая Зеландия и Япония.

[3] В число менее развитых регионов входят все регионы Африки, Азии (за исключением Японии) и Латинской Америки и Карибского бассейна, а также регионы Меланезии, Микронезии и Полинезии.

[4] В число наименее развитых стран, по определению Генеральной Ассамблеи, по состоянию на 1995 год, входят 48 стран, из которых 33 — находятся в Африке, 9 — в Азии, 1 — в Латинской Америке и 5 — в Океании. Все они относятся к менее развитым регионам.

[5] Сюда относятся Африка, Азия, Европа, Латинская Америка и Карибский бассейн, Северная Америка и Океания.

[6] Сюда относятся Восточная Африка, Центральная Африка, Северная Африка, Южная Африка, Западная Африка, Восточная Азия, южная часть Центральной Азии, Юго-Восточная Азия, Западная Азия, Восточная Европа, Северная Европа, Южная Европа, Западная Европа, Карибский бассейн, Центральная Америка, Южная Америка, Австралия и Новая Зеландия, Меланезия, Микронезия и Полинезия.

[7] ЮНИСЕФ, Crisis in Mortality, Health and Nutrition, Economies in Transition Studies, Regional Monitoring Report No. 2 (New York, August 1994).

[8] Thierry E., Mertens and others, «Global estimates and epidemiology of HIV-1 infections and AIDS», AIDS 1995, vol. 9, supplement A (1995), pp. 5259-5272.

[9] Peter Stalker, The Work of Strangers: A Survey of International Labour Migration (Geneva, ILO, 1994).

[10] Там же.

[11] Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (A/49/12).

[12] Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, «Populations of concern to UNHCR: a statistical overview» (Geneva, 31 December 1995).

[13] Ferrando del Mundo, «The future of asylum in Africa», Refugees, No. 96 (1994), pp. 399-422.

Глава III

ЗДРАВООХРАНЕНИЕ

1. Этот раздел будет охватывать ряд вопросов здравоохранения глобального характера, которые вышли на передний план в последние годы. Они включают изменения в средней продолжительности жизни, в первую очередь в Африке и странах с переходной экономикой (где наблюдается ее сокращение), оценку того бремени, которое представляет плохое состояние здоровья для всего мира; и появление новых инфекционных заболеваний, которые делают глобальное сотрудничество в области здравоохранения приоритетной задачей, а расходы, связанные с игнорированием государственных систем здравоохранения, очевидны.

A. Средняя продолжительность жизни

2. Одним из показателей состояния здоровья людей во всем мире является средняя продолжительность жизни. В соответствии с недавно пересмотренным документом World Population Prospects, подготовленным Организацией Объединенных Наций, средняя продолжительность жизни за период 1985-1990 и 1990-1995 годов[1] возросла с 63,1 до 64,3 лет. В Азии она возросла на 1,9 года. В период 1975-1980 и 1990-1995 годов средняя продолжительность жизни в Азии в целом увеличилась на 6 лет, а в Юго-Восточной Азии — на 9 лет. Даже в Северной Америке и Европе в этот период наблюдался дальнейший рост приблизительно на 3 года по сравнению с и так уже достаточно высокой цифрой в 73 года.

3. В результате лучшего питания, более эффективного оказания медицинской помощи, особенно профилактики, и создания новых лекарственных средств средняя продолжительность жизни должна со временем возрасти. Даже в Японии, стране с высоким процентом долгожителей, по-прежнему отмечается рост средней продолжительности жизни. В период 1980-1985 и 1990-1995 годов она увеличилась на 2,6 года, с 76,9 до 79,5 года, причем средняя продолжительность жизни мужчин возросла с 74,2 до 76,4 года, а женщин — с 79,7 до 82,4 года. Поэтому особое беспокойство вызывают случаи, когда в странах с показателями значительно ниже тех, которые зарегистрированы в других местах, средний уровень жизни сокращается. Наиболее четко это положение проявилось в последние несколько лет в странах Африки, расположенных к югу от Сахары, а также в странах Центральной и Восточной Европы.

1. Средняя продолжительность жизни в Африке

4. Из 15 африканских стран, в которых снизился показатель средней продолжительности жизни, лишь в Кении, Малави, Уганде и Замбии это явление наблюдалось в период 1980-1985 и 1985-1990 годов (таблица 3.1). В ряде других африканских стран в этот период зарегистрировано улучшение этого показателя более чем на один год. Однако ни в одном случае не наблюдалось роста показателей более чем на два года, каковая цифра составляет среднюю для Азии. Более того, даже показатели средней продолжительности жизни в 1985-1990 годах были низкими. Лишь в Ботсване, Кении и Зимбабве средняя продолжительность жизни составляла более 55 лет (регионы развивающихся стран с наиболее низкими уровнями представлены в таблице 3.1). В ряде стран падение средней продолжительности жизни после 1990 года было столь резким, что коэффициенты средней продолжительности жизни упали ниже уровней 1980-1985 годов.

Таблица 3.1 Отдельные страны, в которых отмечено сокращение средней продолжительности жизни, 1980-1985 годы по 1990-1995 годы

Страна	1980-1985 годы	1985-1990 годы	1990-1995 годы
Африка			
Ботсвана	59,8	61,0	54,3
Буркина-Фасо	44,9	46,6	46,5
Бурунди	47,8	48,3	44,6
Конго	50,8	52,2	51,5
Кот-д'Ивуар	50,4	52,2	52,1
Кения	55,8	55,7	54,1
Либерия	51,5	53,5	39,4
Малави	45,0	44,9	42,0
Руанда	46,3	46,7	22,6
Сьерра-Леоне	35,5	36,9	34,4
Того	50,5	52,3	51,0
Уганда	47,0	43,7	41,0
Объединенная Республика Танзания	50,8	51,0	50,4
Замбия	51,3	49,6	44,2
Зимбабве	55,9	56,3	50,7
Азия			
Казахстан	66,9	68,6	67,7
Таджикистан	65,9	68,5	67,2
Узбекистан	66,6	67,7	67,5
Страны с переходной экономикой			
Албания	70,4	72,0	70,9
Беларусь	70,7	71,3	69,7
Болгария	71,4	71,6	71,2
Эстония	69,6	70,4	69,5
Венгрия	69,1	69,4	69,0
Латвия	69,3	70,2	68,4
Литва	70,8	71,7	70,4
Российская Федерация	67,6	69,2	66,5
Словакия	70,6	71,0	70,8
Украина	69,4	70,4	68,8
Для справки:			
Чешская Республика	70,7	71,4	72,0
Польша	70,9	70,9	71,1
Республика Молдова	64,8	67,3	67,6
Румыния	69,7	69,5	69,5

Источник: World Population Prospects: The 1996 Revision (издание Организации Объединенных Наций, будет опубликовано).

5. Помимо войн, которые сильно сказались на данных по Либерии, Руанде и Сьерра-Леоне, главной причиной сокращения средней продолжительности жизни явился СПИД[2]. Поскольку СПИДом чаще всего заболевает молодежь, а не люди пожилого возраста, то страны лишаются того вклада, который они (и те, кто за ними ухаживает) могли бы внести в экономическую деятельность. Кроме того, странам приходится делать трудный выбор относительно того, направлять ли имеющиеся скудные ресурсы на предотвращение и лечение болезней. Даже учитывая, что ряд лекарственных средств, таких, как азидотимидин, зидовурин, ретровир (АЗТ), успешно использовались в борьбе со СПИДом (но не вылечивали пациентов от СПИДа), в силу стоимости этих, а также более новых разрабатываемых препаратов не по карману службам здравоохранения более бедных развивающихся стран. Такие проблемы выбора будут становиться все более острыми по мере того, как эти страны будут вынуждены направлять все больше средств на борьбу с другими инфекционными заболеваниями, которые, как считалось ранее, в основном уже побеждены.

2. Средняя продолжительность жизни в странах с переходной экономикой

6. В странах с переходной экономикой сокращение средней продолжительности жизни начинается с возраста приблизительно 70 лет, и его невозможно легко ассоциировать с каким-либо одним заболеванием, таким, скажем, как СПИД. Кроме того, это сокращение началось после достижения определенного устойчивого уровня, причем намного раньше, чем в других сопоставимых странах (диаграмма 3.1).

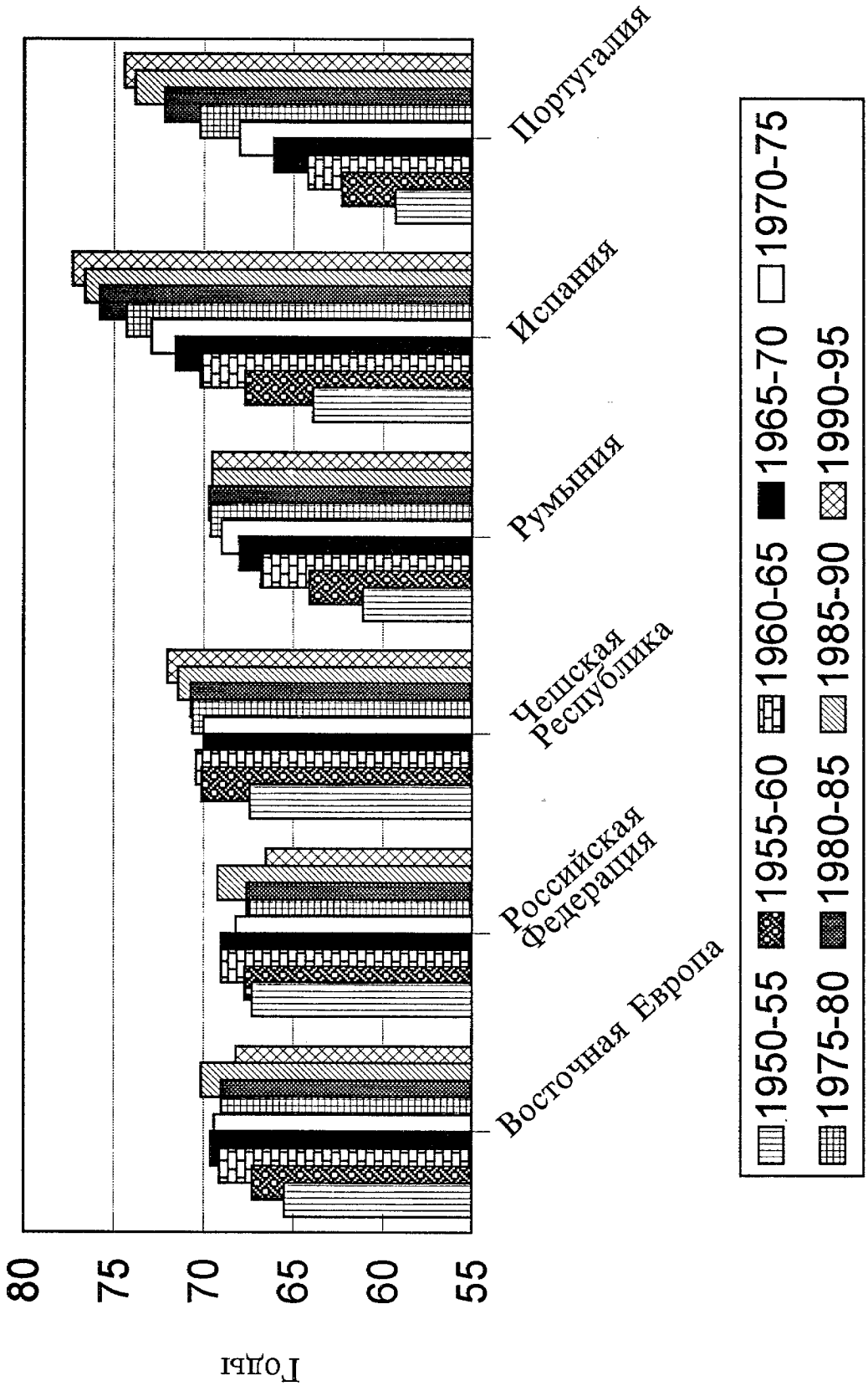
7. Как явствует из диаграммы 3.1, в Португалии и Испании в настоящее время отмечается значительно большая продолжительность жизни, чем в странах с переходной экономикой: 74,4 и 77,3 года, соответственно, по сравнению с 68,2 года для Восточной Европы в целом. В этих двух странах постоянно происходило увеличение продолжительности жизни, в то время как она перестала возрастать в бывшей Чехословакии и бывшем Советском Союзе уже в 1960-1965 годы и в Румынии — в 1975-1980 годы.

B. Особенности стран с переходной экономикой

8. На первый взгляд происшедшие события могут вызвать удивление, поскольку большинство стран Центральной и Восточной Европы с переходной экономикой создали обширные структуры здравоохранения из медицинского и фармацевтического персонала и оказывали услуги в области здравоохранения в бóльших размерах, чем во многих развитых странах с рыночной экономикой[3]. Неограниченное и свободное предоставление медицинской помощи являлось правом, гарантированным конституцией, и финансировалось из государственного бюджета. Структурные интегрированные сети больниц, клиник и других клинических заведений обеспечивали всеобщий доступ к лечебным услугам по всему региону. Четко выстроенная система санитарии и гигиены и эпидемиологических пунктов образовывала комплексную сеть услуг в области здравоохранения, которая была в основном ориентирована на борьбу с инфекционными, профессиональными заболеваниями и болезнями, вызванными загрязнением окружающей среды. Регулярные медицинские осмотры на рабочих местах означали, что отдельные лица не могли оставаться вне поля зрения сети охраны здоровья просто потому, что не удосуживались заглянуть в кабинет врача. Более того, условия, угрожающие состоянию здоровья, диагностировались и, предположительно, с ними велась борьба.

9. На первых порах функционирование этой системы привело к увеличению средней продолжительности жизни. Одновременно быстро сократился уровень смертности от инфекционных, паразитарных и респираторных болезней, травм, отравления и в силу других причин. Особые улучшения отмечались в состоянии здоровья грудных детей и детей младшего возраста, вызванные быстрым расширением основных дешевых и высокоэффективных услуг в области системы охраны материнства и детства.

Диаграмма 3.1 Средняя продолжительность жизни



10. Однако возможность этой системы функционировать эффективно была ограничена многочисленными проблемами, связанными с финансированием, управлением и стимулированием. Более того, ей приходилось бороться с рядом связанных со здравоохранением проблем, которые являлись результатом в основном отрицательных сторон социально-экономической системы, включая загрязнение окружающей среды. В обстановке антисанитарных и часто опасных для здоровья условий работы и наличия немногочисленных стимулов для приложения дополнительных усилий рабочие часто находили забвение в потреблении алкоголя, табака и даже кончали жизнь самоубийством. Кроме того, они часто и плохо питались. Уровень смертности для мужчин среднего возраста заметно возрос, причем основными причинами смерти были сердечные заболевания, сердечно-сосудистые заболевания, рак легких, дорожные происшествия, связанные со злоупотреблением алкоголем, а также цирроз печени, вызванный потреблением алкоголя[4].

11. Средняя продолжительность жизни возросла в 1985-1990 годах. В Российской Федерации это отчасти объяснялось антиалкогольной кампанией 1985-1987 годов. Судя по российской статистике, случаи смертельных исходов, включаемых в широкую категорию «несчастные случаи, отравление и травмы», что обычно связано с потреблением алкоголя, снизились в период с 1985 по 1987 год и резко возросли после 1991 года[5]. Другой возможной причиной повышения средней продолжительности жизни в странах бывшего Советского Союза — хотя это и более трудно подтвердить документально — явилось психологическое успокоение. Гласность и перестройка привели к оптимистической уверенности в том, что жизненные условия изменятся к лучшему, что придет бóльшая свобода и что после годов застоя активизируется экономическая деятельность.

12. Однако после 1990 года положение в области здравоохранения резко ухудшилось. Общий коэффициент смертности в Восточной Европе (включая Российскую Федерацию и Украину) возрос в период 1985-1990 и 1990-1995 годов с 11,0 на тысячу человек до 12,6 на тысячу человек. За весь период 1985-1993 годов общее число случаев смерти по сравнению с данными по 1989 год по оценкам возросло на 1,4 миллиона.

13. В любом случае было бы трудно предоставить в полной мере удовлетворительные объяснения этого удивительного и трагического явления. Часть проблемы лежит в точном указании причины смерти: что вызвало сердечный приступ? Как много несчастных случаев на работе или на дорогах было вызвано употреблением алкоголя? Данные по странам с переходной экономикой разнятся. Однако объяснением психологического характера представляется шок и стресс, вызванные состоянием перехода, при котором люди потеряли механизмы твердой поддержки, гарантировавшие им обеспеченный, пусть даже и низкий, уровень жизни, в той же самой мере, в какой имевшее место ранее увеличение средней продолжительности жизни можно объяснить оптимистическими настроениями. Вдруг исчезли прежние гарантии, а у многих людей резко понизился уровень жизни. Более того, многие изменения представлялись несправедливыми: те, кто пострадал на стадии перехода, могли видеть весьма заметный рост потребления другими, которые вдруг, — и многие думали, незаконно — приобрели ресурсы старой системы (или воспользовались — возможно, также незаконно — возможностями, предоставляемыми в условиях новой ситуации).

14. Тем не менее в ряде стран с переходной экономикой, включая Чешскую Республику и Польшу, сокращения средней продолжительности жизни не наблюдалось. Взаимосвязи причинного характера между наличием стадии перехода, стрессом и ранней смертью совершенно очевидно носят запутанный характер. Необходимо учитывать, как стадия перехода затрагивала различные группы в обществе, какие механизмы для смягчения этого процесса были разработаны и какую поддержку — как психологическую, так и другого характера — получали эти группы.

15. Различия, наблюдаемые в этих странах, показывают, сколь трудно давать какую-либо общую оценку взаимосвязи между стрессом и переходом. Одним из статистических данных, который, как

представляется, отражает стрессовое состояние, является самоубийство. Коэффициенты самоубийств высоки, однако их величина весьма различна: самые высокие в Литве (более 70 на 100 000 человек) и Российской Федерации (66), а на Украине — лишь 38[6]. Тот же коэффициент для мужчин в Польше (24) в два раза ниже, чем в Венгрии (58). Более того, общий коэффициент для Польши (14) значительно ниже, чем для многих развитых стран, включая Финляндию (30), Францию (20), Германию (17) и Японию (16), а коэффициент для женщин (4,4) ниже, чем почти для всех развитых стран.

16. В процентном отношении основной причиной увеличения смертности (от 32 до 80 процентов) являются сердечные заболевания и заболевания, связанные с расстройством системы кровообращения, включая приступы, ишемические сердечные болезни и другие болезни сердечно-сосудистого характера. «Внешние причины» смерти, включая отравление, несчастные случаи, самоубийство и убийство, в немалой степени содействовали увеличению общего коэффициента смертности в Российской Федерации и Украине и в меньшей степени — в Венгрии. Крупной, однако не основной, причиной увеличения общего коэффициента смертности является рак.

17. Ослабление действия механизмов контроля санитарного состояния и качества, которые произошли в период перехода в ряде стран, привело к увеличению смертности вследствие пищевого и алкогольного отравления[7]. Более того, наблюдалось увеличение несанкционированной продажи алкогольных напитков домашнего производства, что привело к увеличению риска алкогольного отравления, а также алкогольного психоза, цирроза печени и сердечных заболеваний. Официальные данные относительно зарегистрированных алкоголиков показали, что за последнее время в большинстве стран с переходной экономикой наблюдается тенденция к их сокращению, хотя сокращение этого числа объясняется в первую очередь ослаблением механизмов контроля и сокращением объема средств, представляемых лечебными центрами и пунктами наблюдения за здоровьем[8].

18. По истечении более 40 лет смертность в силу таких инфекционных и паразитарных болезней, как туберкулез, дифтерия, гепатит, вирусный менингит, которые, как считалось, были полностью искоренены на европейском континенте, вновь возросла в странах с переходной экономикой. Новые проявления этих инфекционных болезней объясняются главным образом развалом прежней системы здравоохранения и вновь возникшей мобильностью населения, когда люди из более отдаленных частей страны отправились в крупные города в поисках занятости, ускользая таким образом от внимания служб наблюдения за состоянием здоровья.

19. Общая картина положения в странах с переходной экономикой еще больше запутывается в силу того факта, что по-прежнему улучшаются другие показатели, те самые показатели, которые — что можно было бы ожидать — должны были ухудшиться в силу ухудшения положения в самой системе здравоохранения. Это касается предоставления услуг по охране здоровья молодежи. В большинстве стран коэффициенты детской смертности по-прежнему продолжают сокращаться[9]. Скажем, повышение средней продолжительности жизни в Польше в определенной мере объясняется значительным сокращением детской смертности.

20. В силу проблем, связанных с предшествующей системой здравоохранения, предложения в отношении ее реформирования были сформулированы на ранней стадии перехода. Однако до настоящего времени эти реформы протекали медленно, отчасти в силу бюджетного кризиса. Бюджетные трудности вынудили страны с переходной экономикой уделить больше внимания эффективному распределению средств между разными уровнями здравоохранения. В новой модели главным лицом, обеспечивающим сохранение здоровья, является семейный врач, общепрактикующий врач, выбираемый самими пациентами[10]. Поскольку эти врачи будут действовать в качестве своего рода «фильтрующих элементов» для последующего специализированного лечения, подобные изменения позволят значительно сократить затраты, а также обеспечить бóльшую гибкость и эффективность как на первичном, так и на вторичном уровнях.

21. Здравоохранительные административные органы в странах с переходной экономикой надеются ввести меры возмещения издержек, а также стимулирования медицинского персонала путем создания в государственном секторе программ компенсации в зависимости от эффективности работы. Выплаты за каждую душу населения для семейных врачей и врачей, специализирующихся на определенных заболеваниях, как это уже делается в Венгрии, могут послужить лучшими стимулами и лучшему распределению средств без увеличения расходов на здравоохранение из основного бюджета.

22. Другим средством смягчения острого финансового кризиса, затрагивающего здравоохранительные учреждения, является увеличение доли участия в расходах пациентов. Введение системы оплаты, а также резкое увеличение цен на фармацевтические и другие медицинские товары может отрицательно повлиять на доступ к медицинской помощи, особенно в том, что касается пациентов с низким доходом.

23. Большинство стран с переходной экономикой стремятся освободить государственный бюджет от бремени финансирования медицинской помощи путем введения обязательного страхования от болезней, связанных с производством, которое финансируется за счет взносов работодателя и наемного рабочего; создания внебюджетного счета, финансируемого за счет забронированных на эти цели налогов; или открытия отдельных счетов на цели здравоохранения (и выплаты пенсий), финансируемых за счет взносов работодателя и наемного рабочего[11]. Еще один метод реформирования в Центральной и Восточной Европе состоит в приватизации определенных частей системы здравоохранения.

C. Расходы на здравоохранение в глобальном масштабе

24. Во всех странах политики имеют возможность перестроить системы оказания услуг в области здравоохранения и финансирования здравоохранения и продемонстрировать гражданам, как следить за своим собственным здоровьем. И все же страны с переходной экономикой и другие страны, испытывающие трудности экономического характера, сталкиваются с опасностью того, что снижение жизненного уровня, снижение требовательности со стороны правительства в том, что касается поддержания на должном уровне основных услуг, и сокращение государственных расходов на цели здравоохранения приведут к ослаблению роли сектора здравоохранения как важного связующего звена в системе социальной безопасности. Сохраняющееся недостаточное финансирование программ иммунизации и клинических заведений охраны здоровья матери и ребенка может повысить и так уже высокие показатели смертности детей и матерей во многих развивающихся странах и странах с переходной экономикой. Эти соображения касаются даже процветающих стран, где поощряется частное предоставление услуг в области здравоохранения. Существует опасность того, что основные составляющие части системы предоставления и обеспечения услуг в области здравоохранения не получат должного финансирования.

25. Защита здоровья нации является одной из основных обязанностей правительственных органов, а физическое здоровье нации неразрывно связано с ее экономическим благополучием. Заболевание ограничивает независимость людей, сокращает их участие в области занятости и увеличивает их зависимость от услуг в области здравоохранения. Таким образом, плохо поставленная система здравоохранения отрицательно влияет на мобильность, производительность рабочей силы и государственные затраты. Возрастающая потребность в услугах в области здравоохранения и растущие затраты на лекарственные препараты могут привести к созданию порочной системы роста государственных расходов, снижению экономических показателей и ухудшению уровня жизни, что в свою очередь поставит под угрозу осуществление других мер, предпринимаемых в целях улучшения здоровья людей.

26. В целях выбора наиболее подходящих и эффективных с точки зрения затрат мер по улучшению здоровья населения политики должны располагать информацией относительно масштабов и причин ухудшения состояния здоровья. Такие данные, как средняя продолжительность жизни, дают широкое

представление о сокращении количества лет, проведенных в сфере производственной деятельности, среди большинства населения мира в силу плохого состояния здоровья. Тем не менее в целях определения действий, которые необходимо предпринять администраторам в области здравоохранения, важно понять, почему произошла смерть, значимость различных случаев смерти, какие заболевания ведут к утрате трудоспособности и факторы риска, которые могут привести к преждевременной смерти или утрате трудоспособности. Вдвойне важно узнать, как распространяются инфекционные заболевания. Подобные вопросы выступили на передний план ввиду распространения эпидемии СПИДа, к которой отнеслись первоначально слишком легкомысленно, возможно, потому что в развитых странах эта болезнь затронула лишь, как считалось, малую часть населения: гомосексуалистов и наркоманов, вводящих наркотики внутривенно. Тем не менее последующее быстрое распространение этой болезни через кровь и гетеросексуальные сношения привело к росту тревоги среди общественности и принятию мер, которые, если бы они были приняты ранее, спасли бы много жизней.

27. В The Global Burden of Disease and Injury Series, опубликованном Гарвардской школой общественного здравоохранения от имени ВОЗ и Всемирного банка, предпринята попытка представить информацию политическим деятелям. Предварительная оценка ее результатов дана в Отчете о мировом развитии, 1993, а пересмотренный вариант был опубликован в 1993 году.

28. Из доклада явствует, что в возрастных группах, по которым целесообразно проводить сравнение, ситуация в области здравоохранения в развивающихся странах была хуже, чем в развитых странах. Коэффициенты смертности детей до 5 лет, детей в возрасте от 5 до 14 лет и взрослых людей рабочего возраста (от 15 до 60 лет) в развивающихся странах часто во много раз выше, чем в развитых странах с рыночной экономикой (см. таблицу 3.2). (Для возрастов свыше 60 лет трудно делать какие-либо выводы на основании данных о коэффициентах смертности.) Серьезное положение в области здравоохранения в странах Европы с переходной экономикой подчеркивалось тем фактом, что в них коэффициенты смертности детей в возрасте от 5 до 15 лет были выше, чем в любом из регионов развивающихся стран, за исключением стран Африки к югу от Сахары. Данные по женщинам в развивающихся странах значительно лучше: коэффициенты смертности мужчин неожиданно оказались выше, чем коэффициенты смертности женщин по всем возрастным группам и для всех регионов, за исключением Китая в отношении детей в возрасте до 5 лет и Индии — до 14 лет. Большое различие между коэффициентами смертности детей до 5 лет и до 15 лет в развитых и развивающихся странах по сравнению с разницей в коэффициентах смертности населения в возрасте от 15 до 60 лет показывает, как много детей в развивающихся странах умирает понапрасну. Для выживания ребенка необходимы надлежащий больничный уход, особенно при рождении, надлежащие санитарно-гигиенические условия и питание.

Таблица 3.2 Коэффициенты смертности в 1990 году

Возрастная группа (годы)	Мужчины	Женщины	Всего
	(число умерших на 100 000 человек)		
Страны с развитой экономикой			
0-4	228	181	205
5-14	26	17	22
15-59	307	150	229
60+	4 653	3 592	4 035
Страны Европы с переходной экономикой			
0-4	479	366	424
5-14	61	36	49
15-59	657	252	453

Возрастная группа (годы)	Мужчины	Женщины	Всего
	(число умерших на 100 000 человек)		
60+	5 472	4 287	4 720
Индия			
0-4	2 676	2 911	2 790
5-14	252	309	279
15-59	507	456	483
60+	5 912	5 207	5 565
Китай			
0-4	838	975	905
5-14	89	70	80
15-59	362	266	316
60+	5 851	4 843	5 334
Другие страны Азии и островные государства			
0-4	2 058	1 704	1 885
5-14	274	214	244
15-59	438	319	379
60+	5 237	4 335	4 760
Страны Африки к югу от Сахары			
0-4	4 568	3 957	4 264
5-14	548	508	528
15-59	924	756	839
60+	5 923	5 439	5 658
Латинская Америка и страны Карибского бассейна			
0-4	1 402	1 105	1 256
5-14	140	109	124
15-59	434	299	366
60+	4 422	3 646	4 002
Страны Ближнего Востока и Северной Африки			
0-4	2 320	2 285	2 303
5-14	242	227	235
15-59	426	330	380
60+	5 175	4 378	4 752

29. Эти случаи смерти, которых можно было избежать, получили дальнейший анализ в докладе, в котором случаи смерти квалифицированы по трем широким категориям:

a) группа 1: инфекционные болезни, материнские болезни, условия, возникшие в течение перинатального периода, и недостаточность питания;

b) группа 2: неинфекционные болезни, такие, как рак, ишемическая болезнь сердца и церебрососудистые заболевания (приступ стенокардии);

c) группа 3: травмы.

30. Причина подобной разбивки состоит в том, что болезней, перечисленных в группе 1, по большей части можно избежать. Из 50,5 миллиона людей, которые умерли в 1990 году, 39,5 умерли в развивающихся странах и 10,9 — в развитых странах и странах с переходной экономикой (см. таблицу 3.3). От болезней, перечисленных в группе 1, умерло 17,3 миллиона человек из общего числа 50,5 миллиона, причем 16,5 миллиона — в развивающихся странах. Таким образом, 42 процента случаев смерти в развивающихся странах были вызваны болезнями, перечисленными в группе 1.

31. В развитых странах бóльшая часть случаев смерти, 86 процентов, была вызвана неинфекционными болезнями (группа 2) и лишь 6 процентов — болезнями, приведенными в группе 1. Остальные случаи смерти вызваны травмами (группа 3): около 10 процентов как в развивающихся, так и в развитых странах.

32. Эти общие заключения предполагают, что по мере того, как страны становятся богаче, они в большей степени в состоянии бороться с инфекционными заболеваниями и, таким образом, люди там живут дольше и умирают от неинфекционных болезней. И действительно, лишь в странах Африки к югу от Сахары и в Индии смертность вызывается преимущественно болезнями группы 1. В других регионах развивающихся стран смерть чаще была вызвана заболеваниями группы 2, чем болезнями группы 1. В развитых странах люди не только живут дольше, но и болезни протекают у них значительно короче. На всех стадиях жизни люди в развивающихся странах более подвержены болезням, чем в развитых странах. Вероятность умереть в возрасте до 70 лет от неинфекционной болезни (группа 2) в странах Африки к югу от Сахары и в Индии выше, чем в странах с рыночной экономикой.

Таблица 3.3 Распределение смертности по широким группам ее причин и регионам, 1990 год

	Процентная доля по региону в целом			Общие данные по регионам (тыс.)
	группа I[a]	группа II[b]	группа III[c]	
Во всем мире	34,2	55,8	10,1	50 467
Развитые страны и страны с переходной экономикой:	6,1	86,2	7,6	10 912
Развитые страны	6,4	87,4	6,3	7 121
Страны Европы с переходной экономикой[d]	5,6	84,1	10,3	3 791
Развивающиеся страны:	41,9	47,4	10,7	39 554
Индия	50,9	40,4	8,6	9 371
Китай	15,8	72,7	11,5	8 885
Латинская Америка и Карибский бассейн	31,3	55,7	12,9	3 009
Ближний Восток и Северная Африка[e]	42,7	47,4	9,9	4 553
Другие страны Азии и островные государства	39,6	50,3	10,1	5 534
Страны Африки к югу от Сахары	64,8	22,7	12,5	8 202

Источник: Christopher Murray and Alan Lopez, eds., The Global Burden of Disease, Global Burden of Disease and Injury Series: vol.1, Harvard School of Public Health, World Bank and World Health Organization (1996), p. 176.

[a] Инфекционные болезни, состояние здоровья матери и новорожденного и условия питания.

[b] Неинфекционные болезни.

[c] Травмы.

[d] Страны Центральной и Восточной Европы с переходной экономикой, балтийские государства, Беларусь, Украина и Российская Федерация.

[e] Арабские страны Северной Африки, Афганистан, Исламская Республика Иран, Кипр, Пакистан, Турция и страны Кавказа и Средней Азии с переходной экономикой.

33. Тот факт, что люди подвержены разным заболеваниям на разных стадиях своей жизни, причем некоторые болезни наступают уже на склоне лет, требует от администраторов, работающих в области здравоохранения, производить оценку убытия населения вследствие смерти, в том что касается сокращения жизни, которого можно было избежать: потерянные годы жизни (ПГЖ). Этот показатель суммирует количество лет, которые не были прожиты в силу конкретной болезни, а это число значительно превосходит количество случаев смерти и составляет приблизительно 900 миллионов лет (таблица 3.4). Поскольку неинфекционным заболеваниям подвержены люди в основном пожилого возраста, они, хотя и являются причиной 56 процентов случаев смерти, но тем не менее составляют лишь 31 процент ПГЖ. Травмы, которые в основном преследуют молодых людей, приводят к тому, что вследствие их количество ПГЖ на 15 процентов превосходит количество случаев смерти.

Таблица 3.4 Потерянные годы жизни по широким группам причин заболеваний, 1990 год

	Процентная доля по региону в целом			Всего по регионам (в миллионах)
	группа I[a]	группа II[b]	группа III[c]	
Во всем мире	54,1	31,3	14,6	906,5
Развитые страны и страны с переходной экономикой:				
Развитые страны	8,8	75,3	15,9	49,7
Страны Европы с переходной экономикой[d]	9,4	67,6	23,0	35,9
Развивающиеся страны:				
Индия	66,4	22,6	11,0	200,1
Китай	28,3	51,5	20,2	117,9
Латинская Америка и Карибский бассейн	47,5	34,0	18,5	56,2
Ближний Восток и Северная Африка[e]	57,8	29,7	12,6	105,2
Другие страны Азии и островные государства	53,6	32,6	13,8	114,6
Страны Африки к югу от Сахары	73,9	12,4	13,7	226,9

Источник: Christopher Murray and Alan Lopez, eds., The Global Burden of Disease, Global Burden of Disease and Injury Series: vol.1, Harvard School of Public Health, World Bank and World Health Organization (1996), p. 176.

[a] Инфекционные болезни, состояние здоровья матери и новорожденного и условия питания.

[b] Неинфекционные болезни.

[c] Травмы.

[d] Страны Центральной и Восточной Европы с переходной экономикой, балтийские государства, Беларусь, Украина и Российская Федерация.

[e] Арабские страны Северной Африки, Афганистан, Исламская Республика Иран, Кипр, Пакистан, Турция и страны Кавказа и Средней Азии с переходной экономикой.

34. В развивающихся странах такие болезни группы 1, как инфекционные болезни нижних дыхательных путей (пневмония), желудочные заболевания, болезни, возникшие в течение перинатального периода, туберкулез, корь и малярия, составляют значительно большую долю ИЛЛ, чем фактической смертности. Таким образом, хотя неинфекционные болезни уносят больше жизней, чем болезни группы 1, почти во всех развивающихся странах процентность болезней группы 1, в том что касается потерянных лет жизни, значительно выше.

35. Другая информация, представленная в соответствии с исследованием, включала годы, прожитые в состоянии инвалидности (ГПИ). Даже если какое-либо конкретное заболевание не является причиной смерти, оно тем не менее сокращает шансы на активную и продуктивную жизнь. Так же, как и ПГЖ, ГПИ должны основываться на оценках числа людей с конкретным видом инвалидности и того, сколь долго они пребывают в этом состоянии (таблица 3.5). ГПИ должны включать также оценку степени инвалидности. Например, степень инвалидности ввиду заболевания астмой устанавливается в размере 10 процентов, если пациент не получал врачебной помощи, и 6 процентов, если таковая помощь оказывалась, в то время как процентная доля активного психоза и слабоумия составляли выше 70 процентов. Оценочные данные в отношении ГПИ в 1990 году дают цифру в 473 миллиона. Для сравнения, в этом году население мира составляло примерно 5300 миллионов.

Таблица 3.5 Распределение (в процентах) лет, прожитых в состоянии инвалидности, по конкретным причинам заболеваний, 1990 год

Группа/Причина	Развитые страны и страны Европы с переходной экономикой	Развитые страны	Страны Европы с переходной экономикой	Развивающиеся страны	Индия	Китай	Латинская Америка и Карибский бассейн	Ближний Восток и Северная Африка	Другие страны Азии и островные государства	Страны Африки к югу от Сахары	Весь мир
Группа I	6,3	5,5	7,8	27,8	33,6	18,9	19,0	24,6	28,5	39,3	24,4
Инфекционные и паразитарные болезни	2,7	2,6	3,0	12,3	14,3	6,4	9,7	6,4	12,6	22,4	10,7
Респираторные болезни	0,4	0,3	0,4	1,4	1,4	1,4	1,0	1,8	1,4	1,3	1,2
Условия в период материнства	1,1	0,6	1,9	4,0	4,7	1,9	2,7	5,0	4,0	5,8	3,5
Условия, возникшие в перинатальный период	0,5	0,5	0,5	2,3	3,5	1,1	1,6	2,9	1,7	3,2	2,0
Недостаточность питания	1,7	1,5	2,0	7,9	9,8	8,2	4,1	8,6	8,7	6,6	6,9
Группа II	84,2	86,7	79,5	54,8	43,7	66,9	67,3	61,5	56,1	39,8	59,5
Невро-психиатрические условия	43,9	47,2	37,6	25,5	20,9	30,7	34,6	25,4	28,5	16,3	28,5
Сердечно-сосудистые заболевания	6,5	6,2	7,1	3,0	3,6	3,5	2,4	3,8	2,9	1,6	3,6
Группа III	9,5	7,9	12,7	17,4	22,8	14,2	13,6	13,9	15,4	20,9	16,1
Непредумышленные травмы	8,3	7,1	10,7	15,4	22,4	12,9	12,3	10,0	14,6	16,3	14,3
Предумышленные травмы	1,2	0,8	2,0	1,9	0,4	1,3	1,4	3,9	0,8	4,6	1,8

Источник: Christopher Murray and Alan Lopez, eds., The Global Burden of Disease, Global Burden of Disease and Injury Series: vol.1 (Harvard School of Public Health, World Bank, and World Health Organization, 1996), p. 234.

36. Исследования показали, что потери трудоспособного населения в силу инвалидности, а не смертности вызваны совершенно другими заболеваниями. Психиатрические и неврологические условия, монополярная большая депрессия, употребление алкоголя, биполярное аффектированное расстройство (маниакальная депрессия), шизофрения, навязчиво компульсивное расстройство составляли 28 процентов всех ИЛД, лишь 1,4 процента всех случаев наступления смерти и 1,1 процента ПГЖ. Эти факторы представляли собой самые главные причины возникновения заболеваний во всех регионах, за исключением Африки к югу от Сахары, где они составляли 16 процентов ГПИ. Однако в развивающихся странах туберкулез, железодефицитные анемии, роды при наличии механического препятствия прохождения плода и сепсис у матерей намного чаще являлись причинами инвалидности, чем в развитых странах.

37. Подсчеты ГПИ показали также, что 18 процентов всех заболеваний начинается в раннем детстве и почти половина — в молодом состоянии зрелости (между 15 и 44 годами). Лишь 10 процентов заболеваний начинаются после возраста 60 лет. Тем не менее процентное отношение лет жизни, прожитых в состоянии инвалидности, на самом деле сокращалось с увеличением продолжительности жизни: в развитых странах, в которых средняя продолжительность жизни выше, чем в развивающихся странах, количество лет, прожитых в состоянии отсутствия инвалидности, составляло около 20 процентов по сравнению с более чем 30 процентами в большинстве развивающихся стран и более чем 40 процентами — в Африке к югу от Сахары.

38. Сумма ПГЖ и ГПИ дает общее представление о распространении болезни. Индикатор, называемый годом жизни с поправкой на инвалидность (ДАЛИ), показывает годы жизни, потерянные вследствие преждевременной смерти, и годы жизни, прожитые в состоянии инвалидности. Общее число составляет приблизительно 1,4 миллиарда по состоянию на 1990 год (см. таблицу 3.6). Здесь вновь рисуется совершенно разная картина в том, что касается развитых стран и стран с переходной экономикой по сравнению с развивающимися странами. В целях оказания помощи лицам, ответственным за предоставление услуг в области здравоохранения, в настоящем исследовании была предпринята попытка рассчитать общие представленные данные по десяти конкретным факторам «риска» в процентных долях (таблица 3.7): плохое питание (15,9 процента); плохое состояние систем водоснабжения, санитарии и личной и семейной гигиены (6,8 процента); небезопасные половые сношения (3,5 процента); потребление алкоголя (3,5 процента); профессия (риски, связанные с работой) (2,7 процента); потребление табачных изделий (2,6 процента); гипертензия (1,4 процента); отсутствие физической деятельности (1 процент); незаконное потребление наркотиков (0,6 процента); и загрязнение воздуха (0,5 процента). Эти 10 факторов являются причиной почти 40 процентов заболеваний в мире. Более того, два самых значимых фактора риска: недостаточное питание и плохое состояние систем водоснабжения, санитарии и гигиены, которые являются причиной почти четверти всех заболеваний, — типичны в основном для развивающихся стран, и особенно для наиболее бедных стран. Недостаточное питание являлось причиной 33 процентов всего объема заболеваний в Африке к югу от Сахары и 22 процентов — в Индии. В силу в первую очередь эпидемии СПИДа объем небезопасных половых сношений в Африке к югу от Сахары был значительно выше, чем в других регионах. В европейских странах с переходной экономикой случаи инвалидности, вызванные загрязнением воздуха, в шесть раз превосходят подобные случаи в развитых странах.

39. The Global Burden of Health может помочь странам в том, что касается направления их ресурсов на борьбу с теми болезнями, которые представляют наибольшую угрозу для их населения. В случае стран с переходной экономикой, например, особенно велико число заболеваний вследствие употребления алкоголя, табачных изделий, а также загрязнения воздуха. Во многих развивающихся странах меры по обеспечению надлежащего питания и безопасной воды значительно содействовали бы улучшению состояния здоровья. Исследование также показало, что многие факторы, которые могут и не явиться причиной смерти, заслуживают более серьезного внимания в силу того, что ведут к инвалидности. Это особенно касается психических заболеваний.

Таблица 3.6 Распределение (в процентах) количества лет жизни с поправкой на инвалидность по конкретным причинам заболеваний, 1990 год

Группа/Причина	Развитые страны и страны Европы с переходной экономикой	Развитые страны	Страны Европы с переходной экономикой	Развивающиеся страны	Индия	Китай	Латинская Америка и Карибский бассейн	Ближний Восток и Северная Африка	Другие страны Азии и островные государства	Страны Африки к югу от Сахары	По всему миру
Группа I	7,8	7,1	8,8	48,7	56,4	24,2	35,3	47,7	44,7	65,9	43,9
Инфекционные и паразитарные болезни	2,7	2,8	2,7	25,6	28,9	7,5	17,6	20,2	22,3	42,5	22,9
Респираторные инфекционные заболевания	1,6	1,4	2,0	9,4	11,9	5,9	4,9	10,7	8,7	10,5	8,5
Условия в период материнства	0,6	0,3	0,9	2,4	2,6	1,3	1,7	2,4	2,3	3,2	2,2
Условия, возникшие в течение перинатального периода	1,9	1,8	2,2	7,3	8,8	4,9	7,4	9,7	6,9	6,5	6,7
Недостаточность питания	0,9	0,9	1,0	4,1	4,2	4,6	3,7	4,7	4,5	3,2	3,7
Группа II	77,7	81,0	72,6	36,1	29,0	58,2	48,2	39,3	40,9	18,8	40,9
Невро-психиатрические условия	22,0	25,1	17,2	9,0	7,0	14,2	15,9	8,7	10,8	4,0	10,5
Сердечно-сосудистые заболевания	20,4	18,6	23,2	8,3	8,2	11,0	8,0	11,1	10,1	3,9	9,7
Группа III	14,5	11,9	18,7	15,2	14,6	17,6	16,4	13,0	14,4	15,4	15,1
Непреднамеренные травмы	10,3	8,7	12,9	11,04	13,0	12,9	11,9	6,8	12,1	9,3	11,0
Преднамеренные травмы	4,2	3,2	5,8	4,1	1,5	4,7	4,5	6,2	2,3	6,0	4,1

Источник: Christopher Murray and Alan Lopez, eds., The Global Burden of Disease, Global Burden of Disease and Injury Series, vol. 1 (Harvard School of Public Health, World Bank, and World Health Organization, 1996), p. 261.

Таблица 3.7 Разбивка (в процентах) по годам жизни с поправкой на инвалидность в соответствии с различными факторами риска, 1990 год

Фактор риска	По всему миру	Развитые страны и страны с переходной экономикой	Развитые страны	Страны Европы с переходной экономикой	Развивающиеся страны	Индия	Китай	Латинская Америка и Карибский бассейн	Ближний Восток и Северная Африка	Другие страны Азии и островные государства	Страны Африки к югу от Сахары
Недостаточное питание	15,9	0,0	0,0	0,0	18,0	22,4	5,3	5,1	11,0	14,5	32,7
Плохое водоснабжение и плохая личная и семейная гигиена	6,8	0,1	0,1	0,2	7,6	9,5	2,0	5,3	8,8	7,4	10,1
Небезопасные половые сношения	3,5	2,1	2,0	2,2	3,7	4,0	0,4	3,7	1,5	4,4	6,5
Алкоголь	3,5	9,6	10,3	8,3	2,7	1,6	2,3	9,7	0,4	2,8	2,6
Род занятий	2,7	4,6	5,0	3,8	2,5	2,0	3,9	3,7	2,6	2,8	1,3
Табачные изделия	2,6	12,1	11,7	12,5	1,4	0,6	3,9	1,4	1,2	1,5	0,4
Гипертензия	1,4	4,7	3,9	5,9	0,9	0,9	1,0	1,8	1,7	0,3	0,6
Отсутствие физической деятельности	1,0	4,0	4,8	2,8	0,6	1,0	0,8	1,0	0,8	0,3	0,0
Незаконное потребление наркотиков	0,6	1,9	2,3	1,3	0,4	0,1	0,3	1,6	0,7	0,7	0,2
Загрязнение воздуха	0,5	1,5	0,5	3,1	0,4	0,5	0,4	0,5	0,5	0,4	0,2

Источник: Christopher Murray and Alan Lopez, eds., The Global Burden of Disease, Global Burden of Disease and Injury Series, vol. 1 (Harvard School of Public Health, World Bank, and World Health Organization, 1996), pp. 311—315.

40. И наконец, развивающиеся страны имеют возможность путем изучения факторов риска в развитых странах и странах с переходной экономикой определить пути улучшения состояния здоровья населения в будущем по мере того, как эти страны становятся богаче. Два крупнейших фактора риска как в развитых странах, так и странах с переходной экономикой — это табак и алкоголь. Серьезным фактором риска в странах с переходной экономикой являлось, как уже указывалось выше, загрязнение воздуха. Предпринятые в настоящее время меры по борьбе с загрязнением воздуха, потреблением табака и злоупотреблением алкоголем могли бы помочь развивающимся странам сократить количество заболеваний в будущем.

D. Новые и инфекционные болезни

41. Даже до наступления эры коммерческих воздушных полетов заболевания стремительно распространялись по всему миру. В 1918-1919 годах свинка за 18 месяцев обошла мир пять раз, став причиной смерти 22 миллионов людей, причем 500 000 в Соединенных Штатах. Сегодня ежегодно садятся на борт самолета полмиллиарда пассажиров[12]. Нынешнее время — время великих передвижений: люди передвигаются из сельских районов в города, беженцы пересекают международные границы, водители грузовых автомобилей могут покрывать огромные расстояния. Во многих случаях эти передвижения могут содействовать распространению заболеваний, скажем, в тех случаях, когда бедные сельские жители скапливаются в больших количествах в городах в местах, где отсутствует надлежащая система канализации и безопасная вода. Задача руководителей системы общественного здравоохранения по наблюдению за условиями охраны здоровья, иммунизации населения и предотвращению вспышек известных и поддающихся лечению заболеваний в этих обстоятельствах сама по себе невыполнима. Иногда в результате экономического кризиса разваливалась система здравоохранения, а это вело к новому появлению заболеваний, которые ранее считались побежденными. Поскольку в бывшем Советском Союзе перестали проводить иммунизацию против дифтерии, в Российской Федерации в 1990 году вспыхнула эпидемия, распространившаяся потом на 15 стран[13]. Только теперь положение, как полагают, стабилизируется.

42. Тем не менее, как показала эпидемия СПИДа, появляются болезни, которые представляются неизлечимыми с помощью известных медицинских средств. В последние 20 лет появилось около 30 новых заболеваний. Под появляющимися болезнями понимаются те заболевания, случаи проявления которых возросли в последние 20 лет, или те, что таят подобную угрозу в ближайшем будущем, новые инфекционные заболевания или заболевания, которые распространяются на новые географические районы, и болезни, с которыми легко справиться с помощью гемотерапии и антибиотиков, но которые приобрели антимикробное сопротивление. Помимо СПИДа появляющиеся болезни включают резистентную к лекарственным средствам малярию, туберкулез, резистентную ко многим лекарственным средствам пневмококковую пневмонию, холеру (как классические штаммы, так и новые вариации), Е-коли, денге и ее серьезные осложнения, криптоспоридиоз и тактильно-вирусный легочный синдром. В 1995 году мир стал свидетелем эпидемии холеры, дифтерии, чумы и геморрагической лихорадки. Это последнее заболевание удалось ограничить сравнительно небольшим районом Заира лишь благодаря быстрому вмешательству на национальном и международном уровнях, когда персонал из штаб-квартиры ВОЗ в Женеве и регионального отделения в Браззавиле (Конго) прибыл на место через 24 часа после получения сообщения. Диагноз заболевания был подтвержден в центре ВОЗ по арбовирусам и вирусным геморрагическим лихорадкам в центрах борьбы с болезнями и их предотвращения в Атланте, штат Джорджия, Соединенные Штаты Америки. Эти быстро принятые меры подтвердили важность мощной поддержки национальных, региональных и глобальных усилий по выявлению и сдерживанию подобных угроз, появляющихся в результате возникающих болезней.

Примечания

[1] World Population Prospects: The 1996 Revision (издание Организации Объединенных Наций, будет опубликовано позднее).

[2] Следует подчеркнуть, что эти данные о средней продолжительности жизни являются лишь оценочными и подлежат постоянному пересмотру по мере того, как страны принимают более эффективные меры для предотвращения распространения СПИДа.

[3] Например, количество населения на одного врача составляло 210 в Российской Федерации и 450 — в Восточной Европе, а в странах ОЭСР — 440. См. United Nations Development Programme, Human Development Report 1996 (New York, 1996), p. 191.

[4] Например, в 1985-1990 годах средняя продолжительность жизни женщин в Российской Федерации составляла 74,3 года, то есть на 10 лет больше, чем у мужчин (64,3 года).

[5] Государственный статистический комитет Российской Федерации, Демографический ежегодник России (Москва, 1995 год, с. 474).

[6] Данные ВОЗ цитировались в The Economist (October 5, 1996), p. 50.

[7] В Румынии, например, количество случаев трихиноза, вызванного наличием паразитов в свинине, возросло параллельно с развитием частного нерегулируемого рынка пищевых товаров. В период с 1989 по 1993 год оно возросло более чем в 2 раза, с 4,1 до 9,4 на 1000 человек. См. UNICEF, International Child Development Centre, Regional Monitoring Report, No. 2 (August 1994), p. 47.

[8] Знаменательным примером служит Венгрия, где регистрация по времени переходного периода четко указывает, что сокращение потребления алкоголя и количество зарегистрированных алкоголиков скрывает стремительное увеличение излишнего потребления алкоголя: предполагаемое число употребляющих алкоголь лиц, выведенное с использованием формулы Елинека, которая основывается на количестве случаев смерти от цирроза печени, возросло с 588 000 в 1990 году до 1 048 000 в 1994 году. Количество случаев смерти от цирроза печени возросло с 4080 в 1990 году до 7277 в 1994 году. См. Központi Statisztikai Hivatal, Magyar statisztikai évkönyv (Венгерский статистический ежегодник, 1994) (Budapest, 1995), p. 309.

[9] Сравнение статистических данных по системе здравоохранения до и после перехода затрудняется тем фактом, что данные о смертности в Советском Союзе обычно занижались, а также тем, что использовались различные определения.

[10] В предыдущей системе основной упор делался на оказание дорогостоящей специализированной медицинской помощи на основе госпитализации. В Венгрии и Российской Федерации активно разрабатывается новая система.

[11] Эта третья реформа осуществляется в Венгрии путем выделения средств на выплаты по охране здоровья и пенсиям из основного бюджета и создания фонда здравоохранения и фонда социального обеспечения.

[12] Laurie Garrett, «The return of infectious diseases», Foreign Affairs (January/February 1996), p. 69.

[13] World Health Organization, The World Health Report 1996: Fighting Disease, Fostering Development (Geneva, World Health Organization, 1996), p. 26.

Глава IV

ГОЛОД И НЕДОЕДАНИЕ

1. Практически в каждой стране есть люди, страдающие от голода и неправильного питания, хотя масштабы и структура проявления этих явлений существенно различаются по странам и регионам. В настоящем разделе находят свое отражение некоторые общие тенденции и вопросы политики, касающиеся голода и неправильного питания. Их рассмотрение вместе с тем будет касаться главным образом развивающихся регионов, где голод имеет наиболее широкое распространение. Оценки общего числа недоедающих в развивающемся мире на практике превышают общую численность населения развитого мира. Острота проблемы голода и неправильного питания вырисовывается тем очевиднее, что Конференция Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО) на своей двадцать восьмой сессии в октябре 1995 года призвала к созыву Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия, которая и состоялась в ноябре 1996 года в Риме. Встреча подтвердила приверженность государств мира делу искоренения голода и неправильного питания и приняла План действий для всех заинтересованных сторон[1].

A. Сколько людей неправильно питаются?

2. Неправильное питание связано с патологическим состоянием, вызванным слишком малым (или слишком большим) потреблением необходимых питательных веществ. Неправильное питание имеет ряд аспектов, часть которых поддается количественному определению. Однако оценка числа неправильно питающихся искажается в силу концептуальных проблем, трудностей количественного определения, а также преходящего характера самого явления неправильного питания. Вместе с тем отсутствие точных данных о числе лиц, затронутых этим явлением, не должно препятствовать принятию целенаправленных мер, поскольку любые, даже случайные наблюдения в развивающемся мире подтверждают остроту данной проблемы.

3. Один из путей изучения ситуации с питанием заключается в рассмотрении вопроса о поставках продовольствия для потребления (хотя и необязательно потребляемого). Объем имеющегося в стране продовольствия равен объему ее продовольственного производства и импорта за вычетом продовольственного экспорта. После корректировки этих данных с учетом изменений в запасах, потерь продовольствия, использования его в качестве семенного материала и на корм скоту, а также промышленных непродовольственных видов потребления мы получаем в результате количество продовольствия, предназначенного для потребления[2].

4. Почти во всех регионах земного шара потребление калорий с начала 70-х годов увеличилось (таблица 4.1). Исключение составляют Восточная Европа и страны Африки к югу от Сахары. При этом в Латинской Америке рост с 1979-1981 годов был весьма незначительным, а Южная Азия была единственным развивающимся регионом, где было зарегистрировано повышение темпов роста потребления калорий на душу населения (в то время как в странах Африки к югу от Сахары несколько улучшился отрицательный показатель роста). Сокращение потребления калорий в странах Африки к югу от Сахары вызывает особую озабоченность, поскольку в этом регионе и так зарегистрирован самый низкий уровень их потребления.

Таблица 4.1 Потребление калорий на душу населения (в килокалориях, в среднем за три года)

Регион	Потребление калорий			Среднегодовые темпы роста	
	1969-1971 годы	1979-1981 годы	1990-1992 годы	с 1979-1981 по 1979-1981 годы	с 1979-1981 по 1990-1992 годы
Весь мир	2 400	2 580	2 720	0,5	0,5
Развитые страны	3 190	3 280	3 350	0,3	0,2
Промышленно развитые страны	3 120	3 220	3 410	0,3	0,5
Страны с переходной экономикой	3 330	3 400	3 230	0,2	-0,5
Развивающиеся страны	2 140	2 330	2 520	0,9	0,7
Латинская Америка и Карибский бассейн	2 510	2 720	2 740	0,8	0,0
Страны Африки к югу от Сахары	2 140	2 080	2 040	-0,3	-0,2
Ближний Восток и Северная Африка	2 380	2 850	2 960	1,8	0,3
Южная Азия	2 060	2 070	2 290	0,0	0,9
Восточная и Юго-Восточная Азия	2 060	2 370	2 680	1,4	1,1
Наименее развитые страны	2 060	2 040	2 040	-0,1	0,0

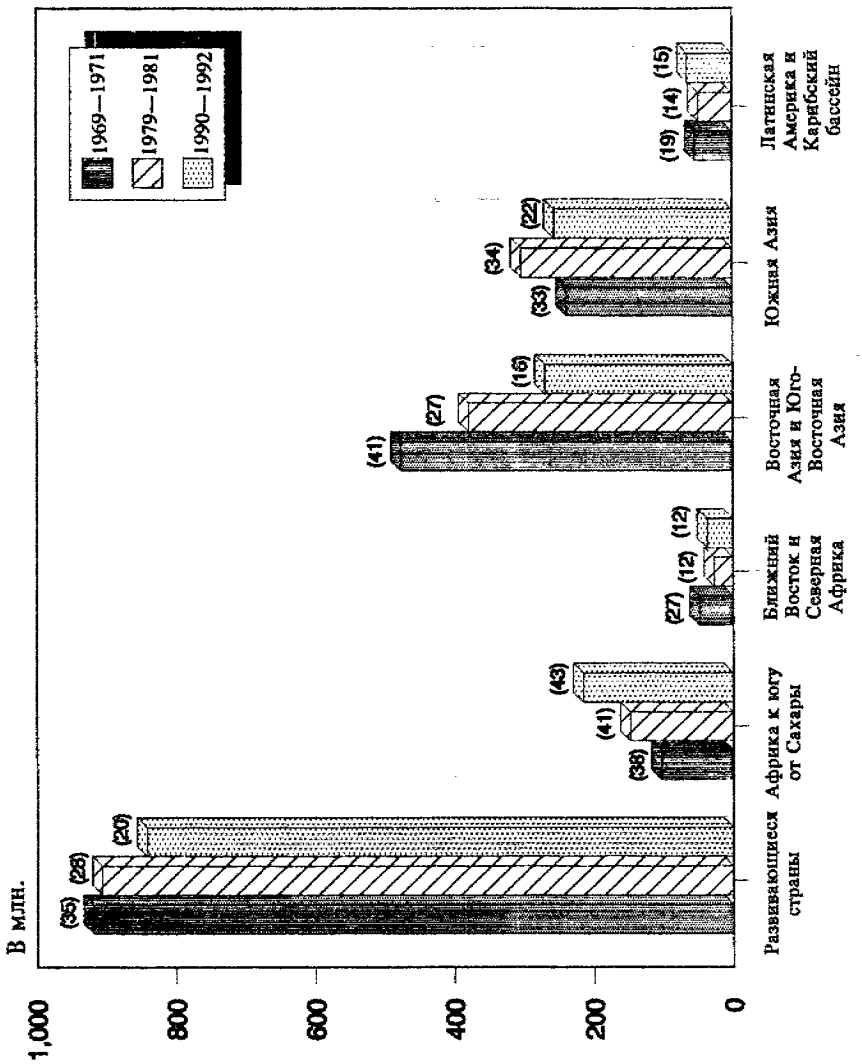
Источник: FAO, The Sixth World Food Survey (Rome, 1996).

Примечание: Использованы региональные классификации ФАО. Израиль и Южная Африка включены в категорию промышленно развитых стран. К Ближнему Востоку и Северной Африке отнесены, в частности, Афганистан, Исламская Республика Иран и Турция, но не отнесен Судан. Страны с переходной экономикой как категория составляют часть групп развитых стран и включают бывший Советский Союз и бывшую Югославию.

5. Один из недостатков использования показателя потребления калорий на душу населения в качестве меры неправильного питания заключается в том, что он предполагает пропорциональное потребностям распределение имеющегося продовольствия. Определение числа недоедающих компенсирует этот недостаток, хотя в свою очередь предполагает использование далеко идущих исходных предположений. Поскольку недоеданием называется недостаточное потребление калорий, необходимо определить минимальные потребности в калориях и определить их таким образом, чтобы они, в частности, учитывали заболевания, размеры тела, физическую активность, возраст и пол. Далее необходимо провести распределение и выделить людей, потребление которых ниже уровня минимальных потребностей[3]. Точка отсечения, являющаяся средневзвешенной по возрасту, и точки отсечения по полу, равно как и распределение, различаются в зависимости от страны, однако при этом распределение считается неизменным во времени. Точки отсечения со временем меняются, но лишь в тех пределах, в которых со временем изменяется распределение по возрасту и полу. Точки отсечения в период 1990-1992 годов колебались от 1790 килокалорий на душу населения в день в Южной Азии до 1880 — в Восточной и Юго-Восточной Азии.

6. Диаграмма 4.1 показывает, что в развивающемся мире абсолютное число и доля недоедающих в период с 1969-1971 по 1990-1992 годы сократились[4]. Особенно заметное улучшение произошло в Восточной и Юго-Восточной Азии и в Южной Азии, где число недоедающих сократилось приблизительно на 200 миллионов человек. В 56 развивающихся странах (из 98) доля недоедающих в период с 1969-1971 по 1990-1992 годы сократилась. В 39 странах эта доля возросла, а в трех странах осталась неизменной.

Диаграмма 4.1 Данные о недоедании в развивающихся регионах, 1969–1971, 1979–1981 и 1990–1992 годы



Источник: FAO, The Sixth World Food Survey (Rome, 1996).

Примечание: Цифры в скобках отражают процентную долю от общей численности населения.

7. В начале 90-х годов в развивающихся странах по-прежнему недоедало порядка 840 миллионов человек (по сравнению с 918 миллионами в 1969-1971 годах). Несмотря на этот существенный прогресс, наибольшее число недоедающих, как и прежде, приходилось на Восточную и Юго-Восточную Азию. Наихудшая ситуация была зарегистрирована в странах Африки к югу от Сахары, где абсолютное число и процентная доля недоедающих с 1969-1971 годов возросли. В этих странах число недоедающих в период между 1969-1971 и 1990-1992 годами удвоилось и составило 43 процента от общей численности населения в 1990-1992 годах. В Латинской Америке и странах Карибского бассейна, а также на Ближнем Востоке и в Северной Африке число недоедающих также увеличилось, хотя если рассматривать его с точки зрения процентной доли от общей численности населения, то изменения были незначительными.

1. Дети

8. Другой метод оценки неправильного питания заключается в применении данных антропометрии, то есть измерения человеческого тела. Антропометрические измерения более непосредственно связаны с потреблением продовольствия, чем описанные выше методы[5]. Размеры детского тела, в частности, более чувствительны к переменам в потреблении белков и калорий, не говоря уже о заболеваниях. Наиболее широко используется показатель процентной доли детей, вес которых в расчете на возраст составляет более двух стандартных отклонений книзу от срединного значения сопоставляемой структуры[6]. Эта процентная доля указывает на степень острого и умеренного неправильного питания, в то время как точка отсечения в три стандартных отклонения отражает лишь острое неправильное питание.

9. Процентная доля неправильно питающихся детей продолжала сокращаться в 1985-1995 годах в Китае, Юго-Восточной Азии, а также Латинской Америке и Карибском бассейне, хотя ее сокращение было незначительным, и она по-прежнему высока в Юго-Восточной Азии (таблица 4.2). Общее число неправильно питающихся детей в этих регионах также сократилось, за исключением Центральной Америки и Карибского бассейна, где оно не изменилось.

Таблица 4.2 Случаи недостаточного веса у детей

	Процентная доля детей с недостаточным весом			Число детей с недостаточным весом (млн.)		
Регионы	1985 год	1990 год	1995 год	1985 год	1990 год	1995 год
Все развивающиеся регионы	33,8	30,4	30,9	165,7	160,2	167,3
Центральная Америка и Карибский бассейн	14,0	12,7	12,2	2,5	2,4	2,5
Южная Америка	8,7	7,4	5,2	3,0	2,6	1,9
Страны Африки к югу от Сахары	29,2	28,7	31,2	25,9	26,7	33,4
Ближний Восток и Северная Африка	13,9	10,9	11,4	4,3	3,7	4,0
Южная Азия	55,2	50,1	50,6	87,9	84,4	90,1
Юго-Восточная Азия	36,0	33,8	32,0	20,2	19,6	19,1
Китай	21,5	17,5	15,6	21,8	20,7	16,3

Источник: Административный комитет по координации/Подкомитет по проблемам питания, «Предварительные результаты для третьего доклада о мировом положении в области питания» (7 февраля 1996 года).

Примечание: Выборка проведена по 95 странам. Использованы региональные классификации Подкомитета. К региону Ближнего Востока и Северной Африки отнесены Ирак, Кипр и Турция. К Южной Азии отнесена, в частности, Исламская Республика Иран. Данные являются приблизительными и основаны на статистической связи между процентной долей детей с недостаточным весом (определенной по результатам обследований, проведенных в разные годы в период с 1970 по 1995 годы) и рядом объяснимых переменных, в частности ВВП на душу населения.

10. В то же время в Африке к югу от Сахары и в Южной Азии аналогичный прогресс зарегистрирован не был. Напротив, в период с 1990 по 1995 год положение с неправильным питанием детей ухудшилось. То же можно сказать и о Ближнем Востоке и Северной Африке, где, впрочем, общее число новых случаев было гораздо ниже. Наибольшее число новых случаев регистрируется в регионе Южной Азии, где проживает более половины всех неправильно питающихся детей развивающегося мира. В Африке к югу от Сахары никакого прогресса не регистрировалось с 1980 года, когда число детей с недостаточным весом было меньше, чем в 1985 году, в 90-х годах никаких улучшений в этом регионе также отмечено не было.

11. Такое положение подтверждается более подробным анализом антропометрических обследований. В конце 90-х годов более одного общегосударственного обследования проведено в 38 странах. Из этих 38 стран в девяти странах — шести странах Африки, двух — Латинской Америки и Карибского бассейна и одной — Азии — отмечено увеличение процентной доли детей с недостаточным весом. Еще в 9 странах (довольно равномерно распределенных по регионам) не отмечено никаких изменений. В остальных 20 странах процентная доля детей с недостаточным весом сократилась[7].

12. Пока нет единого ответа на вопрос, почему число случаев неправильного питания среди детей в Южной Азии гораздо выше, чем в Африке, да, пожалуй, и в любом другом регионе. Казалось бы, некоторые факторы, например, нищета, неравенство, объем производства продовольствия и интервенции со стороны правительства, должны были заставить предположить обратную или, по крайней мере, не худшую ситуацию. Некоторую часть различий можно обосновать более высокими показателями смертности детей в Африке. Смертность можно отчасти объяснить неправильным питанием, однако после смерти ребенка его уже нельзя более рассматривать как неправильно питающегося[8]. Другими вероятными факторами являются низкий вес при рождении, более высокая заболеваемость и более низкие уровни гигиены в Южной Азии. (Покончить с таким положением, когда эти факторы обусловливают более высокие уровни смертности, можно было бы за счет улучшения доступа к медицинскому обслуживанию.) Наконец, определенную роль, по-видимому, играют традиции питания, факторы, связанные с кормлением грудью и использованием других пищевых продуктов[9].

2. Дефицит питательных микроэлементов

13. Даже в тех случаях, когда в пище содержится достаточное количество калорий, в ней может не хватать некоторых питательных веществ, имеющих исключительно важное значение для здоровья человека. На практике случаи дефицита питательных элементов встречаются гораздо чаще, чем недостаток калорий. Чаще всего проверяется содержание в пище трех питательных элементов: витамина А, йода и железа (см. таблицу 4.3). Данные вещества можно при незначительных затратах добавлять в пищу — и в этом заключается эффективный с точки зрения затрат метод предупреждения заболеваний. Дефицит витамина А приводит к слепоте и сказывается на развитии и функции некоторых других органов, в частности иммунной системы. В 1995 году около 2,8 миллиона детей в возрасте до пяти лет страдали от дефицита витамина А, демонстрируя симптомы клинической ксерофтальмии. Еще 251 миллион детей испытывали недостаток витамина А и в среднем подвергались в 20 раз более серьезному риску смерти и острой инфекции. Тем не менее в ряде стран в последнее время достигнут определенный прогресс в борьбе с дефицитом витамина А, например, за счет его добавления в продукты питания, например в сахар.

Таблица 4.3 Население, подвергающееся риску и страдающее от дефицита питательных микроэлементов, последние оценки

(В млн. чел.)

Регион	Йодистая недостаточность		Дефицит витамина A[a]		Дефицит железа или анемия
	Подвергается риску	Страдает от расстройств (заболеваний щитовидной железы	Подвергается риску	Страдает от расстройств (ксерофтальмии)	Страдает
Весь мир	1 571	656	251	2,8	2 150
Северная и Южная Америка	167	63	16	0,1	94
Африка	181	89	52	1,0	206
Европа	141	97	—	—	27
Восточное Средиземноморье	173	93	16	0,1	616
Юго-Восточная Азия	486	175	125	1,5	149
Западная часть Тихого океана	423	139	42	0,1	1 058

Источник: ВОЗ, Nutrition: Highlights of Recent Activities in the Context of The World Declaration and Plan of Action for Nutrition (Geneva, December 1995), p. 5.

Примечание: Использованы региональные классификации ВОЗ. К Европе отнесены Турция, Восточная Европа и государства — правопреемники Советского Союза. К региону Восточного Средиземноморья отнесены Западная Азия, Джибути, Египет, Ливийская Арабская Джамахирия, Марокко, Сомали, Судан и Тунис, но не отнесены Алжир, Эфиопия и Эритрея. К западной части Тихого океана отнесены, в частности, Австралия, Вьетнам, Китай, Малайзия, Новая Зеландия, Республика Корея и Япония.

[a] Оценки дефицита витамина А составлены в отношении детей в возрасте до 5 лет.

14. Расстройства, связанные с дефицитом йода, являются наиболее распространенными причинами нарушения мозговой деятельности у плода и родившихся детей, которое можно было бы предотвратить. В начале 90-х годов около 1,6 миллиарда человек проживали в районах, где количество йода в почве недостаточно, а 656 миллионов человек страдали от заболеваний щитовидной железы, причем почти половина из них проживали в Азии. За последние несколько лет достигнут заметный прогресс в йодировании пищевой соли, которое является самым простым решением проблемы. Число стран, в которых проводятся государственные программы йодирования соли, возросло с 46 в 1990 году до 83 в 1995 году — из 118 стран, где дефицит йода создает серьезную проблему для здоровья. Успех программ йодирования соли делает возможным достижение поставленной на Всемирной встрече на высшем уровне в интересах детей в 1990 году и на Международной конференции по проблемам питания в 1992 году цели окончательного искоренения проблемы йодистой недостаточности к 2000 году.

15. Дефицит железа и анемия отрицательно сказываются на физическом и умственном развитии ребенка и его иммунной системы, вызывает быструю утомляемость и снижает работоспособность взрослых. Особенно чувствительны к анемии беременные женщины, у которых может замедлиться развитие плода, повышается вероятность рождения ребенка с низким весом, повышаются уровни

перинатальной и материнской смертности. В начале 90-х годов от дефицита железа и анемии страдало более двух миллиардов человек. Судя по оценкам, от анемии страдает более половины беременных женщин в развивающихся странах.

3. Голод как стихийное бедствие

16. В качестве предельного показателя голода мы рассматриваем его экстремальное проявление — голодное истощение. Ситуация, при которой внезапное прекращение потребления продовольствия приводит к широко распространенному истощению и голодной смерти, называют вспышками голода. К счастью, в последнее десятилетие число стихийных бедствий голода сократилось. Редкие случаи массового голода в последнее время ассоциируются с гражданскими войнами, например, с войной в Сомали в 1991-1992 годах и войной в Судане, которая периодически возобновляется на протяжении последних десяти лет. Все более редкие случаи голода связаны главным образом с успешными и своевременными интервенциями правительств. Это, впрочем, не означает, что угроза голода не может реализоваться в мирной обстановке, это означает лишь, что его можно предотвратить. Интервенция практически полностью зависит от организационных и финансовых возможностей правительств, их готовности и решимости. В условиях гражданской войны эти возможности редко имеются в наличии и зачастую необходимы меры на международном уровне. Условия же, на которых принимаются такие международные меры, сформулированы недостаточно четко, и это приводит к чрезмерным страданиям[10].

B. Вопросы политики

17. Если проводимая политика не зависит от определения точного числа неправильно питающихся, то для нее в любом случае нужен доскональный анализ причин. Факторы, стоящие за неправильным питанием, зачастую рассматриваются через призму продовольственного рациона. Рацион определяется характером хозяйства данного лица или семьи (наличием земли, рабочей силы, скота) и количеством продовольствия, которое данным лицом или членами его семьи может быть получено за счет торговли или производства. Неправильное питание имеет место в том случае, когда количество рациона является неадекватным вследствие того, что обрабатываемый семьей земельный участок слишком мал или приносит слишком низкий урожай, получаемый доход недостаточен, или вследствие безработицы. Важнейшим определяющим рацион фактором являются цены. Например, в Африке до 70 процентов мелких землевладельцев в ряде регионов являются чистыми покупателями продовольствия[11]. Голодное истощение наступает в тех случаях, когда возникает нехватка продовольствия по причине безработицы, отсутствия заработной платы, недоступности цен или неурожая, а также взвинчивания цен на продукты. Такая ситуация может возникнуть, например, после стихийного бедствия, уничтожившего скот в ограниченном районе, которое лишь незначительно сказывается или не сказывается вовсе на наличии продовольствия в государстве в целом, если в данном районе производятся непродовольственные товары. Вместе с тем в условиях отсутствия покупательной способности в потерпевшем бедствие районе рынок не будет обеспечивать поставки продовольствия и потребуется интервенция для восстановления продовольственных поставок.

18. Нехватка пищевого рациона, безусловно, тесно связана с нищетой. Поэтому часто утверждают, что важнейшим определяющим фактором голода и неправильного питания является нищета. Меры по преодолению этой основополагающей причины и связанной с ней безработицы рассматриваются в других разделах настоящего доклада. Ниже приводится описание лишь некоторых вопросов политики в отношении питания.

1. Производство

19. Сельскохозяйственное производство является одним из важнейших факторов, определяющих питательный рацион в развивающихся странах. Рост сельскохозяйственного производства, как правило,

способствует получению более высоких доходов и обеспечению большей занятости, которые, в свою очередь, являются основными факторами, определяющими наличие рациона фермеров, продающих свою продукцию и закупающих продовольствие, а также для сельскохозяйственных рабочих. Производство продовольствия имеет три дополнительных канала связи с его наличием[12]. Многие люди, главным образом владельцы небольших натуральных хозяйств, производят продовольствие для своего потребления. Кроме того, производство продовольствия является важным фактором, который определяет цены на продовольствие и сказывается на способности нетто-покупателей приобретать продовольствие. Наконец, производство продовольствия сказывается на способности поддерживать запас продовольствия для компенсации его нехватки.

20. В Латинской Америке и особенно в Азии с середины 60-х годов зафиксирован значительный рост производства продовольствия в результате «зеленой революции» — увеличения использования новых высокоурожайных культур в комбинации с орошением и применением удобрений. «Зеленая революция» в значительной степени способствовала росту потребления калорий (отраженному в таблице 4.1). С другой стороны, Африка является единственным регионом, где производство продовольствия на душу населения с начала 70-х годов сокращается. Технологии «зеленой революции», которые коренным образом изменили сельское хозяйство в Азии, мало что дали Африке. Последнее можно отнести в значительной степени на счет отсутствия семян, пригодных для африканских условий, ограниченных возможностей для исследований на местах и слабо развитой вспомогательной системы для содействия адаптации, которая включала бы службы распространения сельскохозяйственных знаний, кредитование и инфраструктуру. Такие исследования необходимы для выведения недорогостоящих семенных культур, отличающихся высокой всхожестью, для неорошаемого земледелия в Африке, которые не требовали бы введения большого объема дополнительных ресурсов, например, пестицидов и удобрений, и были бы устойчивы к засухе и болезням[13].

21. Как правило, возможности для повышения производства ограничены, в частности, у мелких фермеров, — факторами наличия рабочей силы (сезонной), неразвитости людских ресурсов и доступа к земле, кредитам, транспорту, системе сбыта, инфраструктуре и вводимым ресурсам, например семенам, удобрениям и службам распространения сельскохозяйственных знаний. Для преодоления ряда этих препятствий необходимы тактические интервенции, в частности потому, что они связаны с общественными благами. Важное значение имеют и ценовые стимулы, но они зачастую являются лишь необходимыми, но не достаточными условиями, поскольку наибольшее значение, как правило, имеют неценовые ограничения. Так, совокупные поставки в ответ на изменение цен производителем обычно бывают меньшего объема и возрастают лишь по прошествии длительного периода (как правило, от 10 до 20 лет), если им оказать поддержку в виде инвестиций для смягчения неценовых ограничений[14].

2. Целевая интервенция

22. Воздействие тактических мер, направленных на повышение производства, скажется лишь по прошествии некоторого времени. Кроме того, эти меры могут и не оказывать воздействие на обеспечение пищевого рациона для безземельной городской бедноты, а иногда даже и мелких фермеров. Поэтому для исправления положения с неправильным питанием необходимы дополнительные меры. На практике правительство пользуется целым рядом целенаправленных мер — от продовольственных субсидий до специальных мер по обеспечению занятости и увеличению пищевого рациона[15].

23. В рамках программ структурной перестройки, осуществлявшихся с начала 80-х годов, во многих развивающихся странах были сокращены продовольственные субсидии: как прямые, предоставляемые через бюджетные ассигнования, так и косвенные — вследствие завышенного обменного курса при импорте продовольствия. Нецелевые продовольственные субсидии, на которые приходится существенная доля государственных расходов и которые зачастую приносят значительную выгоду не относящимся к бедноте слоям населения, во многих случаях заменяются целевыми интервенциями, например, целевыми

субсидиями, продовольственными пайками, продовольственными марками и дополнительными продовольственными пайками. Направленность мер определяется отбором «менее качественного» продовольствия (по-видимому, потребляемого главным образом бедными), географическим регионом, уровнем дохода, наличием работы, временем года и данными о посещении лечебных учреждений. Однако возникает ряд проблем, связанных со злоупотреблениями и «утечками», а также информацией, требующейся для разработки целевых программ, и возможностями для их осуществления. В результате действенность различных мер должна быть сбалансирована с их реальной отдачей в конкретной политической и экономической ситуации.

24. Одной из форм интервенции, которая приобрела особую популярность после 80-х годов, являются государственные программы занятости, в частности по той причине, что обеспечивать их целенаправленность проще. С их помощью можно одновременно решать целый ряд проблем, например, обеспечения продовольственного рациона, предотвращения голода, нищеты и усиления инфраструктуры. В тех странах, где слабая инфраструктура представляет собой основной фактор, сдерживающий экономическое развитие, государственные программы занятости, в рамках которых происходит наем рабочих для создания инфраструктуры, например дорог и ирригационных систем, позволяют достичь гораздо больших результатов, чем просто улучшение питания их участников. Вместе с тем эти результаты зависят отчасти от способности разрабатывать и осуществлять такие программы и их включения в основные направления государственного планирования. Кроме того, перспективное планирование на случай стихийных бедствий, например засухи, может весьма значительно повысить долгосрочные выгоды от этих программ. Наконец, необходимым условием успешного осуществления является их направленность на решение проблем неимущих слоев. Для этого лучше всего сосредоточиться на причинах нищеты, в частности на отсутствии инфраструктуры, сконцентрировав усилия в регионах, где зарегистрированы наивысшие показатели нищеты, и положившись на саморегулирование процесса путем установления низких (но достаточных) ставок заработной платы (на уровне ниже рыночных).

3. Торговля

25. Колебания во внутреннем производстве в развивающихся странах частично выравниваются за счет международной торговли[16]. В 80-х годах мировые запасы зерновых как процентная доля мирового потребления, согласно оценкам ФАО[17], никогда не составляли менее 17 процентов минимальных потребностей для обеспечения мировой продовольственной безопасности. Вместе с тем после 1993 года запасы основных экспортеров (Соединенных Штатов и Европейского сообщества) стали сокращаться. Так, в 1995 году запасы сократились до 14 процентов от объема мирового потребления, что явилось самым низким уровнем более чем за 20 лет. В середине 1996 года ФАО предупредила, что в 1997 году эта процентная доля останется неизменной или, возможно, несколько повысится. В результате цены на зерновые в период с 1993 по 1996 год резко возросли[18], что повлекло за собой увеличение расходов на импорт продовольствия ряда стран, пострадавших от сокращения производства продовольствия, например стран Северной Африки в 1995 году.

26. Такие глобальные условия, определявшие спрос и предложение в начале 90-х годов, были отчасти связаны с погодными условиями, но при этом имел место и ряд структурных явлений. Чистый импорт зерновых развивающимися странами с начала 70-х годов постоянно возрастает, затрагивая все основные развивающиеся регионы, за исключением Южной Азии. Особенно резким этот рост был на Ближнем Востоке и в Северной Африке. Ожидается, что во всех развивающихся регионах чистый импорт будет расти вплоть до 2010 года. С другой стороны, ожидается, что страны с экономикой переходного периода постепенно преодолеют последствия сокращения производства в начале 90-х годов и в ближайшем будущем станут чистыми экспортерами продовольствия, постепенно увеличивая чистый экспорт в последующий период[19]. Ожидается также, что недостающее количество будет, как и в прошлом, покрыто чистыми экспортерами продовольствия из числа развитых стран, несмотря на изменения, внесенные Европейским союзом в общую сельскохозяйственную политику, и осуществление Сельскохозяйственного

соглашения, заключенного в ходе Уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров, которые вызовут ослабление протекционистских импортных ограничений и сокращение экспортных сельскохозяйственных субсидий и скорее всего замедлят рост чистого экспорта из развитых стран.

Примечания

[1] В настоящем разделе использованы справочные документы Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия.

[2] На уровне розничной торговли и домашнего хозяйства поправки на потери продовольствия не делаются. Вместе с тем завышенность оценки предположительно составляет сравнительно меньшую величину в развивающихся странах и сравнительно большую — в развитых. См. ФАО, The Sixth World Food Survey, (Rome, 1996), pp. 40 and 129.

[3] Предполагается, что данное распределение является логарифмически нормальным, со средним значением, равным среднему ежедневному потреблению калорий на душу населения и коэффициентом изменений, основанным прямо или косвенно на результатах обследования домашних хозяйств. В этой связи считается, что распределение в рамках домашнего хозяйства является равным, что, по сути, является проблематичным предположением, см. Kennedy, Eileen, and Howarth E. Bouis, Linkages Between Agriculture and Nutrition: Implications for Policy and Research (Washington, D.C., IFPRI, 1993), p. 4. Методология описывается в издании ФАО The Sixth World Food Survey (Rome, 1996).

[4] В издании The Sixth World Food Survey ФАО вводит новую концепцию: продовольственной неадекватности. Она утверждает, что эта концепция аналогична концепции недоедания, поскольку обе они связаны с недостатком потребляемых калорий по сравнению с потребностями. Вместе с тем они идентичны по трем причинам. Во-первых, продовольственная неадекватность не распространяется на повышение потребности в калориях взрослого человека при заболевании. (Это учитывается лишь в отношении детей.) Во-вторых, организм может оказаться неспособным усваивать потребляемую пищу во время острых заболеваний. В-третьих, некоторые ученые утверждают, что могут быть сильные отклонения в энергетических потребностях, к которым организм может адаптироваться. Вместе с тем данная методология частично охватывает это явление, поскольку минимальные потребности в калориях связаны с меньшими значениями межличностных различий в силу веса тела и уровней активности, а ниже этих значений организм вряд ли сможет приспосабливаться без риска для здоровья (несмотря на то, что эти межличностные различия непосредственно не связаны с возможностью метаболической адаптации). Первые два фактора ведут к занижению, а третий — к завышению оценки числа случаев недоедания. Таким образом, в данном случае оценивается продовольственная неадекватность, которая должна рассматриваться как приближение к действительному числу случаев недоедания. В настоящем исследовании мы говорим о продовольственной неадекватности как о недоедании. См. ФАО, The Sixth World Food Survey (Rome, 1996), pp. 3-5 and 44.

[5] Вместе с тем в тех случаях, когда ребенок сокращает подвижность, высвобождая достаточное количество энергии для роста в соответствии со стандартами, антропометрических данных недостаточно. Поэтому возможно занижение оценки числа случаев недоедания. См. ibid, pp. 6 and 64.

[6] В соответствии с рекомендацией ВОЗ размеры тела сопоставляются с нормами, за которые приняты размеры тела у американских детей, считающихся получающими достаточное питание. Исследования показали, что рост нормальных, здоровых и получающих достаточное питание детей в других странах, независимо от национального происхождения, практически всегда соответствует этим нормам. См. ФАО и ВОЗ, Nutrition and Development: A Global Assessment, revised edition, (Rome, 1992), p. 11.

[7] The Progress of Nations, 1996 (New York, UNICEF, 1996), p. 20. Обследование, проведенное в семи штатах Индии (что обусловливает большую долю Южной Азии), подтверждает приведенные в таблице 4.2 примерные оценки, свидетельствующие о том, что доля детей с недостаточным весом увеличивается.

[8] В случае смерти ребенка, страдавшего от недоедания, и числитель, и знаменатель в формуле, используемой для подсчета доли детей, страдающих от недоедания, сокращаются, однако числитель в процентном отношении уменьшается в большей степени (если только не все дети страдают от недоедания). Таким образом, доля детей, страдающих от недоедания, уменьшается.

[9] Рассмотрение этих факторов см. в Vulimiri Ramalingaswami, Urban Jonsson and Jon Rohde, «The Asian enigma», The Progress of Nations, 1996 (New York, UNICEF, 1996), pp. 11-17.

[10] Анализ вспышек голода и их предотвращения см. в «Мировом экономическом обзоре Организации Объединенных Наций, 1993 год» (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под No. R.93.II.C.1), глава VI. Классическим примером анализа вспышек голода является издание Amartya Sen, Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation (Oxford, Clarendon Press, 1981).

[11] Michael T. Weber and others, «Informing food security decisions in Africa: empirical analysis and policy dialogue», American Journal of Agricultural Economics, vol. 70, No. 5 (1988), p. 1044-1052; Ali Ridwan and Barbara Pitkin, «Searching for household food security in Africa», Finance and Development, vol. 28, No. 4, (December 1991), pp. 3-6.

[12] См. Sen Amartya, Hunger and Entitlements (Helsinki, WIDER, 1987), pp. 10 and 11.

[13] Исследования в интересах проведения «зеленой революции» в Африке могут частично финансироваться за счет потенциальных поступлений от банков генетического материала, которые в настоящее время функционируют под эгидой ФАО, как об этом говорится в предложении, выдвинутом в документе «Обзор мирового экономического и социального положения, 1995 год» (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под No. E.95.II.C.1), стр. 140-142 англ. текста.

[14] См. World Bank, Adjustment in Africa: Reforms, Results, and the Road ahead (Oxford and New York, Oxford University Press, 1994), p. 148.

[15] См., например, FAO, The State of Food and Agriculture, 1995 (Rome, 1995), pp. 65-69; FAO, «Food security and nutrition», World Food Summit Technical Paper, No. 9, provisional version (Rome, FAO, June 1996), pp. 24-26 and 30; Michael Lipton and Martin Ravallion, «Poverty and policy», in Jere Behrman and T.N. Srinivasan (eds.), Handbook of Development Economics, vol. 3B (Amsterdam, North-Holland, 1995), pp. 2551-2657; Per Pinstrup-Andersen, «Targeted nutrition intervention», Food and Nutrition Bulletin, vol. 13, No. 3 (September 1991), pp. 161-169; and Joachim von Braun (ed.), Employment for Poverty Reduction and Food Security (Washington, D.C., IFPRI, 1995).

[16] В развитых странах такое выравнивание происходит, в частности, за счет сокращения количества зерна, скармливаемого скоту в период высоких цен на зерно. Около 20 процентов мирового производства зерновых используется на корм скоту. Например, в 1972-1974 годах объем сокращения потребления кормов в Соединенных Штатах был таким же, что и объем сокращения мирового производства.

[17] См. «Обзор мирового экономического положения, 1993 год» (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под No. E.93.II.C.1), стр. 145 англ. текста.

[18] Например, цены на пшеницу и кукурузу выросли более чем на 60 процентов.

[19] Nikos Alexandratos, «The outlook for world food and agriculture to the year 2010», in Nurul Islam (ed.), Population and Food in the Early Twenty-First Century: Meeting Future Food Demand of an Increasing Population (Washington, D.C., IFPRI, 1995), pp. 25-48.

Глава V

ОБРАЗОВАНИЕ

1. В XX веке возможности получения образования расширялись быстрыми темпами. С 1960 года охват начальным и средним школьным образованием во всем мире увеличился приблизительно с 250 миллионов детей до более чем 1 миллиарда. Охват в области высшего образования более чем удвоился за последние 20 лет с 28 миллионов учащихся в 1970 году до более чем 60 миллионов в настоящее время. Количество грамотных взрослых почти утроилось приблизительно с 1 миллиарда в 1960 году до более 2,7 млрд[1]. Формальное образование стало важным инструментом развития человеческих способностей, передачи знаний и культурного наследия, а также улучшения качества жизни. Однако возможности получения образования и знания остаются неравномерно распределенными в отдельных странах и среди стран, что способствует сохранению неравенства возможностей в области трудоустройства и доходов и росту социальной напряженности.

2. В 90-е годы снова наблюдалось стремление к расширению охвата базовым образованием, повышению его качества, а также улучшению доступа к нему. Так, в 1990 году на Всемирной конференции по вопросам образования для всех[2], состоявшейся в Джомтьене, Таиланд, 155 стран взяли на себя обязательство обеспечить начальным образованием всех детей и к концу этого десятилетия значительно сократить неграмотность среди взрослых. Страны, подписавшие Всемирную декларацию по образованию для всех и Рамки действий по удовлетворению потребностей в базовом обучении, признали значение получения профессиональных навыков в качестве важной основы обучения в течение всей жизни. Как это было определено Конференцией, потребности базового обучения включают знания, профессиональные навыки, представления и ценности, которые рассматриваются в качестве основных условий выживания и факторов, определяющих качество жизни.

3. Исходя из этих целей, в настоящей главе будет дан краткий обзор нынешнего состояния формального образования с рассмотрением охвата образованием, качества образования и государственных расходов в этом секторе. С учетом внимания, которое в настоящее время уделяется «потребностям базового обучения», будет вкратце рассмотрена проблема неграмотности среди взрослых. Данная глава завершается кратким обсуждением возникающих вопросов политики.

A. Положение в области формального образования

4. Прогресс, достигнутый в деле достижения целей Джомтьенской конференции, получил оценку в июне 1996 года в ходе проводившегося в середине десятилетия Международного консультативного форума по вопросам образования для всех в Аммане, Иордания. Его доклад выявил неоднозначную картину.

1. Охват

5. Агрегированные данные о валовом охвате показывают, что почти во всех регионах удалось увеличить общий коэффициент охвата образованием в период между 1990 и 1993 годами (см. вставку 5.1 и таблицу 5.1). Наиболее значительный рост наблюдался в Восточной и Южной Азии, где общие коэффициенты охвата образованием увеличились более чем на 3 процента. Хорошие показатели имеются и у других регионов, за исключением стран Африки, расположенных к югу от Сахары.

Таблица 5.1 Валовые коэффициенты охвата образованием по уровню образования и полу, 1990 и 1993 годы

Регионы	Годы	Образование всех уровней			Начальное			Среднее			Высшее		
		Всего	Мужчины	Женщины	Всего	Мужчины	Женщины	Всего	Мужчины	Женщины	Всего	Мужчины	Женщины
Развивающиеся страны	1990	52,2	57,0	47,2	98,9	105,6	91,8	41,9	47,5	35,9	7,0	8,5	5,5
	1993	54,7	59,2	50,0	98,6	104,4	92,6	45,7	51,1	40,1	8,8	10,7	6,8
Страны Африки, расположенные к югу от Сахары	1990	39,8	44,0	35,5	72,6	79,2	66,0	21,8	25,0	18,6	3,0	4,1	1,9
	1993	40,4	44,5	36,3	72,8	79,2	66,3	23,4	26,4	20,5	3,4	4,7	2,2
Арабские государства	1990	58,3	65,3	51,0	89,1	98,5	79,3	53,7	60,8	46,3	12,5	15,5	9,3
	1993	59,2	65,6	52,5	90,6	99,2	81,6	54,6	60,7	48,3	13,1	16,7	9,5
Латинская Америка и Карибский бассейн	1990	67,0	67,6	66,5	106,8	108,6	105,0	51,7	49,5	54,0	17,1	18,2	16,0
	1993	69,2	69,6	68,9	110,0	112,1	107,8	54,8	52,2	57,4	18,0	18,2	17,9
Восточная Азия и Океания	1990	54,3	57,2	51,2	118,1	121,8	114,2	46,0	50,3	41,5	4,8	5,6	3,9
	1993	57,6	60,1	55,0	113,1	115,3	110,8	51,5	55,1	47,7	7,2	8,5	5,8
Южная Азия	1990	47,6	55,7	38,8	88,7	100,4	76,3	39,4	48,5	29,5	6,8	9,2	4,1
	1993	50,9	58,6	42,5	92,7	102,8	81,9	43,7	52,8	34,0	8,2	11,5	4,7
Наименее развитые страны	1990	34,0	39,0	28,8	67,4	75,3	59,4	17,4	21,8	12,9	2,6	3,8	1,4
	1993	35,1	40,3	29,8	70,1	78,3	61,8	17,8	22,3	13,2	3,3	4,8	1,7
Развитые страны и страны с переходной экономикой	1990	80,8	79,8	81,9	99,4	99,7	99,1	95,1	93,9	96,4	44,3	42,2	46,5
	1993	82,3	80,9	83,7	101,3	101,5	101,0	94,7	93,0	96,5	47,4	44,7	50,2

Источник: UNESCO, Statistical Yearbook (Paris, 1995).

Вставка 5.1 Расчет коэффициентов охвата

Валовые коэффициенты охвата получаются путем деления количества учащихся, принятых в школы, на общую численность детей школьного возраста в стране. Хотя единого мнения не существует, большинство стран считают возрастом начального школьного образования 6—11 лет, а среднего школьного образования 12—17 лет. Коэффициентом охвата на третьей ступени является количество учащихся в средних школах и университетах, разделенное на количество населения в возрасте 20—24 лет. Таким образом, валовые коэффициенты охвата включают всех учащихся, обучающихся на данной ступени школьного образования, независимо от их возраста. С другой стороны, в чистых коэффициентах охвата в качестве числителя используются данные только по соответствующим школьным возрастным группам. Использованные в настоящей главе данные ЮНЕСКО рассчитаны в соответствии с различными национальными системами образования и школьного обучения первой и второй ступени. Данные в отношении третьей ступени для лиц в возрасте 20—24 лет приводятся по единой системе. Образование второй ступени включает общее обучение, подготовку преподавателей и профессионально-техническое обучение. Третья ступень обучения включает университеты и другие высшие учебные заведения.

Начальное образование

6. Общее число учащихся начальных школ увеличилось в большинстве регионов мира, особенно в развивающихся странах (см. таблицу 5.1). Общий набор в начальные школы в развивающихся странах возрос с 495,5 миллиона в 1990 году до 544,6 миллиона в 1995 году. Увеличение охвата школьным образованием опередило темпы роста населения в возрастной группе 6—11 лет во всех развивающихся регионах, за исключением африканских стран, расположенных к югу от Сахары, где общее число детей, не посещавших школы, в 1995 году было почти на 2 миллиона выше по сравнению с уровнем 1990 года. Перед развивающимися странами как группой стран по-прежнему стоит огромная задача вовлечения 109 миллионов детей в систему школьного образования, большинство из которых составляют девочки, не имеющие доступа к начальному образованию. Действительно, несмотря на некоторое улучшение чистых коэффициентов охвата школьным образованием, значительная часть детей в возрастной группе начального школьного образования в развивающихся странах остается вне системы школьного образования (таблица 5.2). Наибольшее беспокойство вызывает положение в африканских странах, расположенных к югу от Сахары, где почти 30 процентов детей в возрастной категории начального школьного образования не посещают школы.

Таблица 5.2 Оценки чистого коэффициента охвата начальным школьным образованием, 1990 и 1995 годы

(В процентах)

Регионы	1990 год	1995 год
Восточная Азия и Океания	85,0	90,7
Южная Азия	74,6	80,3
Латинская Америка и Карибский бассейн	85,4	90,8
Страны Африки, расположенные к югу от Сахары	56,5	61,1
Арабские государства	74,9	79,8

Источник: ЮНЕСКО, 1996 год.

Примечание: Чистый коэффициент охвата школьным образованием является процентной долей детей в возрастной группе начального школьного образования (от 6 до 11 лет), которые в настоящее время посещают школу.

7. В развитых странах и в странах с переходной экономикой традиционно наблюдались высокие коэффициенты охвата начальным школьным образованием. Однако эта тенденция не сохранилась в некоторых странах с переходной экономикой в первой половине 90-х годов. Примерами этому являются Албания, Грузия и Украина (см. диаграмму 5.1).

Среднее образование

8. В развивающихся странах увеличился также коэффициент охвата средним школьным образованием (см. таблицу 5.1). Например, в Южной Азии валовой коэффициент охвата увеличился с 39,4 процента в 1990 году до 43,7 процента в 1993 году. В Восточной Азии и Океании он увеличился более чем на 5 процентов. В 1993 году наиболее высокие коэффициенты охвата средним образованием среди развивающихся регионов наблюдались в Латинской Америке и Карибском бассейне, от которых не намного отстают арабские государства. Несмотря на экономические трудности, странам Африки, расположенным к югу от Сахары, также удалось повысить свой коэффициент охвата средним образованием почти на 2 процента. И все же ни один из развивающихся регионов пока не достиг уровня охвата школьным образованием промышленно развитых стран.

9. В странах с переходной экономикой положение в области среднего образования было различным. В 10 из 15 стран наблюдалось снижение коэффициента охвата средним образованием в период между 1990 и 1994 годами (диаграмма 5.2). Наиболее резко коэффициент охвата школьным образованием сократился в Грузии и Украине соответственно на 19 и 16 процента.

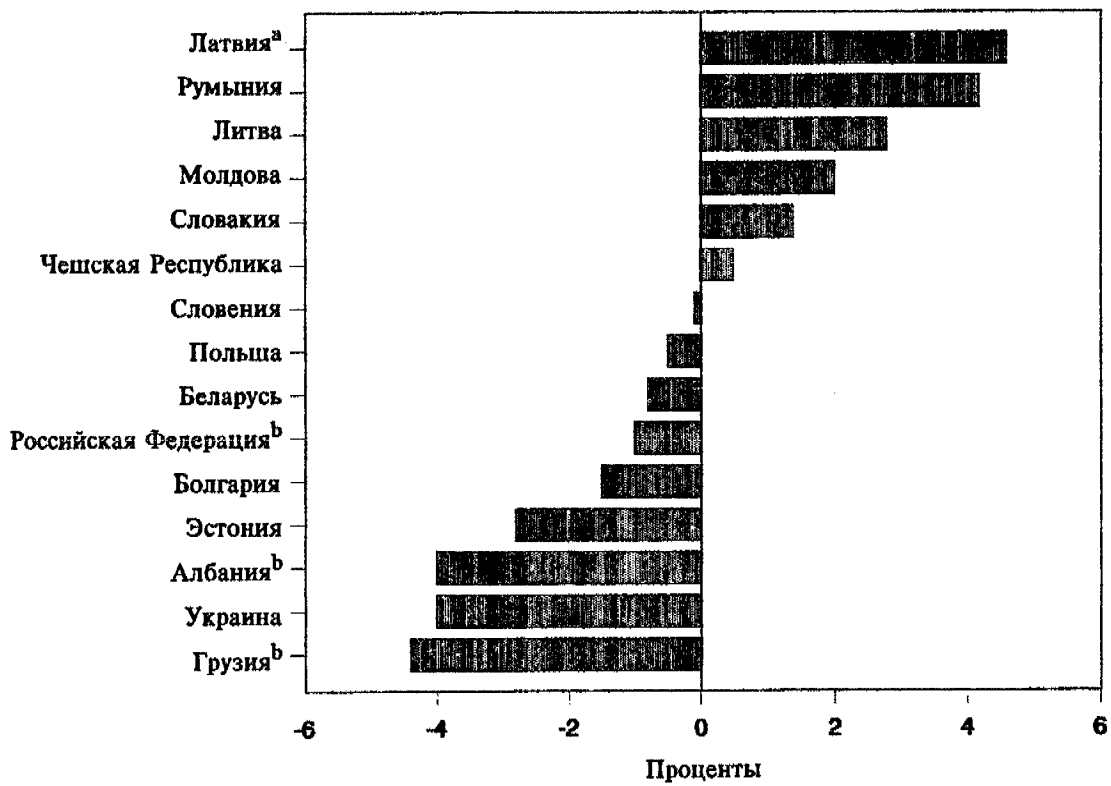
10. В развитых странах произошло незначительное сокращение валового коэффициента охвата средним образованием, но они достигли определенного прогресса в отношении чистых коэффициентов охвата школьным образованием. Количество молодых людей, остающихся в рамках системы образования сверх минимального возраста окончания школы, увеличилось, особенно в Европе[3]. Например, в Соединенном Королевстве доля юношей в возрасте 16 лет, посещающих школу по полной программе, увеличилась с 64 процентов в 1991-1992 годах до 71 процента в 1993-1994 годах, а доля девушек — с 72 до 77 процентов. Увеличение коэффициента участия всей молодежи в возрасте 16-24 лет составило 5 процентных пунктов[4].

Высшее образование

11. За исключением Азии, коэффициенты охвата в системе образования третьей ступени не претерпели значительных изменений в 1990-1993 годах (см. таблицу 5.1). С другой стороны, охват женщин в системе высшего образования значительно увеличился в Латинской Америке и Карибском бассейне, Восточной Азии и Океании. Однако расширение участия женщин в системе высшего образования было наиболее заметным в развитых странах и составило 3,7 процента в период между 1990 и 1993 годом.

12. В большинстве стран женщины обучались в основном в области педагогики и гуманитарных дисциплин. Например, в 1992 году процентная доля обучающихся женщин в этих областях составляла соответственно 53 и 44 процента в Индии, 73 и 74 процента в Японии и 57 и 53 процента в Малайзии[5].

Диаграмма 5.1 Различие коэффициентов охвата начальным школьным образованием в отдельных странах с переходной экономикой, 1990 и 1994 годы

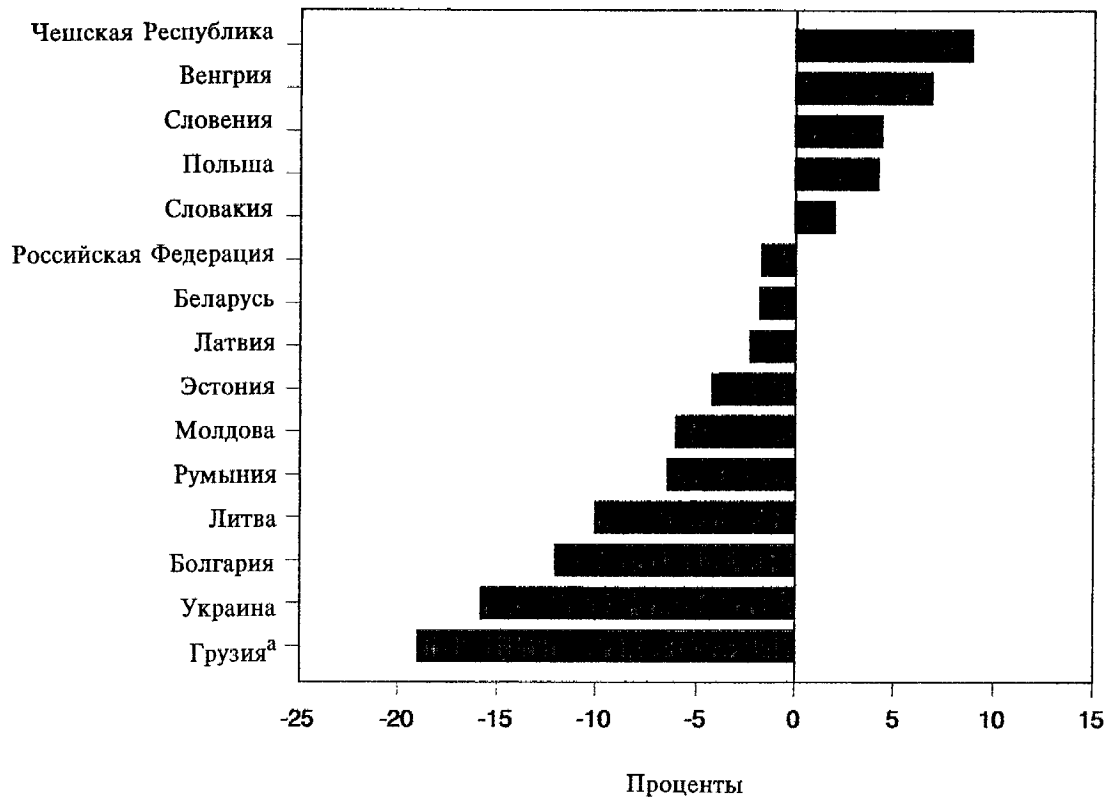


Источник: UNICEF, "Poverty, children and policy: responses for a brighter future", Economies in Transition Studies, Regional Monitoring Report No. 3 (Florence, 1995), p. 147.

[a] 1991 год.

[b] 1993 год.

Диаграмма 5.2 Различие коэффициентов охвата средним школьным образованием в отдельных странах с переходной экономикой, 1990 и 1994 годы



Источник: UNICEF, "Poverty, children and policy: responses for a brighter future", Economies in Transition Studies, Regional Monitoring Report No. 3 (Florence, 1995), p. 147.

[a] 1993 год.

13. Во многих странах с переходной экономикой наблюдалось заметное перераспределение учащихся из таких областей, как инженерная подготовка и медицина, в сферу экономики, финансов и права. Например, в Российской Федерации и в Украине в высших технических и медицинских учебных заведениях за последние четыре года наблюдалось значительное сокращение числа абитуриентов. Многие известные учебные заведения, которые обучали студентов в области фундаментальных наук, в настоящее время находятся в глубоком кризисе. Например, в Литве процентная доля выпускников, получивших дипломы инженеров, сократилась с 28,5 процента в 1990 году приблизительно до 22 процентов в 1994 году[6].

Продолжительность обязательного образования

14. С 1990 года продолжительность обязательного образования изменилась незначительно, за исключением Иордании и Шри-Ланки. Разрыв в продолжительности обязательного школьного образования между развивающимися и развитыми странами остается значительным (таблица 5.3). В большинстве развивающихся стран продолжительность обязательного образования составляет от 4 до 8 лет, а в развитых странах — по меньшей мере 8 лет. Только незначительное число развивающихся стран (например, Бахрейн, Венесуэла, Габон, Малайзия, Намибия, Перу, Шри-Ланка и Южная Африка) смогли ликвидировать этот разрыв.

Социальные и гендерные различия

15. Динамика и структура охвата школьным образованием обращают внимание на ряд проблем, которые необходимо решать. Одна из наиболее серьезных задач, стоящих перед развивающимися странами, заключается в улучшении равенства полов в области доступа к образованию. Из таблицы 5.1 видно, что коэффициенты охвата школьным образованием женщин обычно ниже по сравнению с аналогичным показателем для мужчин. Однако это явление различается по масштабам в зависимости от регионов и стран. Если коэффициент охвата школьным образованием женщин и мужчин приблизительно одинаков в Латинской Америке и Карибском бассейне, то в других развивающихся регионах коэффициент охвата школьным образованием женщин, как правило, ниже. Тем не менее определенный прогресс наблюдается в арабских государствах и в Южной Азии, особенно на уровне начального и среднего образования. В то же время в период между 1990 и 1993 годом гендерный разрыв в третьей ступени образования в этих двух регионах увеличился.

16. В некоторых развитых и развивающихся странах необходимо предпринять дополнительные усилия по устранению значительных различий в охвате школьным образованием между городским и сельским населением, а также по этническому и социальному признаку. В отношении детей из бедных семей, особенно в сельских районах, и детей из числа меньшинств наблюдается тенденция к более низким коэффициентам охвата школьным образованием и к оставлению школы гораздо чаще по сравнению с детьми из обеспеченных семей или из преобладающего этнического большинства. Во многих странах с низкими доходами широкое использование детского труда (как в сельских районах, так и городах) очень часто не позволяет детям посещать школу. По оценкам МОТ, в мире число работающих детей в возрастной категории начального образования составляло 128 миллионов в 1995 году. Около 50 процентов детей в возрастной категории среднего образования были заняты в той или иной форме экономической деятельности[7]. В таких странах показатели отсева весьма высоки. Например, процентная доля первоклассников из возрастной категории 1991 года, достигающих пятого класса, составляла менее 25 процентов в Эфиопии, 28 процентов на Мадагаскаре, 45 процентов на Гаити и 47 процентов в Непале[8].

Таблица 5.3 Продолжительность обязательного образования

Число лет обязательного образования								
4 года	5 лет	6 лет	7 лет	8 лет	9 лет	10 лет	11 лет	12 лет
Сан-Томе и Принсипи	Бангладеш	Афганистан	Аргентина	Албания	Алжир	Андорра	Антигуа и Барбуда	Американское Самоа
	Колумбия	Бенин	Британские Виргинские острова	Ангола	Австрия	Багамские Острова	Австралия	Ангилья
	Египет	Буркина-Фасо	Эритрея	Боливия	Китай	Белиз	Азербайджан	Бахрейн
	Иран, Исламская Республика	Бурунди	Лесото	Бразилия	Коморские Острова	Канада	Беларусь	Барбадос
	Лаосская Народно-Демократическая Республика	Камбоджа	Маврикий	Болгария	Коста-Рика	Каймановы Острова	Гренада	Бельгия
	Макао	Кабо-Верде	Мозамбик	Чад	Кипр	Конго	Гуам	Бермудские Острова
	Мадагаскар	Центральноафриканская Республика	Пуэрто-Рико	Чили	Чешская Республика	Доминика	Израиль	Бруней-Даруссалам
	Мьянма	Кот-д'Ивуар	Руанда	Хорватия	Дания	Франция	Казахстан	Французская Полинезия
	Непал	Куба	Свазиленд	Доминиканская Республика	Сальвадор	Французская Гвиана	Малайзия	Германия
	Турция	Джибути	Объединенная Республика Танзания	Экваториальная Гвинея	Эстония	Габон	Молдова	Гибралтар
	Вьетнам	Эквадор	Тринидад и Тобаго	Исландия	Финляндия	Гваделупа	Монтсеррат	Сент-Китс и Невис
		Эфиопия	Острова Тёркс и Кайкос	Индия	Гана	Гайана	Нидерланды	
		Гватемала	Замбия	Италия	Греция	Венгрия	Новая Зеландия	
		Гвинея		Кения	Гонконг	Иордания	Перу	
		Гвинея-Бисау		Кувейт	Ирландия	Корейская Народно-Демократическая Республика	Шри-Ланка	
		Гаити		Лихтенштейн	Япония	Мальта	Суринам	
		Гондурас		Македония	Кирибати	Мартиника	Соединенное Королевство	
		Индонезия		Малави	Республика Корея	Монако		
		Ирак		Монголия	Латвия	Науру		
		Ямайка		Тихоокеанские острова	Либерия	Новая Каледония		
		Мексика		Польша	Ливийская Арабская Джамахирия	Ниуэ		
		Марокко		Румыния	Литва	Южная Африка		
		Никарагуа		Сан-Марино	Люксембург	Испания		
		Нигерия		Словения	Мали	Сент-Люсия		
		Панама		Сомали	Норвегия	Сен-Пьер и Микелон		
		Парагвай		Тонга	Португалия	Соединенные Штаты Америки		
		Филиппины		Украина	Российская Федерация	Венесуэла		
		Сенегал		Йемен	Сейшельские Острова			
		Судан		Югославия	Словакия			
		Сирийская Арабская Республика		Зимбабве	Швеция			
		Таиланд			Швейцария			
		Того			Таджикистан			
		Объединенные Арабские Эмираты			Тунис			
		Уругвай			Тувалу			
		Вануату						
		Йеменская Арабская Республика (бывшая)						
		Заир						

Источник: UNESCO, Statistical Yearbook, 1995 (Paris, 1995), table 3.1.

17. В большинстве стран коэффициенты охвата школьным образованием и показатели отсева гораздо ниже в сельских районах по сравнению с городами. Согласно некоторым оценкам, охват средним образованием в сельских районах в Чили составлял в 1993 году 49 процентов по сравнению с 85 процентами в городах. Например, в Бразилии охват средним образованием детей в возрасте 12 лет составлял в 1990 году 91 процент в городах и 75 процентов в сельских районах, а детей в возрасте 15 лет соответственно 73 и 45 процентов[9].

18. Почти во всех многонациональных странах показатели отсева среди представителей некоторых этнических меньшинств выше по сравнению с преобладающими этническими группами или большинством. Например, в Соединенных Штатах Америки показатели отсева в школах для испаноговорящих и чернокожих были соответственно на 12,7 процента и 3 процента выше по сравнению с национальным средним уровнем в 1993 году[10]. Аналогичные тенденции наблюдались в странах со значительной долей коренного населения в Латинской Америке, Российской Федерации, Австралии и Новой Зеландии. Например, в Мексике средний показатель отсева в начальных школах в районах со значительной долей коренного населения был в два раза выше по сравнению со средним показателем в регионах, где преобладает некоренное население[11].

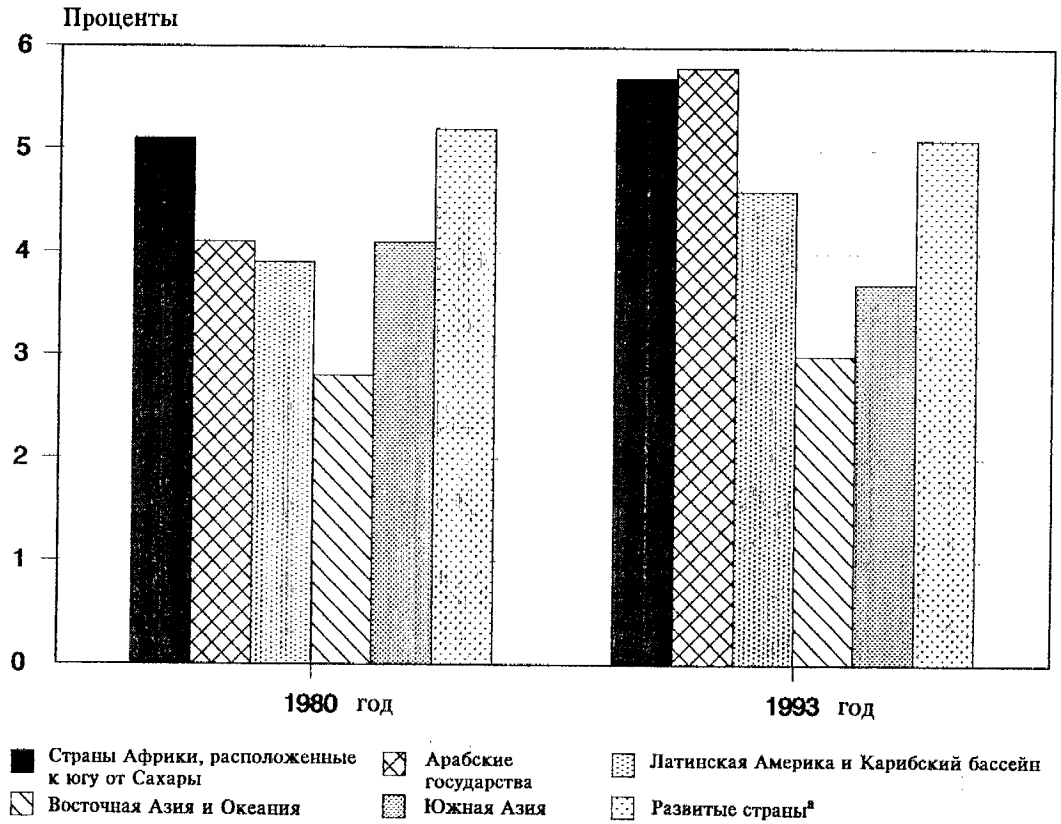
19. Данные свидетельствуют о том, что во многих странах дети из социальных слоев с низкими доходами отстают в получении образования. Согласно недавнему исследованию в отношении семи латиноамериканских стран, молодые люди из семей, входящих в две низшие категории по уровню доходов, обучались в системе формального образования на четыре года меньше по сравнению с молодыми людьми из семей, принадлежащих к двум высшим категориям[12]. Необходимо предпринимать усилия в интересах определенных групп для исправления таких дисбалансов и обеспечения доступа к образованию для всех.

2. Государственные расходы на образование

20. Несмотря на решительно выражаемую приверженность базовому образованию, многие развивающиеся страны не смогли обеспечить всеобщий характер доступа к образованию. С 1980 года развивающиеся страны, за исключением стран Южной Азии, увеличили государственные расходы на образование как доли от ВНП (см. диаграмму 5.3). В расчете на душу населения страны Восточной Азии, Латинской Америки и Карибского бассейна увеличивали свои государственные расходы на образование более высокими темпами по сравнению с другими развивающимися регионами (см. диаграмму 5.4). Страны Восточной Азии более чем удвоили государственные расходы на образование в расчете на одного жителя, а страны Латинской Америки увеличили их на 30 процентов с 1980 по 1992 год. Однако в африканских странах, расположенных к югу от Сахары, и в странах Южной Азии государственные расходы на образование на душу населения с 1980 года снизились. Правда, необходима одна оговорка[13]. Представленные здесь данные основаны на номинальных цифрах, и поэтому в них не учитывается влияние ценовой инфляции на расходы в области образования. Таким образом, если учесть инфляцию, то увеличение расходов на образование в реальных показателях, возможно, будет менее заметным в Восточной Азии и Латинской Америке, а уменьшение будет более значительным в африканских странах, расположенных к югу от Сахары, и в Южной Азии по сравнению с тем, о чем свидетельствуют приведенные здесь цифры.

21. В 1980-1993 годах разрыв между развивающимися и развитыми странами в государственных расходах на образование на душу населения увеличился. В течение этого периода средние показатели государственных расходов на образование на душу населения в развивающихся странах сократились с 6,4 до 4,0 процента от аналогичного показателя развитых стран[14].

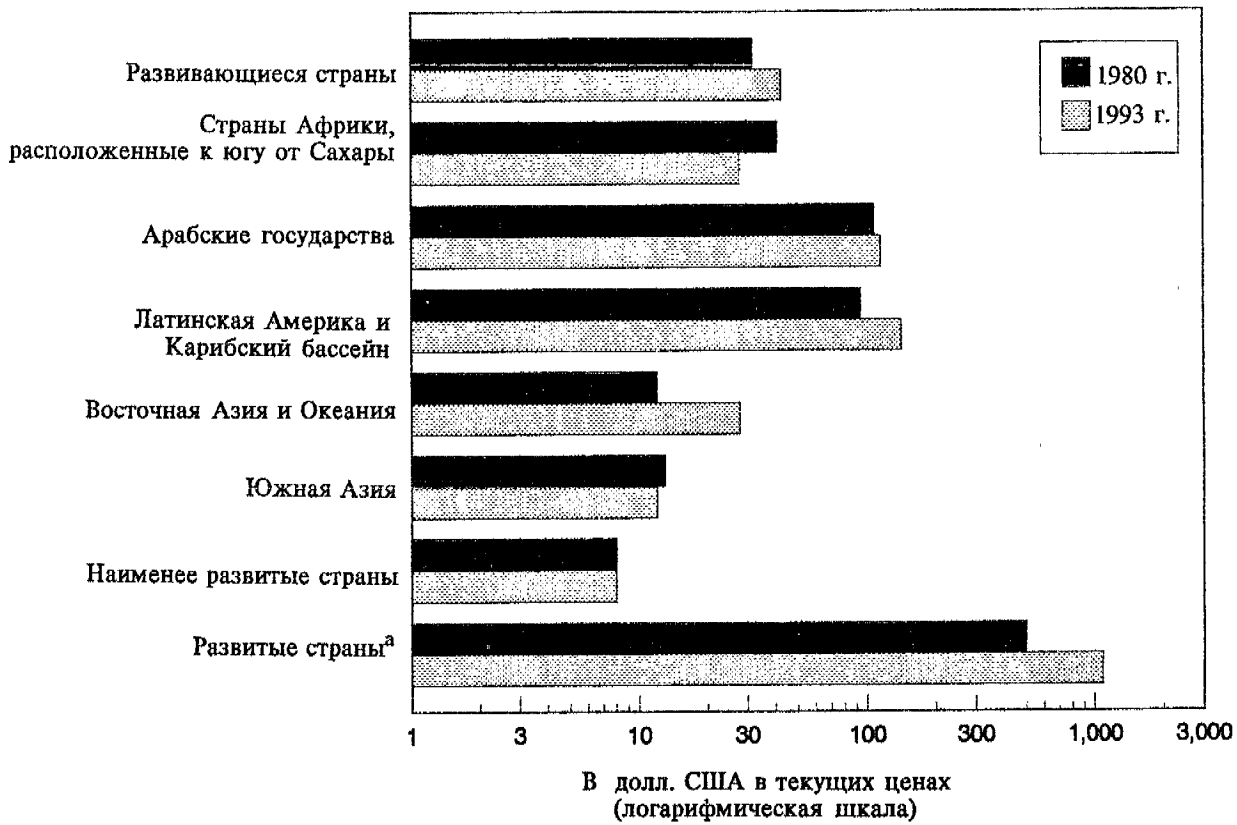
Диаграмма 5.3 Государственные расходы на образование в процентах от ВНП, 1980 и 1993 годы
(на основе текущих рыночных цен)



Источник: UNESCO, Statistical Yearbook 1995 (Paris, 1995).

[a] Включая страны с переходной экономикой.

Диаграмма 5.4 Государственные расходы на образование на душу населения, 1980 и 1993 годы



Источник: UNESCO, Statistical Yearbook 1995 (Paris, 1995).

[a] Включая страны с переходной экономикой.

22. Следует отметить, что многие развивающиеся страны могут испытывать трудности в дальнейшем увеличении государственных расходов на образование, поскольку их национальный доход остается относительно низким. В ряде стран необходимость проведения изменений налоговой политики в связи с увеличивающимся бюджетным дефицитом и растущими обязательствами по выплате их внешней задолженности ограничила способность правительства к увеличению бюджета образования. Попытки преодолеть нехватку средств путем переноса расходов на семьи и общины также столкнулись с трудностями. Чрезвычайно низкие доходы на душу населения в некоторых странах ограничили способность общин и семей вкладывать в образование своих детей больше, чем они делали прежде. Дополнительное бремя на семьи с низкими доходами может оказать негативное влияние на охват школьным образованием, особенно девушек, поскольку спрос на начальное образование зависит от его стоимости.

23. Многие развивающиеся страны в последнее время пытаются развивать государственное начальное образование без увеличения его стоимости за счет применения различных подходов. Например, Колумбия, Сенегал и Зимбабве начали привлекать учителей с более низким уровнем формального образования, но с лучшим уровнем подготовки на месте работы, сокращая таким образом расходы на заработную плату. Другие страны (например, Замбия и Бангладеш) увеличили количество учеников в классах и ввели учебу в две смены, значительно сокращая таким образом капитальные затраты[15]. Многие развивающиеся страны пересмотрели структуру распределения финансирования в рамках сектора образования и внесли изменения в пользу начального образования. Например, в Чили доля среднего и высшего образования в государственных расходах на образование сократилась с 18 и 33 процентов в 1980 году до 13 и 21 процента в 1993 году. В Бангладеш сократилась доля высшего образования (с 13 процентов в 1980 году до 8 процентов в 1992 году) и увеличилось финансирование начального и среднего образования[16].

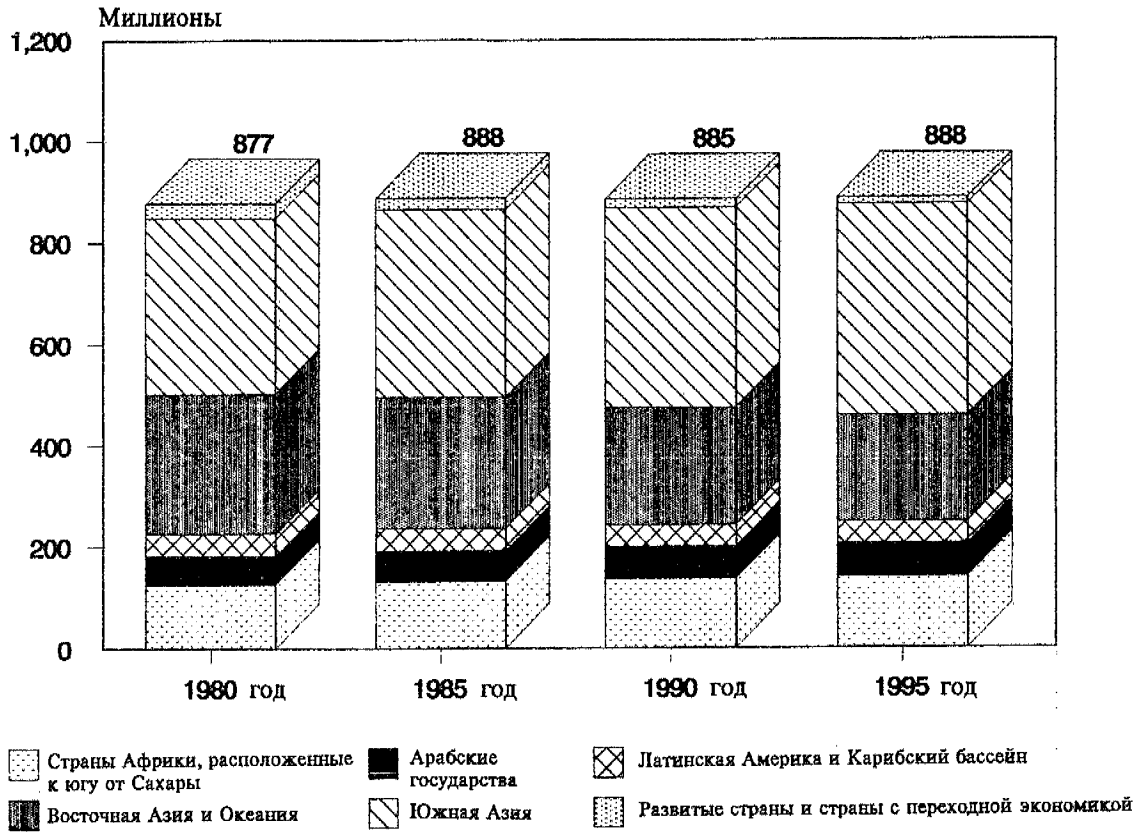
24. Страны с переходной экономикой перераспределили затраты на обучение, особенно в области высшего образования, на родителей. Это изменение было достигнуто в основном за счет частичной приватизации как среднего, так и высшего государственного образования. Однако такой подход может поставить под угрозу всеобщий доступ к образованию и равенство возможностей.

25. В развитых странах государственные расходы на образование в качестве процентной доли от ВНП не претерпели значительного изменения с 1985 по 1993 год. С учетом нынешних бюджетных трудностей и демографических тенденций маловероятно, что эта группа стран значительно увеличит государственное финансирование. Однако наблюдается растущее давление на государственную систему образования с целью учета конкретных потребностей различных социальных групп в некоторых странах. Это потребует дополнительного финансирования или изменений в распределении средств между статьями расходов (заработная плата учителей, учебные материалы, капитальные затраты и другие статьи).

B. Неграмотность среди взрослых

26. Несмотря на огромные усилия по ликвидации неграмотности среди взрослых, абсолютное число неграмотных взрослых увеличилось с 877 миллионов в 1980 году до 885 миллионов в 1995 году, большинство из которых (872 миллиона) проживало в развивающихся странах (см. диаграмму 5.5).

Диаграмма 5.5 Число неграмотных среди взрослых, 1980—1995 годы



Источник: UNESCO, Statistical Yearbook 1995 (Paris, 1995).

27. В относительном выражении неграмотность среди взрослых сокращается во всех регионах (см. таблицу 5.4), хотя она оставалась значительно выше в некоторых развивающихся регионах. Уровень неграмотности среди лиц в возрасте 15 лет и старше снизился в развивающемся мире с 42 процентов в 1980 году до 30 процентов в 1995 году. Наиболее заметное улучшение произошло в африканских странах, расположенных к югу от Сахары, где снижение уровня неграмотности с 1980 года было наивысшим (17 процентов), и в арабских государствах (16 процентов). В Южной Азии показатель неграмотности среди взрослых снизился с 1980 по 1995 год на 11 процентов.

Таблица 5.4 Доля неграмотных среди взрослых по регионам, 1980, 1990 и 1995 годы (в процентах)

Регион	1980 год	1990 год	1995 год
Мир в целом	30,5	24,7	22,6
Развитые страны[a]	3,4	1,8	1,3
Развивающиеся страны	42,0	32,8	29,6
Страны Африки, расположенные к югу от Сахары	59,8	48,7	43,2
Арабские государства	59,2	48,3	43,4
Латинская Америка и Карибский бассейн	20,3	15,1	13,4
Восточная Азия и Океания	30,7	19,7	16,4
Южная Азия	60,9	53,4	49,8

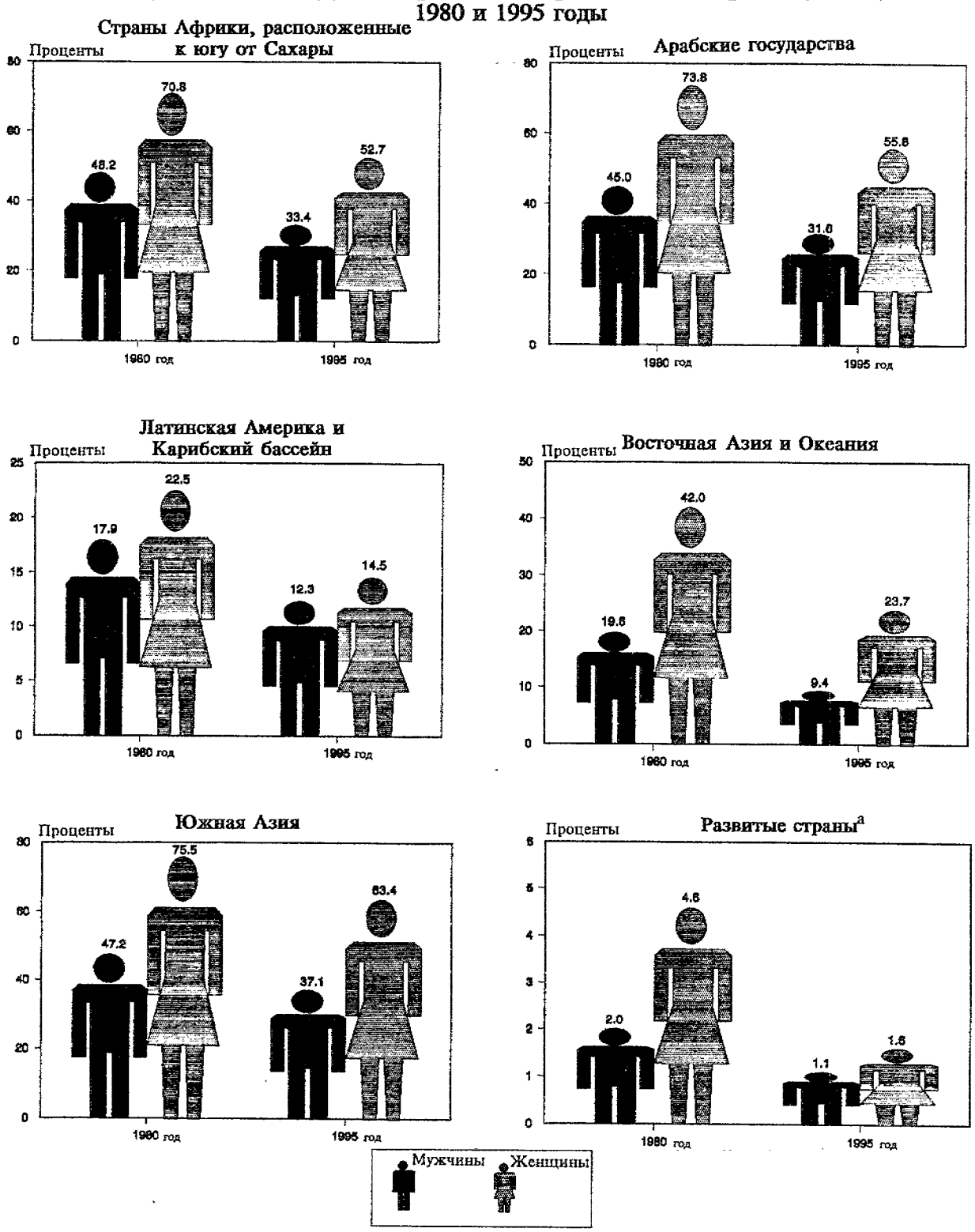
Источник: UNESCO, Statistical Yearbook 1995 (Paris, 1995), table 2.2.
[a] Включая страны с переходной экономикой.

28. Во всех регионах, включая развитые страны, уровень неграмотности среди женщин был намного выше по сравнению с мужчинами (см. диаграмму 5.6). В 1995 году наивысший в мире уровень неграмотности среди женщин наблюдался в Южной Азии и составил 64 процента. В арабских государствах и в африканских странах, расположенных к югу от Сахары, более половины взрослого женского населения остается неграмотным. Однако определенный прогресс наблюдался с 1980 года, когда уровень неграмотности среди женщин в этих регионах снизился на 18 процентов.

C. Влияние образования

29. Единой оценки влияния образования на жизнь людей не существует. Тем не менее эмпирические исследования выявили, что существует тесная связь между, например, уровнем образования и доходами, между образованием и безработицей и между образованием и качеством жизни[17].

Диаграмма 5.6 Доля неграмотных с разбивкой по признаку пола, 1980 и 1995 годы



Источник: UNESCO, Statistical Yearbook, 1995 (Paris, 1995).

[a] Включая страны с переходной экономикой.

30. Основной тенденцией за последние три десятилетия было повышение квалификационных требований при трудоустройстве, что связано с технологическими изменениями. Во всех секторах экономики преимущество получали те, кто мог реагировать и справляться с быстро изменяющейся структурой спроса на рабочую силу. Данные в отношении отдельных развитых стран свидетельствуют о том, что в 80-х годах и в начале 90-х годов доходы увеличивались с ростом образовательного уровня (таблица 5.5). Распространенность низкой заработной платы среди работников с образованием ниже законченного среднего обычно более чем в два раза превышала средний показатель для всех занятых в странах ОЭСР и составляла от 10 процентов во Франции до 32 процентов в Соединенных Штатах[18]. Аналогичная тенденция наблюдалась во многих развивающихся странах[19]. Например, в Перу оценка функции основного заработка дала общий показатель возобновления учебы в размере 5,7 процента в 1993 году. Различие в показателях возобновления учебы между теми, которые закончили только начальную школу, и теми, кто немного обучался в системе среднего образования, составило 58 процентов[20]. Кроме того, масштабы безработицы стали значительно зависеть от начального уровня образования. Например, согласно одному исследованию по Соединенным Штатам средний уровень безработицы среди лиц в возрасте 27 лет был, начиная с возраста 18 лет, выше среди лиц, оставивших средние школы (6,2), по сравнению с выпускниками колледжей (3,7) этого же возраста[21].

Таблица 5.5 Соотношение доходов в зависимости от образовательного уровня в отдельных странах в начале 80-х и в начале 90-х годов

	Начало 80-х годов		Начало 90-х годов	
Страна	Мужчины	Женщины	Мужчины	Женщины
Австралия				
Уровень Е/Уровень А	1,74	1,70	1,79	1,71
Уровень Е/Уровень В	1,65	1,52	1,62	1,61
Канада[a]				
Уровень Е/Уровень А	1,90	2,22	2,08	2,23
Уровень Е/Уровень В	1,70	1,82	1,71	1,80
Дания				
Уровень Е/Уровень А	1,58	1,46	1,61	1,36
Уровень Е/Уровень В	1,39	1,33	1,31	1,21
Япония[a]				
Уровень Е/Уровень А	1,36	1,59	1,36	1,62
Уровень Е/Уровень В	1,28	1,36	1,28	1,38
Норвегия				
Уровень Е/Уровень А	1,43	1,26	1,35	1,25
Уровень Е/Уровень В	1,35	1,19	1,26	1,26
Швеция				
Уровень Е/Уровень А	1,37	1,49	1,55	1,51
Уровень Е/Уровень В	1,22	1,47	1,36	1,54
Соединенные Штаты[a]				
Уровень Е/Уровень А	2,33	2,15	2,47	2,32
Уровень Е/Уровень В	1,73	1,64	1,89	1,83

Источник: OECD, The OECD Jobs Study: Evidence and Explanations (Paris, 1994).
Примечание: Уровень А — неполное среднее образование
Уровень В — среднее образование
Уровень Е — университет

[a] Середина/конец 80-х годов.

31. Качественные аспекты жизни людей также находились под серьезным влиянием образования. Многочисленные исследования по вопросам бедности свидетельствуют о том, что одной из наиболее важных особенностей бедных является отсутствие образования или низкое качество полученного образования. Например, в Никарагуа неграмотно более половины очень бедного населения в сельских районах и более одной трети в городах. В Тунисе более 90 процентов глав бедных семей не завершили начального обучения. В Польше распространенность бедности в три раза выше в группе населения с восемью классами школьного обучения по сравнению с группой населения с 14 классами школьного обучения[22].

32. Существует также взаимосвязь между бедностью, рождаемостью, детской смертностью и образовательным уровнем женщин. В большинстве бедных стран высокий уровень неграмотности среди женщин связан с высокими показателями рождаемости и детской смертности, причем последний имеет тенденцию к снижению по мере повышения грамотности среди женщин (см. диаграмму 5.7).

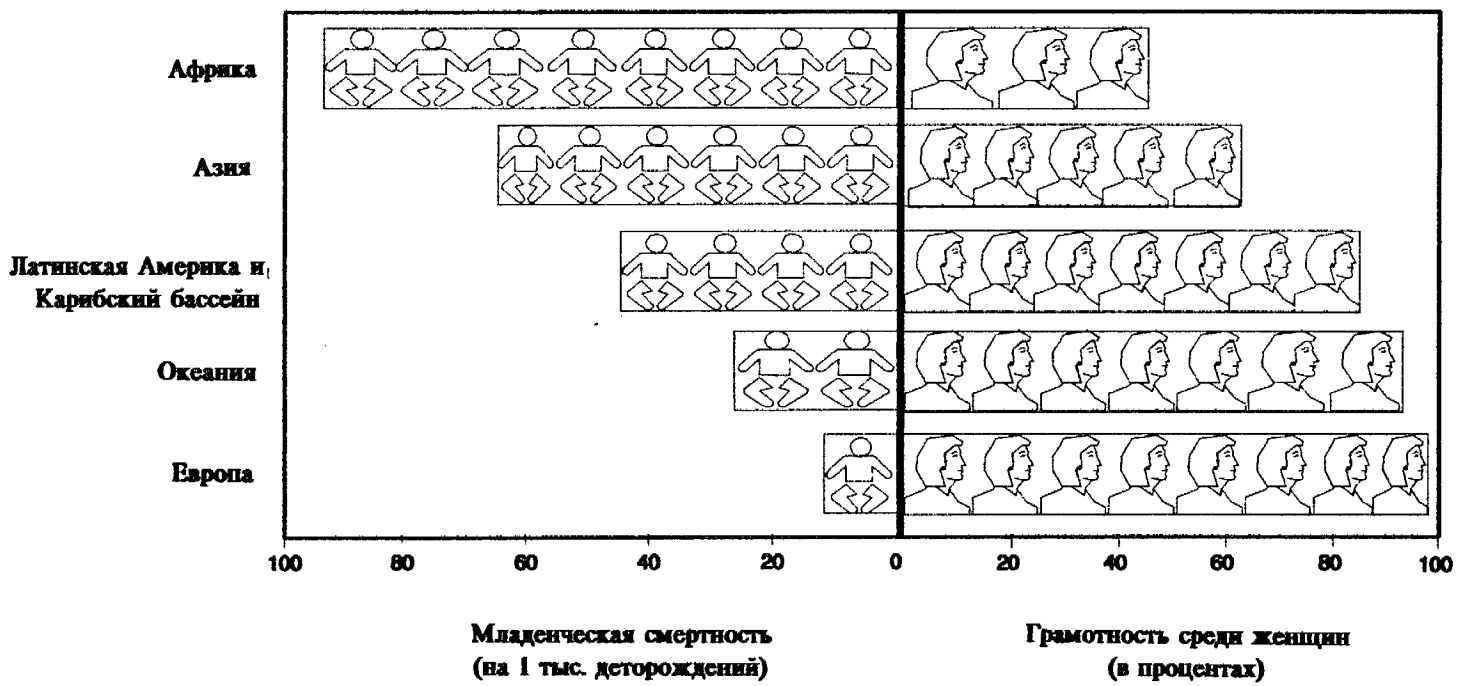
D. Факторы спроса и предложения

33. Качество данной системы образования может быть оценено с точки зрения существующего спроса на национальном или глобальном уровне или с точки зрения будущего спроса. Оно может быть также оценено с точки зрения личных и социальных выгод. Например, в ходе недавних дискуссий по вопросу качества образования в Латинской Америке значительное внимание было уделено растущему несоответствию между качеством и структурой знаний и профессиональных навыков, приобретенных в системе образования, и потребностями экономики отдельных стран, конкурирующих на глобальном уровне. Это означает, что существует несоответствие между предложением и спросом на профессии. В некоторых странах Латинской Америки различия в доходах, связанные с различиями в образовательном уровне, сужались, подрывая таким образом стимулы к приобретению знаний через формальное обучение. Такая тенденция является показателем другого несоответствия между личными ожиданиями выгод от получения образования и реальными результатами. В то же время было признано, что, хотя страны этого региона в значительной мере выиграли от улучшения положения в области образования с точки зрения производительности труда и стабилизации роста населения, без дальнейшего прогресса страны Латинской Америки не смогут сохранить темпы экономического подъема и увеличить свою конкурентоспособность на мировом рынке. Поэтому необходимо, чтобы существующие системы образования более гибко реагировали на потребности национальной экономики.

34. В идеальном случае системы образования должны дать возможность населению приобретать профессиональные навыки, необходимые для приспособления к быстро изменяющимся социально-экономическим условиям как на национальном, так и на глобальном уровне. Но в большинстве стран образование не отвечает полностью таким потребностям, хотя масштабы этой проблемы могут значительно изменяться в зависимости от страны.

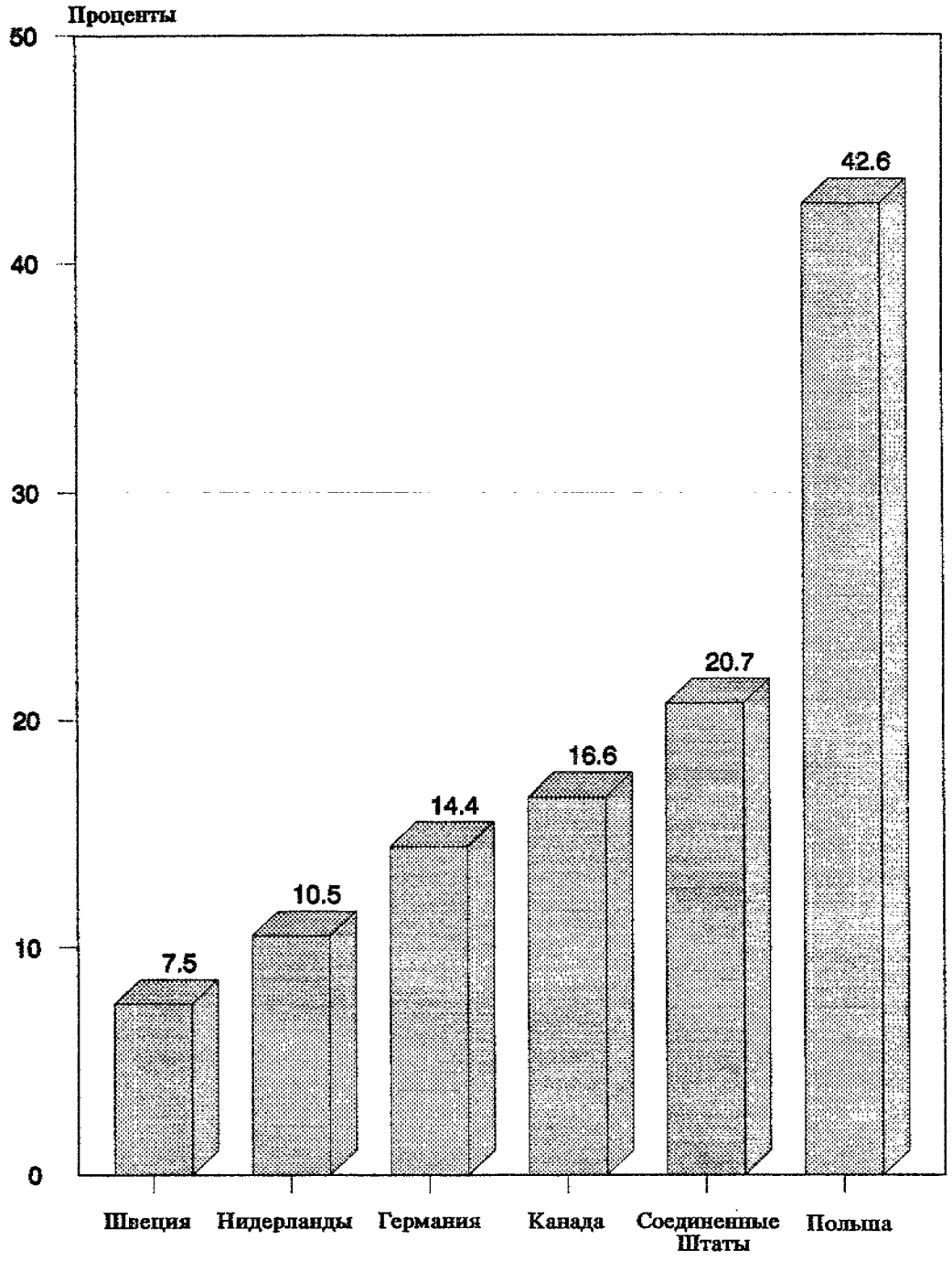
35. В некоторых развитых странах относительно высокая распространенность функциональной неграмотности свидетельствует о том, что системам образования не удалось полностью обеспечить надлежащее обучение и удовлетворять меняющиеся потребности экономики. В некоторых развитых странах с давно сложившейся системой государственного образования высока процентная доля взрослых с ограниченной базовой грамотностью (диаграмма 5.8). Она составляет от 8 процентов в Швеции до 21 процента в Соединенных Штатах Америки. В Польше этот показатель вызывает тревогу: около 43 процентов. Одна из причин такого разочаровывающего результата заключается в неспособности систем образования удержать детей в школе.

Диаграмма 5.7 Грамотность среди женщин и младенческая смертность, 1990—1995 годы



Источник: UNESCO, Statistical Yearbook 1995 (Paris, 1995), и United Nations, World Population Monitoring 1996 (United Nations Publication, forthcoming).

Диаграмма 5.8 Доля взрослых, имеющих только базовые навыки грамотности в отдельных странах, 1995 год



Источник: Данные ОЭСР, 1995 год.

36. Ухудшающиеся средние результаты экзаменов также свидетельствуют о том, что системы национального образования в некоторых развитых странах не сумели сохранить высокий уровень обучения. Например, в Соединенном Королевстве только 54 процента молодых людей (в возрасте 19—21 года) удовлетворяли национальным критериям в области образования и подготовки кадров в 1991 году[23]. В Соединенных Штатах Америки только 8 процентов из числа тех учащихся средних школ, которые прошли в 1994 году школьный квалификационный экзамен, набрали 600 или более пунктов (максимум 800, минимум 200) на устном экзамене, в то время как 42 процента набрали менее 400 пунктов[24].

37. В большинстве развивающихся стран низкое качество формального образования является хронической проблемой. Называются несколько причин: относительно короткая продолжительность обязательного обучения, нехватка школьных учителей, нехватка школьных помещений и перегруженность классов. Например, в африканских странах, расположенных к югу от Сахары, и в Южной Азии среднее соотношение между количеством учителей и учеников составляло менее половины аналогичного показателя в развитых странах в начале 90-х годов (см. таблицу 5.6).

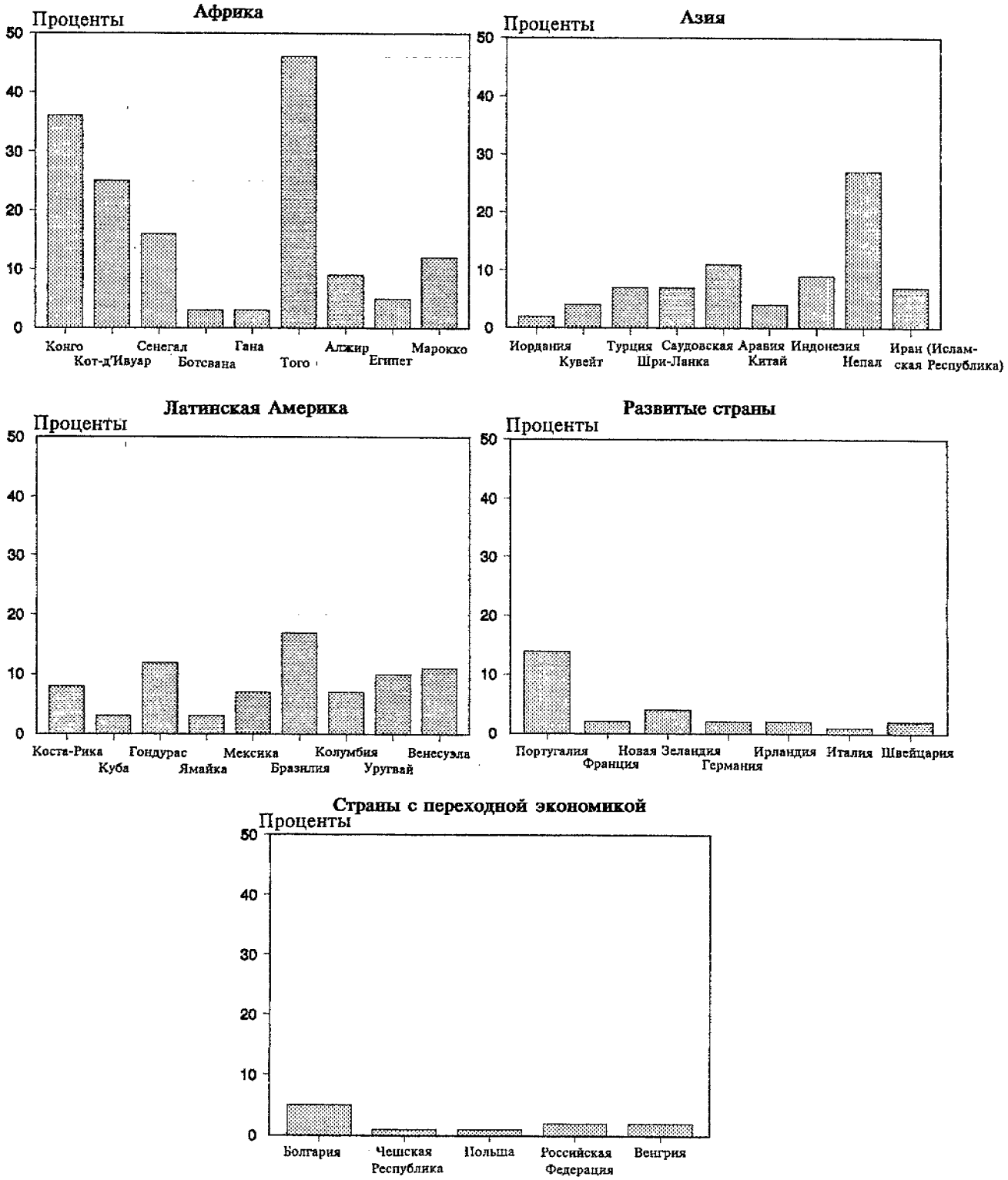
Таблица 5.6 Количество преподавателей (все ступени) на тысячу человек в возрасте 15—64 лет, 1985 и 1992 годы

	1985 год	1992 год
Мир в целом	16	16
Развивающиеся страны	13	13
Страны Африки, расположенные к югу от Сахары	9	10
Арабские государства	17	19
Латинская Америка/Карибский бассейн	21	22
Восточная Азия/Океания	14	14
Китай	13	13
Южная Азия	9	9
Индия	9	9
Наименее развитые страны	7	7
Развитые страны[a]	23	24
Северная Америка	23	24
Азия/Океания	23	25
Европа/Российская Федерация	23	24

Источник: UNESCO, World Education Report 1995 (Paris, 1995), p. 108.
[a] Включая страны с переходной экономикой.

38. Нехватка высококвалифицированных учителей также является проблемой, способствующей высоким показателям оставления на второй год и отсева в некоторых развивающихся странах. Такое положение является особенно серьезным в некоторых африканских странах, расположенных к югу от Сахары (диаграмма 5.9). Кроме того, многим учителям в развивающихся странах приходится сталкиваться с практическим отсутствием базовых школьных принадлежностей. Наблюдается хроническая нехватка учебников, авторучек и бумаги.

Диаграмма 5.9 Процентная доля второгодников на первой ступени образования в начале 90-х годов



Источник: UNESCO, Statistical Yearbook 1995 (Paris, 1995).

39. В большинстве развивающихся стран и в странах с переходной экономикой покупательная способность учителей резко снизилась. Сокращение государственных расходов и инфляция означали более низкую реальную заработную плату учителей во многих африканских и латиноамериканских странах. В Аргентине, Центральноафриканской Республике, Кении и на Мадагаскаре покупательная способность учителей с начала 80-х годов по 1993 год снизилась на 30-50 процентов. Аналогичные тенденции наблюдались в странах с переходной экономикой. Например, в Российской Федерации отношение среднемесячной заработной платы учителей к месячной заработной плате по всей стране снизилось с 80 процентов в 1980 году до 69 процентов в 1994 году[25].

40. В развитых странах наблюдалось растущее давление на преподавателей в целях повышения качества обучения, что привело к дополнительной рабочей нагрузке и изменениям в методике. В то же время для повышения профессионального уровня преподавателей выделялись в лучшем случае незначительные ресурсы. Более того, в стремлении решить проблему дефицита государственного бюджета активизировались попытки сократить заработную плату преподавателей, что таким образом подрывало их экономические стимулы.

E. Текущая политика и программные вопросы

41. Образование имеет фундаментальное значение для повышения качества жизни людей и обеспечения социального и экономического прогресса. Однако ввиду серьезных различий в уровнях образования и местного спроса на профессии по регионам приоритеты политики также значительно различаются.

42. Например, в большинстве развивающихся стран Африки и Азии упор в настоящее время делается на расширение охвата школьным образованием с целью обеспечения всеобщего начального обучения. Другой приоритетной задачей является привлечение девушек к учебе в школе. Прогресс, достигнутый некоторыми странами Азии и Африки в расширении охвата начальным школьным образованием, явился результатом совместных усилий правительств, доноров и неправительственных организаций. Такое увеличение было достигнуто либо увеличением бюджетных расходов на образование, либо изменением приоритетов, управления и организации обучения. Например, некоторые страны сочетали уделение особого внимания детям в самых бедных регионах и девушкам с увеличением финансирования начального обучения и реорганизацией управления в области образования. Например, в Пакистане и Малави местные общины оказали помощь в строительстве новых школ и в предоставлении мебели, помещений и земельных участков для временных школ. Родители помогали контролировать посещение школ и решать проблемы поведения учащихся. Во многих случаях принимались во внимание культурные традиции путем, среди прочего, разработки соответствующего комплекса мер, «благоприятных в отношении девушек», формирования однополых классов, обеспечения соответствующими учебными материалами и привлечения женщин в качестве преподавателей[26]. Представляется, что сотрудничество между правительством, общиной и семьей является эффективным подходом к решению проблем начального образования.

43. Ликвидация неграмотности среди взрослых к 2000 году остается в повестке дня многих развивающихся стран. Подходы к решению этой проблемы различаются в зависимости от страны. Например, правительство Индии впервые создало национальную открытую школу, которая предлагает базовое, среднее и профессионально-техническое обучение и программы улучшения качества жизни для всех лиц в возрасте 14 лет и старше. Эти школы привлекли лиц из маргинальных групп, на долю которых в настоящее время приходится более 50 процентов набора. Некоторые страны начали использовать самые разнообразные технологии для борьбы как с неграмотностью среди взрослых, так и для улучшения базового образования молодежи. Например, в Таиланде в 80-е годы были созданы учебные радиопрограммы. Индия использует спутниковую трансляцию для охвата крупных групп населения и отдаленных деревень. Китай применяет национальные программы заочного обучения, а

Кот-д'Ивуар ввел учебные телепрограммы[27]. Несмотря на преимущества этих новых подходов, оценка национального опыта некоторых стран свидетельствует о том, что они не могут заменить формальное образование, хотя могут играть важную дополняющую роль.

44. Качество обучения является серьезной проблемой для развивающихся и развитых стран. Широко распространено мнение, что слишком много детей получают в школах очень мало знаний. Как и ожидалось, подходы к решению этой проблемы варьируются по странам и зависят от выявленных причин и наличия ресурсов. В развивающихся странах упор делается на качество подготовки преподавателей и предоставляемых ими услуг. Ожидается, что в развитых странах использование новых технологий принесет лучшие результаты. В странах с переходной экономикой реформа учебных программ, децентрализация и приватизация рассматриваются в качестве средства обеспечения того, чтобы образовательные учреждения лучше реагировали на потребности в профессиях.

45. Во многих странах цель эффективности обучения является их основным приоритетом. Проблема отсева стоит весьма остро в большинстве развивающихся и в некоторых развитых странах. Считается, что в дополнение к более высокому качеству обучения программы закрепления учеников в школах могут содействовать снижению показателей отсева. Например, в Латинской Америке благодаря таким программам увеличилась доля детей, достигающих третьего и четвертого года обучения. В целом представляется, что в будущем в политике в области образования большинства стран будет преобладать подход к проблемам образования, ориентированный на конечный результат.

46. Растущее внимание уделяется также связи между образованием и трудоустройством. Эта проблема выходит за рамки школ и молодежи. Например, в ходе первого Международного обзора грамотности среди взрослых было установлено, что практически одна пятая часть населения в возрасте 16—65 лет в семи экономически развитых странах могла оперировать только на самых базовых уровнях грамотности и счета. Эта часть населения несомненно подвержена более высокому риску безработицы, особенно в условиях, в которых профессиональные навыки должны постоянно совершенствоваться для следования за изменяющимися условиями рынка труда. Однако стимулирование инвестиций в человеческий капитал, особенно в случаях, когда возобновление некоторых видов обучения может быть низким, является непростой задачей. Кроме того, в настоящее время ведется широкая дискуссия в отношении надлежащей роли правительства в отношении социальных секторов и наблюдается тенденция к исключению участия правительства, где это возможно. Однако образование имеет уникальный характер в том смысле, что это товар как для потребления, так и инвестирования. Обеспечение должного объема и распределение ресурсов в области образования может быть задачей, для решения которой рынку необходима значительная помощь со стороны правительства.

47. По крайней мере в развитых странах еще одна проблема политики заключается в том, что значение высшего образования в некоторой степени девальвировано. Недавний процесс сокращения размеров предприятий во многих случаях приводил, по крайней мере в Соединенных Штатах Америки, к увольнению «белых воротничков», закончивших колледжи, в то время как спрос на квалифицированных механиков и других «синих воротничков» сохранялся. Тем не менее еще предстоит выяснить, означает ли эта тенденция в долгосрочной перспективе прекращение постоянного роста заработной платы лиц, имеющих высшее образование[28].

Примечания

[1] Jacques Delors, Learning: The Treasure Within, Report of the International Commission on Education for the Twenty-first Century (Paris, UNESCO, 1996), pp. 117 and 130.

[2] Final Report of the World Conference on Education for All: Meeting Basic Learning Needs, Jomtien, Thailand, 5-9 Marc 1990, Inter-Agency Commission (UNDP, UNESCO, UNICEF, World Bank) for the World Conference on Education for All, New York, 1990.

[3] Продолжительность обязательного обучения различается в зависимости от страны. В большинстве европейских стран этот срок составляет восемь-десять лет (см. таблицу 5.3).

[4] Central Statistical Office, Social Trends: 1996 Edition (London, HMSO, 1996), p. 75, table 3.19.

[5] UNESCO, World Educational Report 1995 (Oxford, UNESCO Publishing, 1995), p. 134 and 135, table 10.

[6] Statistical Yearbook of Lithuania, 1994-95 (Vilnius, Methodical Publishing Centre, 1995), p. 25.

[7] ILO, Child Labour (Geneva, 1995).

[8] UNESCO, World Educational Report 1995 (Oxford, UNESCO Publishing, 1995), p. 37, figure 2.8.

[9] Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), The Strategic Role of Secondary Education in Achieving Well-Being and Social Equity (LC/G.1919, 2 May 1996), p. 44, table A.7, Annex.

[10] United States Department of Commerce, Economics and Statistics Administration, Statistical Abstract of the United States, 1995: The National Data Book (Washington, D.C., Bureau of the Census, 1995), p. 174, table 268.

[11] George Psacharopoulos and Henry Anthony Patrinos, eds., Indigenous People and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis (Washington, D.C., World Bank, 1994), p. 142, table 7.7.

[12] ECLAC, The Strategic Role of Secondary Education in Achieving Well-Being and Social Equity (LC/G.1919, 2 May 1996), p. 37.

[13] Данные, представленные в диаграмме 5.4, относятся к расходам на образование только центрального правительства. Поэтому они исключают расходы местных правительств, которые в некоторых странах могут быть весьма значительными.

[14] UNESCO, Statistical Yearbook 1995 (Paris, 1995).

[15] Santosh Mehrotra, Ashok Nigam and Aung Tun Thet, Public and Private Costs of Primary Education: Evidence from Selected Countries in Asia and Africa, UNICEF Staff Working Papers No. 15, (Sales No. E.96.XX.USA.4, 1996), p. 6.

[16] UNESCO, Statistical Yearbook, 1995 (Paris, 1995), p. 4-50, table 4.3.

[17] OECD, The OECD Jobs Study: Evidence and Explanations, Part II, The Adjustment Potential of the Labour Market (Paris, 1994); Frank Gaffikin and Mike Morrissey, The New Unemployed. Joblessness in the Market Economy (London, Zed Books, 1992); World Bank, Poverty Reduction and the World Bank: Progress and Challenges in the 1990s (Washington, D.C., 1996); Carl Jayarajah, William Branson and Binayak Sen, Social Demensions of Adjustment: World Bank Experience, 1980-93, A World Bank Operations Evaluations Study (Washington, D.C., World Bank, 1996).

[18] OECD, Employment Outlook, July 1996 (Paris, 1996), p. 71.

[19] См., например: George Psacharopoulos and Henry Anthony Patrinos, eds., Indigenous People and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis (Washington, D.C., World Bank, 1994); George Psacharopoulos and Zafiris Tzannatos, Women's Employment and Pay in Latin America (Washington, D.C., World Bank, 1992); Mihaly Simai and others, eds., Global Employment: An International Investigation into the Future of Work, (London, Zed Books, 1995).

[20] George Psacharopoulos and Henry Anthony Patrinos, eds., Indigenous People and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis (Washington, D.C., World Bank, 1994), pp. 189 and 193.

[21] United States Department of Labour, Monthly Labour Review, vol. 116, No. 4 (April 1993).

[22] World Bank, Poverty Reduction and the World Bank: Progress and Challenges in the 1990s (Washington, D.C., 1996), pp. 7, 111, 116.

[23] В результате реформы в области образования положение в Соединенном Королевстве к 1994 году значительно улучшилось и процентная доля молодых людей, отвечающих национальным показателям, увеличилась до 64,1. Central Statistical Office, Regional Trends 30, 1995 edition (London, HMSO, 1995), table 4.16.

[24] Результат дан в расчете на одну тысячу участников. United States Department of Commerce, Economics and Statistics Administration, Statistical Abstract of the United States, 1995: The National Data Book (Washington, D.C., Bureau of the Census, 1995), p. 175, table 271.

[25] ГОСКОМСТАТ, Российский статистический ежегодник, 1995 год (Москва, 1995 год), стр. 81.

[26] World Bank, Levelling the Playing Field. Giving Girls an Equal Chance for Basic Education — Three Countries' Efforts (Washington, D.C., 1996), pp. 2 and 4.

[27] Jacques Delors, Learning: The Treasure Within, report of the International Commission on Education for the Twenty-first Century (Paris, UNESCO, 1996), pp. 170 and 171.

[28] См., например, Paul Krugman, «White collars turn blue», New York Times Magazine (29 September 1996).

Часть вторая. ОСНОВНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Ни в ходе подготовительных заседаний ко Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития, ни на самой Встрече не предпринималось попыток дать всеобъемлющее определение социального развития. Более того, с самого начала сложилось мнение, что, по всей вероятности, никакого соглашения достигнуто не будет и что попытки навязать согласие лишь поставят под угрозу срыва саму Встречу на высшем уровне. Вместо разработки всеобъемлющего определения социального развития участники Встречи на высшем уровне определили три основных вопроса — нищету, безработицу и дискриминацию — как представляющие интерес для всех стран.

2. В соответствии с подходом, принятым на Встрече на высшем уровне, во второй части настоящего Доклада о мировом социальном положении анализируются основные вопросы, определенные на этой Встрече на высшем уровне, в целях обеспечения того фона, на котором могут обсуждаться меры, необходимые или предпринимаемые для достижения задач, согласованных на этой Встрече.

Глава VI

НИЩЕТА

1. С самого начала Организация Объединенных Наций рассматривала проблемы социального развития и ликвидации нищеты в качестве своих основных. Обзор ежегодных повесток дня Генеральной Ассамблеи свидетельствует о постоянном расширении на протяжении ряда лет масштабов рассмотрения ею широкого круга вопросов уменьшения нищеты наряду, как правило, с проблемами экономического развития. В подтверждение уделения все большего внимания социальному развитию в качестве одной из целей международного сообщества Организация Объединенных Наций созвала с 1990 года ряд взаимодополняемых конференций, вновь подтвердив тем самым приоритетность социального развития[1]. Особое значение на этих заседаниях уделялось ликвидации нищеты и уменьшению различий между группами и странами.

2. Настоящая глава посвящена анализу основных тенденций в рамках глобальной абсолютной нищеты и ее взаимосвязи с мировым экономическим развитием и содержит приблизительную оценку прогресса на пути достижения цели ликвидации глобальной нищеты и ее нынешних масштабов. В ней также дается обзор ключевых элементов всеобъемлющей стратегии уменьшения нищеты и рассматриваются последние научные исследования по отдельным вопросам и направлениям политики, связанным с разработкой программы дальнейшего уменьшения и окончательной ликвидации абсолютной нищеты.

3. С целью обеспечения основы для количественной оценки глобальной нищеты в начале главы рассматриваются характеристики нищеты и проблемы, связанные с измерением ее различных проявлений. Хотя свести в единый индекс всю совокупность проявлений нищеты невозможно, она зачастую определяется тем уровнем доходов и расходов, который может обеспечить лишь минимальный прожиточный уровень. Однако для полной оценки нищеты и ее проявлений эта мера доступа к ресурсам должна включать и дополнительные показатели, характеризующие другие свойства нищеты. При оценке масштабов и характера глобальной нищеты необходимо также учитывать недостаток имеющихся статистических данных о нищете и те показатели, которые используются для определения ее остроты и глубины.

4. Несмотря на отсутствие достаточных сведений, статистические данные подтверждают тот вывод, что, несмотря на быстрое увеличение в последнюю четверть столетия общего среднего уровня жизни в группе развивающихся стран, этот впечатляющий коллективный показатель развития скрывает тот факт, что огромные слои населения мира не воспользовались этим общим улучшением и отстают по уровню жизни как в относительном, так и абсолютном выражении. Обзор последних оценок группы людей, живущих за общей чертой глобальной бедности, свидетельствует о том, что, хотя общие масштабы распространенности нищеты в мире, по-видимому, уменьшаются, одна четвертая населения мира по-прежнему живет в нищете, усиливающейся во многих регионах. Включенные в эту главу материалы подкрепляют все больший объем информации о наличии тенденции, связанной с усилением неравенства в уровне жизни в мире между большими группами стран.

5. В настоящей главе в ходе анализа политики снижения масштабов нищеты рассматривается ряд вопросов, связанных с разработкой стратегии уменьшения нищеты, и перечисляются следующие приоритетные направления политики: ключевая роль соответствующих условий макроэкономического роста в обеспечении благоприятного климата для принятия на национальном уровне усилий, направленных на уменьшение масштабов нищеты; важность оказания, в целях борьбы с нищетой, целого ряда социальных услуг, прежде всего таких, которые направлены на уменьшение неравенства при первичном распределении доходов на основе образования и подготовки кадров и оказания основных

медицинских услуг; вклад программ, обеспечивающих более широкие возможности для бедноты, в уменьшение масштабов нищеты, прежде всего на основе предоставления отдельным лицам соответствующих возможностей при выполнении ими функций производителей; необходимость в сборе информации о малоимущих слоях населения, в частности об их личности и местах проживания, и направлении усилий по уменьшению нищеты на удовлетворение конкретных потребностей бедноты в местах ее сосредоточения; целесообразность обеспечения и содействия достижению благосостояния пожилых людей, инвалидов или детей; и наконец, важность участия в процессе общего расширения мировой экономики с целью обеспечения максимальных благ для бедноты.

A. Концепции и определение нищеты

Нищета: о чем мы говорим?

6. Ввиду многоаспектного характера нищеты и бедноты дать их точное определение трудно. Нищета связана с наличием физического недостатка, характеризующегося отсутствием достаточных средств, необходимых для удовлетворения минимальных потребностей в питании, жилище, здравоохранении и образовании. Она зачастую усиливается из-за отсутствия доступа к источникам занятости и ввиду различных форм дискриминации. Нищета имеет много проявлений: голод, недоедание, безграмотность, плохое состояние здоровья, отсутствие нормальной одежды и жилья, уязвимость перед внешними событиями и обстоятельствами, угрожающими самой жизни людей и средствам к существованию, ухудшение состояния окружающей среды и нестабильная занятость или среда обитания и печать безысходности, накладываемая неустойчивым финансовым положением. Во многих случаях нищета укореняется за счет исключения людей из процесса принятия решений и их недостаточного участия в политическом процессе, а также в производственных и культурных делах.

7. Нищета наблюдается во всех странах: в качестве поголовной бедности в развивающихся странах с низким средним уровнем доходов и в качестве отдельных очагов нищеты в экономически развитых странах с высоким средним уровнем доходов. Повсюду беднота страдает из-за отсутствия доступа к источникам производительной занятости, основных социальных услуг и гражданской, социальной и культурной жизни. К числу живущих в условиях нищеты относятся отдельные лица и семьи, которые ввиду сложившихся обстоятельств вынуждены постоянно бороться с недоеданием и лишениями. Нищета — это состояние, характеризующееся отсутствием возможности удовлетворить основные человеческие потребности, в том числе в пище, чистой питьевой воде, санитарно-гигиенических средствах, охране здоровья, жилье, образовании и информации. Среди бедноты имеются лица, находящиеся в крайней нищете и полной нужде, поскольку они не имеют возможности удовлетворить самые обычные и элементарные человеческие потребности в жизни, вследствие чего их жизнь находится под угрозой ввиду постоянного отсутствия ресурсов в обстоятельствах полной безысходности. К ним зачастую относятся пожилые люди, инвалиды, коренное население, беженцы и внутренне перемещенные лица, а также те, кто лишен поддержки семьи. Нищета также охватывает структурную бедноту, пострадавшую в результате сил модернизации и развития, и тех лиц, которые стали бедными, а во многих случаях нищими, в результате опустошительных войн, продолжительных засух и других стихийных бедствий.

8. Нищета присуща не только тем, кто страдает от глубокой, постоянной и повсеместной нужды и изолированности. К числу бедных людей относятся также коренные жители, вынужденные жить ниже минимально допустимого уровня в данное время и в данном месте, а также лица, лишенные того, чем пользуются другие люди в обществе, частью которого они себя рассматривают. В этом смысле нищета не является лишь проблемой абсолютного уровня жизни, поскольку она должна оцениваться в связи с тем, что доступно для других людей. Большое неравенство в доходах и богатстве создает условия относительной нищеты, когда многие люди существуют на грани минимального прожиточного уровня и пользуются лишь малой частью тех благ, которые несут с собой экономический рост и развитие[2]. По

мере продолжения процесса глобализации, повышения уровня образования и улучшения связи люди, ранее сравнивавшие свое положение с положением своих ближайших соседей, все больше узнают об уровне жизни богатых людей в своих странах и даже об уровнях жизни, которые существуют в других странах мира.

9. Сильнее всего от нищеты страдают женщины и дети, немощные лица и инвалиды, а также жители сельских районов. Почти во всех странах больше женщин, чем мужчин имеют самый низкий уровень доходов, а домашние хозяйства, возглавляемые ими, относятся к самым бедным группам любого общества. Крайняя нищета немедленно создает и закрепляет такие условия, в которых она сохраняется и усиливается в результате отрицательного воздействия на положение детей и инвалидов. Плохое питание, неграмотность и отсутствие навыков счета, нездоровые условия жизни и отсутствие иммунизации, а также болезни и травматизм среди молодых и пожилых людей обусловливают как задержку в росте и истощение детей, так и неспособность взрослых вести продуктивную жизни и содействовать развитию общества. Наконец, абсолютная нищета больше всего наблюдается в сельских районах, в которых люди изолированы от рынков и передовых идей, а беднота вынуждена влачить жалкое существование за счет натурального сельского хозяйства или работать в качестве низкооплачиваемых сельскохозяйственных рабочих. Многие сельские бедняки и часть бедных людей, живущих на окраинах городских районов, пытаются перебиваться кое-как за счет неопределенных и низкопроизводительных занятий, например мелкой торговли и коммерции или мелких услуг.

I. Определение нищеты[3]

10. Поскольку нищета является сложным и многоаспектным явлением, ее трудно измерить. Для полной оценки характера и масштабов нищеты необходимо выявить весь спектр ее проявлений и обеспечить их количественное определение на основе использования тех показателей, которые отражают различные условия, характеризующие нищету. Однако, хотя альтернативные показатели и позволяют следить за тенденциями и условиями, присущими нищете, и оценивать эффективность политики, направленной на уменьшение и ликвидацию ее различных проявлений, очень трудно свести сложные многократные ряды показателей в какой-то один единственный показатель нищеты. Это особенно справедливо в случае представленности в обществе одних показателей нищеты и отсутствия других.

11. Более того, сбор информации о многих конкретных характеристиках бедноты — например, источниках доходов, размере семьи, доступе к образованию, здравоохранению и санитарно-гигиеническим службам, а также таких свойствах нищеты, как дискриминация и уязвимость, — затруднен и требует значительных средств и времени. Несмотря на прогресс в деле сбора информации с целью контроля нищеты и все большее число обследований условий жизни домашних хозяйств, обеспечивающих ключевые данные о доходах и расходах бедноты, комплексные ряды показателей, содержащих конкретную информацию о младенческой смертности, продолжительности жизни и состоянии здоровья, потреблении протеина, грамотности среди взрослых и других характеристиках бедного населения, в настоящее время на систематической основе не собираются. Даже в случае наличия всего комплекса показателей по той или иной стране необходимо учитывать, что дифференциация отдельных последствий этих факторов для бедного населения и оценка эффективности политики, направленной на уменьшение нищеты, по-прежнему представляют собой трудное мероприятие. Аналогичным образом, сведение различных показателей в единый индекс связано со сложными проблемами надлежащей взвешенной оценки различных аспектов нищеты, что требуется для разработки какого-то количественного показателя, приемлемого для всех стран и при любых обстоятельствах.

12. Хотя все проявления нищеты не могут быть сведены в один индекс и по всем или почти большинству стран отсутствуют комплексные ряды данных по конкретным характеристикам бедноты, широко распространенным и общепринятым средством измерения уровня нищеты, которое может применяться в отношении большого числа стран, является «уровень доходов или расходов, который

может обеспечить минимальный прожиточный уровень». Это рабочее определение нищеты касается по своему толкованию не только потребления пищи, наличия одежды и обеспеченности жильем, но и доступа к образованию, медицинскому обслуживанию, источникам питьевой воды и другим основным предметам первой необходимости. Его преимущество заключается в том, что оно охватывает весь комплекс потребностей и включает в себя как предметы потребления, приобретенные частным путем, так и общественные товары и услуги. Для проведения сравнений в международном масштабе определить черту глобальной бедности можно на уровне, соответствующем черте фактической бедности в ряде стран с самым низким уровнем доходов и рассматриваемым в качестве средства измерения уровня абсолютной нищеты[4].

Абсолютная нищета

13. Заранее определенный минимальный уровень доходов и расходов на человека или семью используется, следовательно, в качестве основного индекса оценки абсолютной бедности. Общий подход к определению черты глобальной бедности, приемлемой для сравнений по странам, заключается в установлении черты бедности на уровне, соответствующем стоимости группы тех товаров, которые обеспечивают удовлетворение основных потребностей в потреблении в странах с наименьшим уровнем доходов. В зависимости от выбранной концепции черта бедности предполагает минимальный уровень потребления, ниже которого возникает угроза самому выживанию человека. Люди, живущие за этой чертой, могут далее классифицироваться на бедных и самых бедных. Связанный с определением черты глобальной бедности подход позволяет установить численность бедного населения в мире с точки зрения того же уровня реального потребления отдельных лиц или семей независимо от их местонахождения. Поскольку черта глобальной бедности обычно устанавливается на минимальном уровне, из подсчета живущих в абсолютной нищете исключаются бедные люди, находящиеся в экономически более развитых странах, в которых, тем не менее, низкий уровень доходов, как правило, выше по сравнению с нормой абсолютной бедности.

14. Однако следует отметить, что понятие черты глобальной бедности внутренне ограничено тем, что оно не содержит никаких сведений о многих условиях и обстоятельствах, связанных с нищетой, и, более того, характеризуется хорошо известными недостатками, обусловленными использованием данных о потреблении товаров и услуг как показателя благосостояния. Хотя это понятие и соответствует оценке факторов бедности на глобальном уровне, для получения более четкой картины бедности в конкретной стране необходимо установить черту бедности, соответствующую данной стране, а также учитывать целый ряд социальных показателей по этой стране с разбивкой, где это целесообразно, на неимущих и имущих людей. Хотя в отношении этих последних показателей по многим странам и имеются усредненные национальные данные, ощущается недостаток информации о социальных переменных, необходимых для оценки отдельных тенденций и условий неимущих и имущих людей на глобальном уровне.

Относительная нищета

15. Хотя ликвидация широко распространенной абсолютной нищеты является основной проблемой развития, значительное неравенство в доходах также считается во многих развитых и развивающихся странах существенной и обостряющейся проблемой. Относительная нищета отражает большие различия в доходах. Это вопрос не только отсутствия ресурсов и просто выживания, но и обеспечения минимального прожиточного уровня, определяемого тем обществом, в котором живет тот или иной человек. Относительная нищета прежде всего связана с неравенством в распределении доходов и богатства, а не с абсолютным уровнем доходов различных групп населения. Для определения степени неравенства в распределении доходов (или потреблении) между отдельными лицами или семьями доля всех доходов, получаемых самыми бедными слоями населениями, может сравниваться с долей доходов, получаемых самыми богатыми (или другими) слоями населения. Один из распространенных методов

заключается в разбивке населения на последовательные квинтили или децили согласно увеличению доходов, а затем в сравнении доли доходов каждой группы, характеризующейся тем или иным доходом. Другим распространенным методом определения неравенства в распределении доходов является коэффициент концентрации доходов Джини, рассматриваемый ниже.

16. В рамках этих подходов сравнения уровней доходов основное внимание уделяется различиям в доходах или потреблении между различными слоями населения, независимо от способа получения этих доходов или финансирования потребления. С учетом данных об объеме распределения доходов по различным странам оценить широкие структуры различий между странами в относительных доходах можно на основе суммарных показателей степени неравенства, например соотношения доли доходов, получаемых группами с наибольшим и наименьшим уровнем доходов, или коэффициента концентрации Джини, с помощью которого определяется отклонение в рамках всей системы распределения. Хотя эти совокупные показатели неравенства подходят для оценки широких глобальных структур распределения доходов среди различных групп стран, они не обеспечивают соответствующую основу для оценки ряда факторов, определяющих распределение доходов на уровне отдельных стран и влияющих на него. Аналогичным образом, нормы относительной бедности — а следовательно, определение того, что составляет справедливое распределение доходов — отличаются друг от друга по странам и не могут поддаваться оценке на глобальном уровне на основе использования некоторых стандартных критериев, применимых в отношении всех стран.

2. Показатели нищеты

17. Определение уровней, тенденций и структуры нищеты требует использования таких экономических и социальных показателей, которые могут обеспечить общее представление о положении бедноты и оценку эффективности разной политики, направленной на уменьшение масштабов абсолютной и относительной нищеты. Ввиду ее сложного характера и недостаточности и непригодности имеющихся данных ни один из рядов показателей не может быть использован для определения всех аспектов нищеты. Более того, имеется одна фундаментальная проблема, связанная с тем, что в интересах получения данных традиционные показатели определения нищеты и неимущего населения увязываются лишь с таким фактором нищеты, как доходы. В настоящем разделе рассматриваются некоторые показатели нищеты с точки зрения доходов (или потребления), которые упоминаются в этой главе для оценки некоторых людей, живущих за указанной чертой бедности. По мере возможности эти основанные на уровне доходов показатели должны дополняться показателями уровня жизни и социальных условий с целью формирования более полного представления о бедности.

Показатели уровня жизни

18. Общий уровень жизни подавляющего большинства людей отражается в их семейных расходах на человека, что можно считать предпочтительным показателем для определения текущего уровня жизни. Однако с точки зрения будущего общий объем имеющихся на все цели ресурсов — инвестиции в будущее развитие, а также уровень потребления для обеспечения повседневной жизни — связан с внутренним производством товаров и услуг. В данном случае было бы предпочтительнее использовать такие показатели, как объем и рост экономической деятельности из расчета на душу населения, индексы производительной рабочей силы и возможность повышения уровня жизни в будущем.

19. В системе национальных счетов агрегируются такие ряды данных, как реальные расходы людей на конечное потребление (или общий объем расходов на конечное потребление), в то время как показатель валового внутреннего продукта (ВВП) на душу населения свидетельствует, соответственно, о средних уровнях жизни населения в целом и общем объеме имеющихся ресурсов, хотя в отношении них могут допускаться значительные погрешности и могут возникать проблемы, связанные со сравнением по странам различных структур потребления и производительности. В выборочных обследованиях домашних

хозяйств, применяемых для сбора данных об объеме распределения в качестве показателя уровня их жизни, зачастую использовались расходы на потребление. В целях же обеспечения большей сопоставимости данных о распределении, применяемых Всемирным банком в его исследованиях по вопросам нищеты, сообщаемые в ходе выборочных обследований домашних хозяйств данные либо основываются на объеме расходов на потребление, либо корректируются с целью их отражения. Эти скорректированные данные обеспечивают основу для оценки Всемирным банком численности и доли населения, живущего за установленной чертой бедности, рассматриваемой ниже.

20. Средние уровни и увеличение ВНП на душу населения используются в настоящей главе в качестве основы для классификации стран по уровню доходов и темпам экономического роста. Однако, поскольку значительную долю расходов бедняков составляют товары и услуги, которые не относятся к международной торговле, расчеты потребления и производства на основе валютных операций с национальными валютами могут привести к неправильному представлению об относительном экономическом разрыве между странами. По этой причине, а также в целях получения одного условного уровня бедности по всем странам данные, связанные с валовым внутренним продуктом в целом и на душу населения, преобразуются на основе индексов паритета покупательной способности (ППС), а не валютных курсов[5]. В принципе, паритет покупательной способности преобразует одну единицу валюты счетных денег — в данном случае доллара Соединенных Штатов — в несколько единиц национальной валюты, необходимых для покупки некой определенной корзины товаров и услуг в некой другой стране. Однако ППС трудно поддаются оценке по причинам, связанным коренным образом с сопоставимостью различных видов товаров и услуг, покупаемых и продаваемых в различных странах. Поскольку в оценках валового внутреннего продукта, выраженных в виде взвешенных «международных долларов» ППС, все товары и услуги оцениваются в некоторых общих ценах, они считаются более высокими по рангу с точки зрения сравнения уровней нищеты, чем те оценки, которые выражаются во взвешенных «долларах США» по валютному курсу.

Показатели масштабов нищеты

21. Хотя нищета населения как концепция трактуется шире простого отсутствия денежных средств, общее распространение нищеты в традиционном выражении ассоциируется с долей людей, чей уровень доходов или потребления ниже некой установленной черты бедности, определяемой с учетом показателя уровня жизни. Определение этой черты бедности может быть разным:

a) в рамках подхода, связанного с основными потребностями, предполагается, что минимальные потребности в продовольственных и непродовольственных товарах должны удовлетворяться. Эта минимальная корзина определяет необходимый минимальный уровень доходов/потребления;

b) в рамках подхода, связанного с коэффициентом обеспечения продовольствием, предполагается наличие определенной связи между потребляемым продовольствием и уровнем доходов, которая характеризует структуру потребления. В этом методе применяются фактические структуры расходов для определения черты бедности и не учитывается проблема, касающаяся определения минимальных потребностей в питании;

c) в подходе, связанном с долей среднего дохода, нищета рассматривается в качестве состояния относительного лишения. Это требует определения показателя доходов (среднего уровня) и процентного выражения этого показателя (например, 40, 50 или 60 процентов);

d) в рамках основанного на процентах подхода население классифицируется по уровню доходов, и к его бедным слоям относят лиц, характеризующихся наименьшей процентной долей распределения.

22. При глобальном сопоставлении показатель черты бедности должен определяться на одном и том же уровне для всех стран, с тем чтобы в отношении каждого отдельного человека можно было применять с целью количественных измерений одни и те же нормы, связанные с основными потребностями или потребностями в питании. Тогда можно затем рассчитать масштабы нищеты с помощью коэффициента переписи населения, который отражает число бедных людей, живущих ниже порогового показателя бедности, в долевом отношении к общей численности населения. Этот индекс не определяет степень глубины бедности, а, скорее, уравнивает всех бедных, независимо от того, находятся они у черты бедности или значительно ниже нее. Определяемый таким образом индекс численности малообеспеченного населения является простым индексом степени остроты крайней нищеты, когда более высокий уровень нищеты повышает расчетные масштабы ее распространения, а более низкий — уменьшает их[6]. Это показывает долю населения, имеющую уровень доходов или расходов ниже черты бедности.

23. Для оценки индекса численности населения, отражающего относительное число людей, живущих в условиях абсолютной нищеты, необходимо знать установленную черту бедности и данные о распределении доходов или уровне потребления. При подготовке прогнозов в отношении численности и доли населения, живущего в условиях нищеты, о чем говорится ниже, Всемирный банк использовал в качестве минимального уровня бедности для целей последовательных сравнений в международном масштабе[6] стандартный показатель I в размере 1 международного долл. США на одного человека в день, который исчислялся в международных долларах по курсу 1985 года. На основе данных о распределении, подготовленных с этой целью, в рамках выборки стран, представлявших все основные регионы мира, была определена численность бедного населения. Поскольку сопоставимость основных обследований домашних хозяйств была ограничена, предпринимались усилия по стандартизации имеющихся данных о концепции потребления и корректировки сроков распределения с учетом того же базового периода. Всемирный банк предупреждает, что полученный в результате этого индекс численности населения отличается от предыдущих прогнозов, подготовленных Банком, и выкладок других исследований по вопросам нищеты.

Показатель степени глубины нищеты

24. Структуру нищеты нельзя описывать лишь с помощью общих цифровых данных о нищете; необходим также показатель степени глубины нищеты, отражающий, насколько уровень доходов бедноты ниже черты бедности. Большое неравенство и очень низкий средний уровень доходов бедноты подразумевают бóльшую степень глубины нищеты и худшие условия жизни, чем меньшее неравенство и более высокий средний уровень доходов. Уменьшение нищеты можно было бы тогда измерять с точки зрения как уменьшения доли бедного населения, так и увеличения среднего уровня доходов бедняков и улучшения распределения между ними.

25. Один из показателей степени глубины нищеты выражается в разрыве в уровне нищеты, используемый Всемирным банком. Этот показатель отражает разрыв между средними доходами (или расходами) бедных и чертой бедности, выраженный в виде процентной доли от черты бедности. Сумма всех разрывов в уровне нищеты может рассматриваться как минимальная сумма трансферт, необходимых для того, чтобы довести все бедное население до черты бедности. При умножении на индекс численности населения он дает индекс разрыва между разными показателями бедности или определяет разрыв между разными показателями бедности в долевом отношении к черте бедности. Указывая на то, насколько в среднем бедный человек или семья находится ниже черты бедности, а следовательно, на степень глубины нищеты среди бедного населения, он в то же время не позволяет точно определять масштабы неравенства между малоимущими людьми.

Показатель относительной нищеты

26. Относительная нищета выражается на основе явного неравенства в распределении доходов среди населения и контрастном потреблении, свойственном плохому распределению доходов. Имеется много альтернативных совокупных средств определения неравенства в уровне доходов, например кривая Лоренса и коэффициент концентрации Джини. Другой часто используемый показатель относительной нищеты касается прежде всего относительных различий в доходах самых бедных и других слоев населения. Этот последний коэффициент позволяет сравнивать средние расходы/доходы бедняков со средними расходами других групп, имеющих более высокие доходы.

Социальные показатели

27. Показатели масштабов нищеты и разрыва в уровне нищеты обычно не включают выгод, получаемых неимущими слоями населения от обеспечения общественных благ, и не определяют социальные аспекты развития. Социальные показатели могут дополнять средства определения нищеты, основанные на концепциях уровней доходов/потребления, и обеспечивать информацию о конкретных характеристиках бедноты и их доступе к системе социального обслуживания, например образованию и здравоохранению. Однако такие конкретные социальные показатели, как младенческая смертность, набор в начальные школы и продолжительность жизни, не обобщаются регулярно в отношении бедного населения и поэтому отражают лишь косвенно фактические условия его жизни.

3. Оценка численности малоимущего населения в мире

28. Непосредственная информация о масштабах нищеты в различных районах мира и их изменении весьма ограничена или вовсе отсутствует, что затрудняет количественную оценку распределения и изменения положения нищеты в глобальном масштабе[7]. Однако в последние годы Организация Объединенных Наций (в рамках Программы создания возможностей для проведения национальных обследований домашних хозяйств) и Всемирный банк (в рамках Обследования по измерению показателей уровня жизни и проекта «Социальные аспекты структурной перестройки в странах Африки к югу от Сахары») предпринимали усилия по улучшению качества данных и увеличению числа охватываемых стран. Что касается развитых стран с рыночной экономикой, то полученные в результате осуществления проекта «Исследование показателей дохода в Люксембурге», которое началось в 1983 году, микроданные содержат информацию о 25 странах и позволяют проводить сравнения между странами по вопросам, касающимся распределения доходов, в рамках единой базы данных о доходах домашних хозяйств. Наконец, на страновом уровне был накоплен значительный объем дополнительных данных о распределении доходов, и улучшения в методологии проведения оценок нищеты с использованием данных о распределении позволили получить более точные сведения о численности малоимущего населения, чем в прошлом. Кроме того, в дополнение к данным о распределении доходов появляется все больше социальных показателей оценки положения бедняков, и, как отмечалось выше, имеется много публикаций о мерах по облегчению их положения.

29. Несмотря на эти улучшения, по-прежнему трудно объединить данные различных первоначальных оценок в рамках последовательной и сопоставимой оценки показателей, касающихся сокращения численности малоимущего населения в глобальном масштабе. Во-первых, официальные показатели нищеты, применяемые на страновом уровне для определения численности малоимущего населения, хотя и являются уместными в той или иной стране, не связаны с общими показателями нищеты и поэтому могут охватывать людей со значительно более высоким (или более низким) уровнем жизни по сравнению с аналогичными показателями для другой страны. В этой связи при установлении официальной черты бедности на страновом уровне в большом числе случаев отмечается тенденция повышать реальные показатели нищеты на местном уровне с учетом среднего объема доходов страны на душу населения[8]. Во-вторых, хотя национальные данные о распределении дохода являются более сопоставимыми, чем в

прошлом, тем не менее зачастую они основываются на различных методах обследований и на различных определениях дохода, и поэтому в этой связи необходимо обеспечить дополнительную стандартизацию до того, как их можно будет начать использовать в качестве основы для оценки показателей нищеты между различными странами или периодами времени. Поскольку оценки численности малоимущего населения могут зависеть от того уровня, на котором установлена общая черта бедности, и от того, каким образом это учитывается при определении уровня для каждой конкретной страны, необходимо использовать общую методологию, которая обеспечивает применение одних и тех же условий к определению нищеты в каждой стране и включение или невключение находящихся в аналогичном положении лиц, рассматриваемых в качестве членов малоимущих групп населения, вне зависимости от того, где они проживают. И в-третьих, отмечаются значительные различия, касающиеся наличия статистических данных о малоимущем населении и дополнительных данных об образовании, здравоохранении и жилье для нищеты по регионам: значительный объем данных имеется в отношении Латинской Америки, Восточной и Южной Азии и Восточной Европы и Центральной Азии, в то время как по странам Северной Африки, странам, располагающимся к югу от Сахары, и в Западной Азии имеется лишь небольшой объем данных о распространении нищеты. Эти проблемы, касающиеся оценки и различий в наличии данных, говорят о том, что оценочные показатели численности нищеты следует рассматривать лишь в качестве ориентировочных, и о том, что в отношении последних из упомянутых регионов, в которых располагается большое число самых бедных стран мира, эти показатели, возможно, будут неточными.

B. Тенденции и модели мирового экономического роста и глобальной нищеты

30. В настоящем разделе рассматриваются связи между экономическим ростом и сокращением показателей нищеты. В нем содержатся данные недавно проведенного Всемирным банком исследования о достижениях и трудностях в области сокращения показателей абсолютной нищеты в развивающихся и находящихся на этапе перехода странах. В этом исследовании содержатся сведения о положении нищеты в различных районах мира и об изменениях в численности малоимущего населения и распространенности нищеты на протяжении последних 5-10 лет. После этого в данном разделе анализируются недавно полученный практический опыт стран с переходной экономикой и рассматривается вопрос об увеличении численности малоимущего населения после спада в экономике в нынешнем десятилетии. Наконец, в нем рассматривается долгосрочная модель мирового экономического роста и темпы прироста ВВП на душу населения в различных районах мира.

31. Хотя основное внимание в этом разделе уделяется таким аспектам нищеты, которые касаются доходов, не следует забывать и о ее других аспектах. Крайняя нищета зачастую связана с плохим питанием, голодом, распространением заболеваний и неграмотностью населения; абсолютная нищета обычно связана с отсутствием доступа к производственным ресурсам и дискриминацией или отсутствием доступа к рабочим местам, учебным заведениям и процессу принятия политических решений. Тем не менее в основе большинства проблем нищеты лежит вопрос о доходах, и зачастую нищета связана с отсутствием достаточного объема средств для приобретения минимального набора товаров и услуг, абсолютно необходимых для активного участия в жизни общества. Поэтому понимание взаимосвязей между экономическим ростом и сокращением показателей нищеты и разрывом в доходах обеспечивает ключевой подход к рассмотрению проблемы глобальной нищеты и основу для ее ликвидации.

1. Аспекты глобальной нищеты

32. Отличающиеся друг от друга тенденции в модели долгосрочного экономического роста в мире обусловили возникновение значительных различий, касающихся ликвидации нищеты и неравенства. С одной стороны, быстрый рост во многих странах Южной и Восточной Азии в сочетании с стимулирующей макроэкономической и торговой политикой и эгалитарной моделью распределения

доходов содействовали значительному сокращению уровня абсолютной нищеты на протяжении последних 25 лет. С другой стороны, распространенность нищеты увеличилась в странах с низким уровнем доходов — особенно в самых бедных странах Африки к югу от Сахары, — в которых на протяжении последней четверти века отмечался экономический спад. В Латинской Америке более высокий уровень нищеты в ряде стран со средним уровнем доходов можно объяснить кризисом задолженности и соответствующими стратегиями стабилизации, которые наносят ущерб малоимущему населению в среднесрочной перспективе. В других странах росту нищеты содействовали такие факторы, как более медленный экономический рост, высокая степень неравенства, характеризующая доступ различных групп общества к производственным ресурсам, и неадекватные стратегии, нормативы и практические положения. В Восточной Европе и государствах бывшего Советского Союза к значительному увеличению численности нищеты привел резкий спад в экономике в 90-е годы.

33. Комплексная оценка численности и распределения населения, проживающего в условиях абсолютной нищеты, и изменений в его положении по времени затруднены по причине нехватки данных и наличия вопросов по методологии проведения оценок. Предыдущие оценки распространенности нищеты охватывали лишь ограниченную часть населения в мире и основывались на различных методологиях, применявшихся в различных регионах. На протяжении ряда лет Всемирный банк пытался определить численность и процентную долю населения мира, проживающего на уровне общепринятой черты бедности или за этой чертой[9].

Определение общей черты бедности

34. При проведении оценок численности малоимущего населения в мире Банк основывался на результатах обследований домашних хозяйств, касавшихся доходов и условий жизни. Для повышения качества данных при проведении межстрановых исследований Банк стандартизировал результаты отдельных страновых обследований по таким переменным показателям, как размер домашних хозяйств, потребление в них и дата проведения обследования. Для того чтобы в качестве критерия для оценки численности малоимущего населения в различных странах применялся один и тот же показатель уровня жизни, в целях обеспечения последовательности межстрановых сравнений был установлен общий показатель черты бедности. Этот стандартный показатель в размере 1 международного долл. США на одного человека в день с учетом покупательной способности доллара США в ценах 1985 года позволяет обеспечить последовательность при определении численности малоимущего населения в различных странах[10]. В рамках исследований положения нищеты в Латинской Америке в качестве показателя черты бедности часто принимается 2 долл. США на человека в день; в Европе и Центральной Азии часто используется показатель, составляющий почти 4 долл. США на человека в день, что свидетельствует о более высоком среднем уровне доходов. В Китае официальный показатель черты бедности оценивается приблизительно в 0,6 долл. США на человека в день. Используемый Всемирным банком показатель в размере 1 долл. США на человека в день — это постоянный показатель реальной черты бедности, имеющий отношение к международным сравнениям показателей абсолютной, а не относительной нищеты, которая характерна для стран с высокими средними показателями расходов потребителей в расчете на душу населения. Этот показатель в размере 1 долл. США в расчете на один день для определения черты бедности используется для определения степени распространенности абсолютной нищеты среднего уровня, при помощи переписи населения или расчета доли малоимущего населения. В отличие от умеренной нищеты крайняя абсолютная нищета характеризуется наличием такого объема доходов, который достаточен только для приобретения минимального набора продуктов питания. Степень крайней нищеты характеризует индекс разрыва в показателях численности нищеты, который позволяет измерить среднюю величину отклонения от черты бедности (ноль для имущих слоев населения), в форме процентной доли от показателя черты бедности[11].

Модели нищеты в развивающихся и находящихся на переходном этапе странах

35. Основывающиеся на показателе черты бедности в размере 1 долл. США (в ценах 1985 года) оценки Всемирного банка свидетельствуют о том, что, хотя во всем мире предпринимались усилия по уменьшению распространенности нищеты, более одной пятой части населения мира проживает на менее чем 1 долл. США в день, а численность малоимущего населения продолжает увеличиваться (см. таблицу 6.1). В период 1987-1993 годов общие показатели распространения нищеты в находящихся на этапе перехода и развивающихся странах несколько сократились с 30,0 до 29,5 процента, однако численность малоимущего населения в мире увеличилась с 1,23 миллиарда до 1,31 миллиарда человек. Подавляющее большинство людей, живущих на 1 долл. США в день или на меньшую сумму, находится в Южной Азии, странах Африки к югу от Сахары, Индокитае, Монголии, Центральной Америке, Бразилии и во внутренних провинциях Китая, при этом особенно высокие показатели распространения нищеты отмечаются в странах к югу от Сахары, Южной Азии и в Китае.

Таблица 6.1 Число лиц и процентная доля населения в развивающихся и находящихся на переходном этапе странах, проживающих на менее чем 1 долл. США в день, 1987-1993 годы

Регион	Процентная доля населения, охваченного по крайней мере одним обследованием	Численность малоимущего населения (в млн. человек)			Индекс численности населения (процентная доля населения, проживающего ниже черты бедности)			Разрыв в уровне нищеты (в процентах)		
		1987 год	1990 год	1993 год	1987 год	1990 год	1993 год	1987 год	1990 год	1993 год
Развивающиеся и находящиеся на переходном этапе страны	85,0	1 227	Данные отсутствуют	1 314	30,1	Данные отсутствуют	29,4	9,5	Данные отсутствуют	9,2
Восточная Европа и Центральная Азия	85,9	2	Данные отсутствуют	15	0,6	Данные отсутствуют	3,5	0,2	Данные отсутствуют	1,1
Развивающиеся страны	85,0	1 225	1 261	1 299	33,3	32,9	31,8	10,8	10,3	10,5
Латинская Америка и Карибский бассейн	83,9	91	101	110	22,0	23,0	23,5	8,2	9,0	9,1
Ближний Восток и Северная Африка	46,7	10	10	11	4,7	4,3	4,1	0,9	0,9	0,6
Страны Африки к югу от Сахары	65,9	180	201	219	38,5	39,3	39,1	14,4	14,5	15,3
Южная Азия	98,4	480	480	515	45,4	43,0	43,1	14,1	12,3	12,6
Китай, Восточная Азия и Тихий океан	88,0	464	468	446	28,2	28,5	26,0	8,3	8,0	7,8

Источник: World Bank, Poverty Reduction and the World Bank (Washington, D.C., 15 April 1996), table 1.2.

Примечание: эти оценки представлены в порядке пересмотра и обновления оценочных данных, содержащихся в публикации под названием World Development Report 1990 (Washington, D.C., 1990). Между этими показателями и предыдущими оценками Всемирного банка, в том числе теми, которые содержатся в «World Development Report 1990» («Доклад о мировом развитии, 1990 год») (Вашингтон, О.К., 1990 год), имеется ряд различий. Стали известны новые данные обследований домашних хозяйств, и при расчете представленных выше оценочных показателей всего использовались результаты 122 обследований в 67 странах. Они также включают новые оценки паритетных обменных курсов покупательной способности для перевода 1 международного доллара в день (в ценах 1985 года) в местные валюты. Данные рассчитаны в отношении тех стран в каждом регионе, в которых в период 1985-1994 годов было проведено, по крайней мере, одно обследование. Часто даты обследований не совпадают с датами, указанными в таблице. Оценочные данные обследований были скорректированы с учетом самых последних имевшихся в наличии данных обследований по каждой стране и с учетом темпов роста потребления, полученных на основе национальных счетов. После этого численность нищеты по регионам рассчитывалась на основе предположения о том, что выборка стран представляет регион в целом. Очевидно, что такое предположение в меньшей степени применимо к Ближнему Востоку и Африке по сравнению с другими регионами. Подробная информация о данных и методологии содержится в публикации Martin Ravallion and Shaohua Chen, What Can New Survey Data Tell Us About Recent Changes in Living Standards in Developing and Transitional Economies (Washington, D.C., World Bank, Policy Research Department, 1996).

Латинская Америка и Карибский бассейн

36. Десятилетие 80-х годов имело разрушительные последствия для малоимущего населения в Латинской Америке и Карибском бассейне, где отмечалось значительное увеличение численности бедняков в результате кризиса задолженности. Наличие чрезвычайно высокого показателя, характеризующего разрыв в уровне доходов в регионе, означает, что показатели распространенности нищеты являются относительно высокими по сравнению с показателями, характеризующими уровень доходов. Спад, сопровождавший процесс структурной перестройки в 80-х годах, привел к повышению показателей, характеризующих разрыв в доходах, и к увеличению численности бедняков. Снижение уровня жизни имело особенно разрушительные последствия для городской нищеты и малоимущего населения в Бразилии, Перу и ряде небольших центральноамериканских стран. По мере роста распространенности нищеты среди малоимущего населения, проживающего в городах, непропорционально большое воздействие оказывалось на одиноких матерей, малообразованных или неграмотных родителей и на молодых людей, для трудоустройства которых отсутствовало достаточное количество рабочих мест. Низкая производительность сельского хозяйства и отсутствие рабочих мест за его рамками привели к росту нищеты среди самых бедных 10-20 процентов населения, сосредоточенного в удаленных сельских районах. С 1989 года в Латинской Америке отмечалось экономическое оживление, и быстрые темпы развития в ряде стран содействовали стабилизации распространенности нищеты. Тем не менее, по оценкам, численность населения в Латинской Америке, проживающего на менее чем 1 долл. США в день, увеличилась со 101 миллиона человек в 1990 году до 110 миллионов человек в 1993 году.

Северная Африка и Западная Азия

37. В Северной Африке и Западной Азии средние показатели дохода относительно высоки, показатели распространенности абсолютной нищеты относительно низки и отмечается относительно небольшой разрыв в уровне доходов. Как и в Латинской Америке и Карибском регионе в наибольшей степени нищета распространена в сельских районах, однако численность малоимущего населения также растет в городах, что обусловлено отсутствием возможностей в сельских районах и связанной с этим миграцией из них в города. В наибольшей степени нищета затрагивает самостоятельно занятых лиц, занимающихся мелкой торговлей, а также пожилых лиц, инвалидов и женщин, возглавляющих домашние хозяйства. Социальные показатели продолжают улучшаться в этом регионе, однако они по-прежнему не достигают уровня, существующего в странах с сопоставимыми показателями дохода на душу населения. По оценкам Всемирного банка, доля населения, жившего на менее чем 1 долл. США в день, не превышала 5 процентов в 1987 году и сократилась к 1993 году до уровня, чуть превышающего 4 процента; на протяжении этого же периода абсолютные показатели нищеты остались практически без изменений. Поскольку показатели занятости и нищеты тесно связаны с темпами экономического роста, который проходил медленными темпами или отсутствовал вовсе в большом числе этих стран, увеличение темпов роста — одно из важных предварительных условий для создания возможностей в области трудоустройства малоимущего населения и предоставления ему таких социальных услуг, как базовое медицинское обслуживание и образование.

Страны Африки к югу от Сахары

38. Население стран Африки к югу от Сахары остается одним из самых малоимущих в мире, при этом его положение характеризуется высокой распространенностью абсолютной нищеты и наличием системы распределения доходов со значительными гендерными различиями. В этом регионе также отмечается самый большой масштаб нищеты, измеряемый при помощи индекса разрыва в показателях нищеты. Кроме того, в странах этого региона, как правило, существуют более несправедливые модели распределения доходов (и расходов), чем в большинстве других развивающихся стран. Нищета в этом регионе характеризуется отсутствием доступа к производственным ресурсам, возможностям в сфере трудоустройства и социальным службам; отсутствием достаточных резервов людских ресурсов и

адекватных программ и стратегий, предназначающихся для удовлетворения особых потребностей нищеты. Хотя в городах и отмечаются быстрые темпы роста нищеты, в основном малоимущее население стран к югу от Сахары по-прежнему проживает в сельских районах; как правило, оно обладает меньшим объемом земельных ресурсов, капитала и является менее образованным по сравнению с людьми, относящимися к группам населения с более высоким уровнем дохода, при этом для первого также характерны худшее состояние здоровья и меньший объем получаемых благ. В большинстве стран Африки к югу от Сахары отмечаются самые низкие в мире показатели наличия социальных служб. Средний валовой показатель посещения начальных школ, который сократился во многих странах Сахеля в 80-е годы, значительно ниже, чем соответствующий показатель в других регионах; показатель младенческой смертности значительно выше, чем в бедных странах других регионов; а показатели продолжительности жизни низки и, возможно, продолжают уменьшаться под воздействием эпидемии СПИДа, о чем говорилось в главе III.

39. В 80-е и 90-е годы в большинстве стран к югу от Сахары отмечались отрицательные показатели роста дохода на душу населения, а также снижение жизненного уровня. Несмотря на некоторое сокращение распространенности нищеты в период 1987-1993 годов, по оценкам Всемирного банка, более 200 миллионов человек в 1990 году должны были жить на менее чем 1 долл. США в день, и за тот же период численность малоимущего населения возросла почти на 40 миллионов человек. Хотя ясно, что более быстрый рост имеет важное значение для сокращения показателей нищеты в странах Африки к югу от Сахары, по всей видимости, одно лишь ускорение совокупных показателей экономического роста не окажет заметного воздействия на показатели нищеты или на численность малоимущего населения. Для обеспечения значительного прогресса в деле сокращения численности нищеты также требуется такая модель роста, которая позволяет сделать акцент на увеличение спроса на рабочую силу и на повышение производительности при помощи обеспечения доступа к производственным фондам и технологии, прежде всего в сельском хозяйстве.

Южная Азия

40. По данным Всемирного банка, больше всего людей, проживающих в условиях абсолютной нищеты, и самые высокие показатели распространения нищеты отмечаются в Южной Азии, где проживает почти 40 процентов от общей численности населения мира, существующего на менее чем 1 долл. США на человека в день. Этот высокий глобальный показатель нищеты свидетельствует не только о численности населения в этом регионе, но и об относительно низком уровне дохода на душу населения и о небольшом разрыве в показателях дохода; более 40 процентов населения Южной Азии проживает за чертой бедности, еще более высокий показатель, чем тот, который характерен для стран Африки к югу от Сахары. Как и в странах Африки к югу от Сахары, обычно малоимущее население Южной Азии проживает в сельских районах, для него характерны высокие показатели неграмотности и зависимости от натурального сельского хозяйства, при этом оно занято на низкоквалифицированных видах работ. Индекс разрыва в показателях нищеты для этого региона является относительно высоким; в среднем малоимущее население или домашние хозяйства живут из расчета менее 0,98 долл. США на человека в день, что более чем на 12 процентов ниже показателя черты бедности в размере 1 долл. США в день. Во многих районах этого региона показатели, характеризующие положение женщин в том, что касается уровня их образования, состояния здоровья и продолжительности жизни, хуже, чем аналогичные показатели для мужчин, а продолжительность рабочего дня больше. Здесь отмечаются самые худшие социальные показатели в мире: высокие показатели младенческой смертности и низкие показатели записи в школы. Сравнение оценочных показателей численности малоимущего населения в 1987 и 1993 годах свидетельствует о том, что численность населения, проживающего в абсолютной нищете, не изменилась в период 1987-1990 годов и возросла в период 1990-1993 годов, когда было начато осуществление программ реформ, предназначавшихся для решения финансовых проблем и вопросов, касавшихся платежных балансов. Показатели масштабов нищеты сократились в период 1987-1993 годов, и с учетом того, что в последнее время вновь стали отмечаться более высокие показатели роста, процесс

сокращения численности бедноты должен продолжиться. Однако обеспечение одного лишь экономического роста для удовлетворения потребностей малоимущего населения региона не является достаточным. С учетом низких социальных показателей Южной Азии в качестве одного из основных приоритетов следует рассматривать деятельность по улучшению доступа малоимущего населения к базовому образованию, учреждениям здравоохранения, питанию, системам водоснабжения и санитарии и службам, занимающимся вопросами планирования семьи.

Восточная Азия

41. По сравнению с другими регионами на протяжении значительного периода времени в Восточной Азии и Китае произошло резкое снижение показателей нищеты. В 1970 году средний объем дохода за год в развивающихся странах Восточной Азии и Тихого океана составлял менее 1500 долл. США; на протяжении следующих двух с половиной десятилетий он увеличился более чем в три раза. Эти темпы роста можно объяснить быстро проходящим процессом накопления людского и физического капитала и использованием этого капитала в качестве высокопродуктивных инвестиций. В условиях быстрого роста в регионе резко сократилась численность малоимущего населения и распространенности нищеты. По оценкам Всемирного банка, ее распространенность сократилась с более чем 23 процентов в 1987 году до менее 14 процентов в 1993 году. Как и в других регионах, нищета в большей степени распространена в сельских районах, однако неравенство доходов не столь очевидно, как в странах Латинской Америки, Африки или Западной Азии. На протяжении последней четверти века отмечалось значительное улучшение социальных показателей: неуклонное увеличение продолжительности жизни, сокращение наполовину показателей младенческой смертности и расширение возможностей в области получения образования. По мнению Банка, один лишь рост не обеспечит уменьшение нищеты в тех странах, где малоимущее население концентрируется в отдаленных районах. Даже в условиях сохранения быстрого роста для ликвидации остающихся очагов нищеты потребуются узкоцелевые программы.

Китай

42. Значительное сокращение распространенности нищеты в регионе свидетельствует о заметном прогрессе в области уменьшения нищеты, который имел место в Китае в начале 80-х годов после проведения реформ сельского хозяйства. После этого темпы уменьшения нищеты замедлились, несмотря на общий быстрый рост. Периоды ужесточения макроэкономической политики привели к временным задержкам в процессе сокращения нищеты, и общий прогресс был замедлен в результате снижения темпов роста производительности в сельском хозяйстве и относительно ограниченного масштаба миграции сельского населения в быстро растущие городские и прибрежные районы. По оценкам Всемирного банка, доля населения, живущего на менее чем 1 долл. США в день, увеличилась в период 1987-1990 годов, а затем сократилась. Для понимания причин, по которым произошло замедление чрезвычайно высоких темпов сокращения нищеты, отмечавшихся в Китае в 70-х и начале 80-х годов, требуется собрать больший объем данных и провести анализ[12]. Как и в случае с другими странами Восточной Азии, один лишь рост, даже и имеющий широкую основу и носящий трудоемкий характер, не может обеспечить сокращение численности малоимущего населения в Китае. Также потребуются комплексные программы, предназначающиеся для расширения доступа к основным услугам и создания возможностей в области трудоустройства малоимущего населения.

Восточная Европа и Центральная Азия

43. В находящихся на переходном этапе странах Восточной Европы и бывшего Советского Союза доход на душу населения относительно высок, а распространенность нищеты относится к числу самых низких среди регионов, по которым были подготовлены оценки. Однако в этом регионе наблюдался громадный рост нищеты; в конце 80-х и начале 90-х годов резко сократились объемы производства и показатели занятости, при этом увеличилось неравенство в доходах, которое стало отмечаться в то время,

когда эти страны вступили на путь реформ, предназначавшихся для обеспечения структурной перестройки их экономики, повышения их эффективности и улучшения состояния их платежных балансов. По оценкам, показатели распространенности абсолютной нищеты возросли с 0,6 процента в 1987 году до 3,5 процента в 1993 году. В большинстве этих стран масштабы нищеты незначительны, однако большое число домашних хозяйств проживает на уровне черты бедности и имеются доказательства того, что значительное число лиц попадает в состояние бедности и выходит из него. В основном «новые бедные» в этом регионе — это работающие семейные люди, которые с трудом адаптируются к изменяющимся условиям на рынке труда по причине ограниченности своего образования. Кроме того, возникли очаги «глубокой» нищеты, и произошло значительное снижение объема доходов уязвимых групп населения, таких, как не работающие пенсионеры и безработные. Успешное осуществление перехода от государственной социалистической экономики к более ориентированной на рыночные отношения экономике — одно из необходимых условий для восстановления экономического роста в регионе и уменьшения нищеты. По мере продолжения этого процесса потребуются системы социального обеспечения для защиты малоимущих получателей социальных благ и для предоставления помощи наиболее нуждающимся лицам.

Отношения между экономическим ростом и борьбой с нищетой

44. По данным Всемирного банка, распространенность нищеты в находящихся на переходном этапе и в развивающихся странах несколько сократилась в период с конца 80-х по начало 90-х годов, однако в условиях абсолютной бедности по-прежнему проживает более 1,3 миллиарда человек. Значительные достижения в области сокращения численности малоимущего населения были получены в тех районах мира, где экономический рост проходил быстрыми темпами и имел под собой широкую основу, прежде всего в Восточной Азии. Доля малоимущего населения также сократилась в Южной Азии, где на протяжении продолжительного периода темпы роста объема производства на душу населения возрастали более чем на 2 процента в год, а также в Северной Африке и Западной Азии, где экономический рост проходил более медленными темпами и носил менее поступательный характер, но где отмечался и рост доходов. Благоприятные перспективы для экономического роста и дальнейшего значительного снижения уровня нищеты отмечаются в Азии, где сосредоточено свыше 70 процентов населения мира, проживающего в условиях абсолютной бедности. Как представляется, благоприятное положение, хотя и характеризующееся неустойчивостью, существует во многих странах Латинской Америки, где продолжающийся процесс восстановления после спада 80-х годов создает основу для долгосрочного экономического роста и для значительного сокращения уровня нищеты. По сравнению с этим в странах Африки к югу от Сахары отмечалось уменьшение объема доходов на душу населения, а также высокие и увеличивающиеся показатели распространенности абсолютной нищеты. Для их сокращения в этом регионе необходимо нарастить организационный потенциал и обеспечить большую макроэкономическую стабильность, без которых ни одна страна не смогла добиться устойчивости процесса уменьшения нищеты.

45. Хотя экономический рост является не единственным фактором, определяющим уровень жизни малоимущего населения и масштабы абсолютной нищеты, а борьба с нищетой в значительной степени зависит не только от быстрого и имеющего широкую основу роста, тем не менее он остается основным средством повышения жизненного уровня, увеличения объема благ и расширения ассортимента товаров и услуг, предоставляемых для всех слоев населения. Однако воздействие роста на снижение уровня нищеты зависит не только от темпов роста, но и от распределения полученного в результате этого дохода. Если рост проходит быстрыми темпами и обеспечено более равномерное распределение доходов, может произойти значительное сокращение численности населения, проживающего в условиях абсолютной нищеты. И наоборот, если рост происходит медленными темпами или отсутствует вовсе и если разрыв в доходах увеличивается, то показатели абсолютной нищеты могут возрасти. Распределение доходов; их структура с учетом поступлений в форме заработной платы, арендных платежей, процентов и прибылей; и факторы, затрагивающие процесс получения дохода, такие, как возможности в сфере трудоустройства,

распределение производственных фондов и кредитов, возможности в области повышения квалификации и улучшения образования, а также введение новых технологий, являются ключевыми элементами, определяющими прогресс в области уменьшения нищеты в долгосрочной перспективе. Для максимального увеличения воздействия роста на процесс уменьшения нищеты потребуется осуществлять стратегии, предназначающиеся для поощрения более справедливого распределения доходов и материальных благ.

2. Нищета в странах с переходной экономикой

46. Масштабы нищеты и опыт в проведении политики борьбы с нищетой в странах с переходной экономикой и в развивающихся странах принципиально различаются. Нищета в странах с переходной экономикой Центральной и Восточной Европы, государствах Балтии, в Беларуси, Российской Федерации и на Украине не носила такой повсеместный и всепроникающий характер, как это имеет место в развивающихся странах. В странах с переходной экономикой доля населения, живущего в условиях абсолютной нищеты, возросла с 0,6 процента в 1987 году до 3,5 процента в 1993 году; в развивающихся странах доля населения, проживающего в абсолютной нищете, за тот же период снизилась с 33,3 процента до 31,8 процента.

47. В случае использования более высокого показателя черты бедности в размере 120 долл. США на душу населения в месяц в ценах 1990 года, число малоимущих в Центральной и Восточной Европе возросло примерно с 3 процентов в 1987-1988 годах до 25 процентов в 1993-1994 годах (таблица 6.2). Применение более высокого показателя уровня бедности практически не дает увеличения числа малоимущих людей в Чешской Республике, Словакии и Словении, при этом данный показатель остается на низком уровне и в Венгрии. Резкое увеличение зарегистрировано в Болгарии и Румынии (до более чем 30 процентов) и в меньшей степени в Польше (почти до 20 процентов). В государствах Балтии, в Беларуси, Российской Федерации и на Украине число малоимущих людей возросло до 25-50 процентов; в Молдове их количество увеличилось до 65 процентов. В республиках Центральной Азии более высокий первоначальный показатель нищеты в 1987-1988 годах (в среднем 15 процентов) в 1993-1994 годах возрос в среднем на 50 процентов.

48. За исключением стран Центральной Азии, где нищета первоначально была более распространенным явлением, положение в странах с переходной экономикой в определенной степени напоминает положение в развитых странах в период депрессии 30-х годов, когда резкое падение экономической активности превратило многих людей, которые до этого имели достаточно высокий уровень жизни, в малоимущих.

Таблица 6.2 Примерная численность малоимущего населения в странах с переходной экономикой, 1988-1994 годы

Страна	Доля малоимущего населения (в процентах)		Общая численность малоимущих людей (в млн. человек)	
	1987-1988 годы	1993-1994 годы	1987-1988 годы	1993-1994 годы
Восточная Европа				
Болгария	2	33	0,1	2,9
Чешская Республика	0	<1	0	0,1

Страна	Доля малоимущего населения (в процентах)		Общая численность малоимущих людей (в млн. человек)	
	1987-1988 годы	1993-1994 годы	1987-1988 годы	1993-1994 годы
Венгрия	<1	3	0,1	0,3
Польша	6	19	2,1	7,4
Румыния	6	39	1,3	8,9
Словакия	0	<1	0	0,0
Словения	0	<1	0	0,0
Итого	3,3	25,5	3,6	19,6
Государства Балтии				
Эстония	1	40	0,02	0,6
Латвия	1	25	0,03	0,7
Литва	1	46	0,04	1,7
Итого	1	38	0,1	3,0
Республики Центральной Азии				
Казахстан	5	50	0,8	8,5
Кыргызстан	12	84	0,5	3,8
Туркменистан	12	57	0,4	2,2
Узбекистан	24	47	4,8	10
Итого	15	52	6,5	24,5
Прочие страны бывшего Советского Союза				
Беларусь	1	23	0,1	2,4
Молдова	4	65	0,2	2,8
Российская Федерация	2	45	2,2	67,7
Украина	2	41	1	21,4
Итого	2	44	3,5	94,3
ВСЕГО	4	38	13,6	141,5

Источник: Branco Milanović, Income, Inequality and Poverty During the Transition, World Bank Research Paper Series No. 11 (Washington, D.C., World Bank, 1996), pp. 93-94.

Примечание: Черта бедности определена на уровне 120 долл. ППС на душу населения в месяц в ценах 1990 года. Средние по регионам являются средневзвешенными.

Модель обеспечения роста, равенства и уменьшения масштабов нищеты, применявшаяся в странах с централизованным плановым хозяйством

49. Широкое распространение нищеты — это новое явление для многих стран с переходной экономикой. Хотя нищета существовала до начала системных преобразований, нынешнее ее увеличение в

значительной степени является результатом внешних потрясений и конкретных страновых стратегий, отобранных для проведения преобразований. Согласно оценкам Всемирного банка, число людей, живущих в условиях абсолютной нищеты в странах с переходной экономикой, увеличилось почти в семь раз — с 2,2 миллиона человек в 1987 году до 14,5 миллиона человек, или 3,5 процента населения, в 1993 году. Такое увеличение было в значительной степени обусловлено падением реальной заработной платы и уменьшением льгот, включая сокращение социальных услуг. Одним из факторов увеличения нищеты являются те трудности, с которыми страны с переходной экономикой столкнулись при создании достаточной системы социальной защиты в связи с ограниченностью ресурсов и неожиданным ростом нищеты, масштабы которой никто не мог предположить в начале периода преобразований. Во многих странах с переходной экономикой основным предметом политических обсуждений стали социальные издержки экономических реформ, что заставляет правительства переосмысливать свою социальную политику и внедрять, пусть иногда и с запозданием, меры социальной защиты, направленные на уменьшение масштабов нищеты.

50. Сейчас, когда искоренение нищеты вновь стало одним из основных пунктов международной повестки дня, весьма уместно проведение обследования нищеты в странах с переходной экономикой. Оно резко отображает возможные конфликты между свободой и равенством и ставит вопросы о масштабах и эффективности допустимых действий властей в деле достижения социально-экономических целей. Обо всех странах можно сказать, что они фактически или открыто взяли на вооружение ту или иную социально-экономическую модель. Опыт стран с централизованным плановым хозяйством показывает влияние выбора конкретной модели на общее социально-экономическое положение и свидетельствует о том, что переход от одной модели к другой может иметь глубокие последствия для нищеты.

51. Страны с переходной экономикой, когда они создавали систему централизованного планового хозяйства, отказались от модели, фактически являвшейся моделью «гражданского общества» философов эпохи Просвещения[13]. В отличие от племенных обществ, в которых людей объединяли родственные и кровные отношения и которые, возможно, были более справедливыми и равноправными, «гражданское общество» представляло собой в высшей степени разобщенное общество, где отдельными лицами двигал собственный интерес. В условиях верховенства права - и почти спонтанно — гражданское общество обеспечило упорядоченное и динамичное накопление богатства, не имевшее прецедента в истории человечества.

52. Согласно философии, лежащей в основе централизованной плановой экономики, гражданское общество обслуживало интересы лишь одного класса — буржуазии и в конечном итоге должно было привести к массовой нищете[14]. Таким образом, для искоренения нищеты необходимо было ликвидировать частную собственность и создавшую ее классовую систему. Централизованное плановое хозяйство не возникло самостоятельно, а было навязано сопротивляющемуся населению. Соответствующие издержки различались по странам; полные же издержки, особенно с точки зрения числа погибших, по-прежнему неизвестны и растут по мере открытия архивов. Почти во всех случаях самые большие жертвы понесло крестьянство, которое было лишено своей земли и капитала (телег, сельскохозяйственных орудий, лошадей) и было вынуждено вступить в коллективные хозяйства. Предполагалось, что сельскохозяйственный сектор обеспечит производство избыточной продукции, которая, в рамках централизованного планирования, позволит развиваться «экстенсивно», особенно тяжелой промышленности.

53. Одним из обоснований системы централизованного планирования было всеобщее и уравнительное предоставление социальных льгот, на которые имели права все граждане и которые не были связаны с индивидуальными трудовыми усилиями или вкладом. Бесплатный всеобщий доступ к медицинскому обслуживанию, образованию и другим социальным услугам стал важной гарантией социального обеспечения для всего населения (даже если отдельные сектора общества сохраняли привилегированный доступ к таким услугам). Система централизованного планирования также обеспечивала возможность

получения медицинского обслуживания лицами, которые в нем нуждались: занятость была гарантированной, при этом места работы зачастую располагали медицинскими учреждениями или обеспечивали прохождение рабочими регулярных медицинских осмотров (обсуждение вопроса о медицинском обслуживании в странах с централизованным плановым хозяйством см. в главе I).

54. Системе централизованного планового хозяйства удалось уменьшить неравенство в измеряемом доходе[15] и искоренить абсолютную нищету. Различия в доходах между видами занятий, секторами и регионами допускались, однако такие различия обычно были менее значительными, чем в развитых странах с рыночной экономикой. Возможности для поощрения отдельных лиц и целых предприятий были ограничены, так как предприятия, производящие ненужную и низкокачественную продукцию, получали такое же вознаграждение, как и компании, производящие высококачественную продукцию, пользующуюся спросом.

Проблемы с моделью централизованного планового хозяйства

55. К 60-м годам стало невозможно поддерживать существовавший ранее уровень принуждения в сельскохозяйственном секторе, в связи с чем модель «экстенсивного» роста была заменена на модель «интенсивного» роста. Однако глубинная проблема централизованного планирования — тот факт, что централизованная бюрократия в значительно меньшей степени, чем рынок, способна рационально распределять ограниченные факторы производства, — оставалась неразрешенной.

56. С середине 60-х годов в странах с плановой экономикой началось замедление темпов роста, которые в конечном итоге снизились до нулевого уровня или даже стали отрицательными[16]. Наибольшей неожиданностью такого замедления стало то, что оно произошло при гораздо более низких показателях дохода и потребления на душу населения, чем в других странах Европы: централизованное планирование привело как к более низкому уровню жизни по сравнению с другими европейскими странами, так и к ухудшению качества жизни. Это отличалось от того, что происходило в таких более бедных европейских странах с рыночной экономикой, как Ирландия, Португалия и Испания, где имело место быстрое повышение уровня жизни по мере того, как они догоняли своих соседей.

57. Даже в условиях замедления роста снижение масштабов нищеты продолжалось. Некоторые страны, например Советский Союз, воспользовались выгодами, возникшими в связи с улучшением условий торговли. Другие страны, например Польша, опирались на иностранные займы для поддержания уровня жизни. В долгосрочном плане, конечно же, без экономического роста дальнейшее уменьшение нищеты было невозможно; к концу 80-х годов показатели нищеты в общенациональных масштабах начали повышаться[17]. Нищета стала распространяться в городских районах, где к тому времени проживала бóльшая часть населения, и среди молодых семей с детьми.

58. Когда было решено отказаться от централизованного планирования и взять на вооружение новую модель, предусматривающую поощрение инициативы и наличие стимулов, органам власти необходимо было подготовить общество к увеличению разрыва в доходах и потреблении, что должно было произойти в краткосрочном плане. Однако органы власти, как правило, не смогли просветить население относительно этих аспектов процесса реформ, и общественность ожидала, что в результате реформ тут же наступит эпоха процветания. Во многих странах эти надежды уступили место разочарованию, так как стало очевидным, что процесс перехода будет длительным и болезненным и что экономического роста, обусловленного функционированием системы стимулов, будет недостаточно для того, чтобы в краткосрочном плане обеспечить выход малоимущих людей из бедности.

Нищета в переходный период

59. Переходный период начался с резкого падения производства, что неизбежно привело к сокращению количества рабочих мест и падению доходов у большей части населения. В результате этого ухудшились условия жизни и возросли показатели нищеты.

60. Сроки, масштабы и продолжительность такого падения производства существенно различались по странам. Самое большое падение производства - около 35 процентов — имело место в Российской Федерации; в других странах с переходной экономикой снижение ВВП составило около 20 процентов (см. таблицу 6.3). Польша близка к тому, чтобы достичь своего уровня производства 1989 года, однако этот показатель уже тогда был низким в связи с экономическими трудностями 80-х годов[18]. Больше всего страдал, как правило, промышленный сектор, где производство в некоторых странах упало более чем на 50 процентов. Во всех странах падение промышленного производство превышало снижение объема ВВП.

61. Такое падение производства связано с теоретической базой системы централизованного планового хозяйства, в соответствии с которой отсутствовали причины для строительства предприятий, которые бы конкурировали на мировых рынках или снабжали бы население реально необходимыми ему товарами. Вместо этого назначением промышленности было производство товаров, в которых, по мнению плановиков, нуждалось население и которые затем распределялись в уравнительном порядке. Плановики центральных органов уделяли мало внимания экологическим последствиям создаваемых ими отраслей. Многие из этих отраслей производили продукцию, которая стоила меньше, чем необходимые для нее факторы производства, при этом производители не могли поставлять продукцию, на которую существовал спрос у населения.

Таблица 6.3 Показатели развития для некоторых стран с переходной экономикой, 1995 год

Страна	ВВП (в постоянных ценах)	Валовое промышленное производство (в постоянных ценах)	Реальная заработная плата[a]	Реальный доход[b]	Показатель безработицы (в процентах)
Болгария	79,8	52,1	48,8	61,0	10,5
Чешская Республика	84,5	72,6	93,1	101,2	2,9
Венгрия	86,0	79,7	85,3	83,7	10,4
Польша	98,6	88,5	78,4	76,0	14,9
Румыния	81,7	52,4	75,6	79,0	8,9
Российская Федерация	65,5	53,4	48,7	89,0	3,5[c]
Словакия	83,8	63,8	102,9	106,0[d]	13,1

Источник: Национальные статистические источники.

Примечания: Для всех колонок, за исключением безработицы, 1989 год принят за 100.

[a] Средняя номинальная заработная плата дефлирована на величину индекса потребительских цен страны.

[b] Номинальный валовой доход населения дефлирован на индекс потребительских цен.

[c] Доля зарегистрированных безработных. С учетом безработных, которые больше не регистрируются, этот показатель составил бы около 7,2 процента. См. Университет Северной Каролины в Чепел-Хилле, «Мониторинг экономических условий в Российской Федерации», «Российский мониторинг экономического положения и здоровья населения, 1992-1995 годы» (февраль 1996 года), стр. 13.

[d] Данные за 1994 год.

62. Либерализация экономической деятельности привела к закрытию многих предприятий и увольнению работавших на них лиц, но при этом также вызвала расширение деятельности в рамках «теневой» или «второй» экономики[19]. Кроме того, по мере перехода к рыночной экономике стал быстро развиваться сектор услуг. По этим и другим причинам зачастую существовал значительный разрыв между падением измеряемых реальных доходов и сокращением измеряемого ВВП.

63. До переходного процесса в странах с централизованным плановым хозяйством существовали мощные системы социальной защиты, некоторые из которых функционировали на государственных предприятиях. Однако «переходный спад» затронул также и эти учреждения. Непосредственным результатом стало увеличение масштабов нищеты[20].

64. Анализом нищеты в этих странах начали заниматься лишь в конце 80-х годов или не занимались вообще. Внедрение обследований домашних хозяйств для оценки индивидуальных и семейных доходов позволило приблизительно подсчитать число малообеспеченных людей в этих странах, однако такие оценки осуществлялись с использованием различных методов, что ограничило возможности прямых международных сопоставлений. Правильность этих оценок может вызывать сомнение и по другим соображениям. Во-первых, существуют важные концептуальные различия в статистических системах этих стран. Переход от системы национального учета на базе оценки чистого материального продукта (ЧМП) к системе национальных счетов (СНС) требует совершенно иных методов ценообразования и учета. Такие целые сектора, как образование, здравоохранение и социальное обеспечение, до этого относимые к непроизводительным и по этой причине исключаемые из национальных счетов, должны быть оценены и учтены. Соответствующие теоретические и практические проблемы являются чрезвычайно сложными. Во-вторых, в связи с серьезными недостатками в плане измерения вклада неформальных секторов оценка масштабов нищеты и числа малоимущих на основе обследований домашних хозяйств может не давать представления о важных видах деятельности и доходах частного сектора, по которым отчетность не представляется с целью избежать налогообложения. В целом обследования домашних хозяйств до начала переходного периода, как правило, ведут к занижению масштабов нищеты, в то время как в обследованиях, проведенных после окончания переходного периода, такие показатели будут, скорее всего, завышены в связи с неполным учетом доходов в неформальном секторе.

65. Расхождения в данных по доходам и нищете часто имеют место в Российской Федерации и дают смутное представление о нищете. Показатели реальных доходов в Российской Федерации, приведенные в таблице 6.3, трудно сопоставить с некоторыми оценками, например с катастрофически резким повышением масштабов нищеты. Хотя показатель ВВП за 1995 год для Российской Федерации был ниже соответствующего уровня 1989 года по сравнению с любой другой указанной страной с переходной экономикой, реальные доходы оказались относительно более высокими по сравнению со всеми этими странами, за исключением Чешской Республики и Словакии. Как число зарегистрированных безработных, так и реальная заработная плата во всех других странах были относительно ниже. И хотя в первой половине 1994 года производство мяса, по оценкам, снизилось на 53 процента, а производство колбасы, по оценкам, по сравнению с уровнем 1991 года снизилось на 28 процентов, потребление мясных продуктов упало лишь на 9 процентов[21].

66. Одним из объяснений такой очевидной непоследовательности является быстрый рост предпринимательской деятельности и доходов в Российской Федерации. Другое объяснение заключается в том, что официальная занятость обеспечивает получение работниками социальных льгот и доступа к жилью. Предприятия, которые уже не производили продукцию для сбыта на рынки, по-прежнему функционировали, даже не выплачивая работникам своевременно зарплату, так как предоставляли им социальные льготы (например, в виде лечения, обучения, обогрева жилья и выплаты пенсий) и использовали свои активы для жилищного строительства.

67. Другие данные подтверждают затруднительность выводов относительно увеличения масштабов нищеты в странах с переходной экономикой и дают основания полагать, что положение ухудшилось не в такой степени, как это кажется на основании оценок некоторых переписей. В некоторых странах, особенно в тех, которые раньше входили в состав Советского Союза (см. таблицу 6.4), возросла доля расходов на продовольствие в общем объеме расходов, что предполагает снижение среднего уровня жизни, так как у населения остается относительно меньше денег для непродовольственного потребления. В Центральной и Восточной Европе ситуация была иной. После 1990 года доля продовольствия в общих расходах возросла в Болгарии и Румынии, но снизилась в Польше (хотя одновременно произошло повышение среднего потребления калорий на душу населения).

Таблица 6.4 Показатели потребления в отдельных странах с переходной экономикой, 1980-1994 годы

Показатель/страна	1980 год	1985 год	1989 год	1990 год	1991 год	1992 год	1993 год	1994 год
Среднее ежедневное потребление калорий на душу населения								
Болгария	..	..	3 269	3 289	2 894	2 801	2 682	2 665
Венгрия	..	..	3 499	3 386	3 218	3 298	3 126	..
Латвия	2 868	2 747	2 618	2 587	2 496	2 315	2 375	2 293
Молдова	..	..	2 951	2 969	2 842	2 577	2 566	..
Польша	..	..	2 891	..	2 767	2 744	2 667	2 955
Румыния	..	..	2 949	3 038	2 832	2 758	2 959	..
Словакия	..	..	3 234	3 333	3 276	3 126	3 143	..
Российская Федерация	2 834	2 739	2 603	2 590	2 527	2 438	2 552	2 427
Украина	..	..	3 517	3 597	3 445	3 151	2 860	2 895
Доля продовольствия в потребительских расходах								
Беларусь	..	..	37,5	33,7	35,7	39,0	49,3	57,2
Болгария	..	..	42,5	40,6	52,1	47,4	46,6	48,5
Чешская Республика	..	34,9	33,0	31,9	33,3	33,6	32,2	..
Эстония	..	..	..	..	..	31,9	31,9	29,2
Венгрия	..	..	37,4	..	37,6	..	38,2	..
Латвия	32,5	32,0	36,0	33,8	42,5	53,7	50,5	51,5
Литва	41,4	35,4	35,0	34,1	38,6	60,0	61,9	57,3
Молдова	..	..	40,4	38,3	42,2	50,5	58,6	45,5
Польша	..	..	49,2	51,8	45,8	43,5	44,2	42,8
Румыния	..	..	51,6	49,9	52,5	57,5	60,0	62,3

Показатель/страна	1980 год	1985 год	1989 год	1990 год	1991 год	1992 год	1993 год	1994 год
Словакия	..	..	31,4	30,2	33,5	32,8	32,4	35,3
Российская Федерация	42,5	40,8	34,4	36,1	38,5	47,1	46,3	46,8
Украина	..	..	39,0	..	43,8	45,6	54,5	64,7

Источник: UNICEF, International Child Development Centre, Poverty Children and Policy: Responses for a Brighter Future, Economies in Transition Studies, Regional Monitoring Report No. 3 (Florence, Italy, 1995), pp. 136-137, 139.

68. Вопросы измерения показателей особенно важны в тех случаях, когда ведется оценка относительной нищеты в стране, где даже небольшие изменения в доходе на душу населения могут привести к резкому увеличению числа людей, живущих в условиях нищеты[22]. Если показатель относительной нищеты установлен на уровне 50 процентов от первоначального среднего значения, уравнительное распределение доходов будет означать, что в результате их падения бóльшая процентная доля населения окажется в условиях нищеты, чем это имело бы место в случае неуравнительного распределения доходов. Действительно, обследование выборки стран показало, что, в то время как в развивающихся странах 10-процентное снижение среднего показателя доходов привело бы к увеличению на 15,5 процентов доли населения, живущего в условиях относительной нищеты (менее 50 процентов от первоначального среднего показателя), аналогичное падение доходов в странах с переходной экономикой привело бы к увеличению числа малоимущих на 95 процентов[23].

69. Другой особенностью общества, в котором люди по своим доходам сконцентрированы вблизи черты бедности, является изменение относительного положения различных социальных групп в течение периодов быстрых преобразований. Так, во многих странах с переходной экономикой доходы пенсионеров росли быстрее, чем доходы работников и крестьян, а положение работников, не связанных со сферой сельского хозяйства, по отношению к крестьянам или улучшилось, или осталось без изменений[24].

70. В странах с переходной экономикой нищета становится городским явлением[25], при этом меняется ее социальное лицо. До начала переходного периода малоимущие относились к тем же социальным слоям, которые образуют группу «остаточных» малообеспеченных лиц во многих обществах: престарелые, домашние хозяйства, возглавляемые женщинами, с большим число детей и лица, находящиеся на периферии общества. С момента начала переходного периода в эту группу стали входить молодые квалифицированные работники, взрослые работники и государственные служащие[26]. Во всех странах безработные и крестьяне чаще, чем население в среднем, попадают в группу малоимущих, а крупные домашние хозяйства, как правило, оказываются более обнищавшими как с точки зрения показателей на душу населения, так и в эквивалентных показателях, учитывающих меньшие потребности детей. Показатель нищеты для семей численностью пять или более человек в 1,5-2,5 раза выше среднего. Менее образованные люди чаще оказываются среди малообеспеченных, чем более образованные лица. Шансы глав семей с образованием не выше начального оказаться в группе малоимущих лиц на 20-60 процентов выше среднего[27]. Кроме того, дети в самых малообеспеченных группах имеют меньше возможностей для получения профессионального образования после окончания начальной школы.

71. Такое изменение в относительном положении различных групп сопровождалось быстрым переходом одних групп населения в разряд малоимущих и обратно. В Российской Федерации 63 процента лиц, относившихся к малоимущим в 1992 году, в 1993 году вышло из этой группы, и лишь 27,5 процента самых бедных людей в 1992 году осталось в этой категории в следующем году[28]. В Венгрии 23,4 процента людей, включенных в 1994 году в число малоимущих, относилось какое-то время к двум нижним

категориям малоимущих в период 1992-1994 годов, однако оставалось в категории малоимущих на протяжении всего этого периода лишь 6,3 процента населения[29].

Последствия для политики

72. Опыт стран с переходной экономикой показывает, что различия в выводах относительно масштабов нищеты обусловлены их методами измерения. В Российской Федерации, по данным официальной статистики, масштабы нищеты возросли с 10-12 процентов в 1985 году до примерно 30 процентов в 1993-1994 годах, в то время как, по оценкам исследования Всемирного банка (таблица 6.2), число малоимущих увеличилось с 2 процентов до 45 процентов. Эти расхождения имеют важное значение в связи с тем, что оценка положения в области нищеты может стимулировать деятельность государственных органов по уменьшению масштабов нищеты путем расширения социальной защиты или изменения направленности политики.

73. Исследователи в Российской Федерации высказали сомнения относительно целесообразности политики сокращения разрыва в доходах, утверждая, что такая политика может и не привести к уменьшению масштабов нищеты, особенно в связи с тем, что до 90 процентов наиболее низкооплачиваемых работников не являются основными кормильцами в семьях и что сокращение стимулов для новых форм активного труда может само по себе уменьшить возможности для будущего увеличения занятости[30].

74. Опыт, накопленный в области централизованного планирования до начала переходного периода, заставляет задуматься о том, какие выводы можно сделать из применения мер, направленных на обеспечение большего равенства доходов, и как такие меры могут или должны определять политику. Обследования домашних хозяйств, которые начали проводить лишь в конце 80-х годов, дают представление об обществе, которое стало менее эгалитарным и в котором увеличиваются масштабы нищеты. Так как обследования доходов, конечно же, не в состоянии измерить издержки создания и сохранения вида общества, существовавшего до переходного периода, первоначальное распределение доходов невозможно использовать в качестве отправной точки для оценки достигнутого прогресса. Более значительные различия в доходах являются неотъемлемой частью рыночных реформ, основывающихся на соответствующих структурах стимулирования. Однако адекватная политика государственных расходов в таких областях, как здравоохранение, образование и жилищное хозяйство, основывающаяся на преобразованных системах налогообложения и достаточных уровнях государственных поступлений, должна быть направлена на уменьшение масштабов нищеты. Наряду с этим следует постепенно создать системы социальной защиты для смягчения отрицательных последствий структурных изменений. Более справедливое распределение осязаемых выгод социально-экономических реформ усилит поддержку преобразований и поможет поддержать реформы в политической области. Не меньшее значение для успешного завершения переходного периода по-прежнему имеет определение надлежащего соотношения экономической и социальной политики в целях стимулирования экономического роста и обеспечения устойчивого уровня доходов.

75. Понимание масштабов и динамики такого явления, как нищета, важно также для определения направленности экономической политики. Если, например, политики опасаются, что процесс перехода приведет к созданию полупостоянных «классов» малообеспеченных людей, то они, возможно, будут с меньшей охотой осуществлять реформы. Однако, если они считают, что в переходный период и после его окончания отдельные лица будут быстро перемещаться в категорию малообеспеченных людей и покидать ее, они с большей готовностью могут признавать необходимость реформ, ведущих к устойчивому росту в рамках рыночной экономики и тщательному определению задач программ социальной защиты.

76. Одним из уроков централизованного планирования является то, что подразумеваемый или явный выбор модели совершенно необходим с точки зрения последствий для малоимущих людей. И хотя

система централизованного планового хозяйства смогла ликвидировать абсолютную нищету, возможности повышения уровня жизни и дальнейшего уменьшения масштабов нищеты были упущены[31]. В условиях централизованного планирования учреждения «гражданского общества» самостоятельно возникнуть не могли; государственные органы в странах с переходной экономикой были вынуждены создать их в период экономических трудностей.

3. Рост мировой экономики и глобальная нищета

77. В последнюю четверть столетия реальный валовой мировой продукт, который определяет совокупный объем экономической деятельности всех людей во всех странах, более чем удвоился. Это долгосрочное увеличение потенциала мировой экономики, связанное с предоставлением товаров и услуг, сопровождалось во многих регионах значительными изменениями структур использования ресурсов и структур производства, а также динамики народонаселения, характеристик рабочей силы и социальных условий. В целом качество жизни бóльшей части населения мира улучшилось ввиду роста доходов на душу населения, увеличения продолжительности жизни и повышения уровня образования, однако распределение этих благ было несправедливым как по странам, так и внутри стран.

Структуры долгосрочного развития мировой экономики

78. В течение последних 25 лет наблюдались резкие контрасты в долгосрочных структурах развития мировой экономики, поскольку экономический прогресс и улучшение социальных условий происходили неравномерно. Хотя общие средние темпы роста мировой экономики были относительно быстрыми и во всех районах мира были зарегистрированы заметные улучшения широкого круга социальных показателей, в последнюю четверть столетия темпы развития мировой экономики снизились, а разрыв в средних уровнях доходов увеличился как внутри различных групп стран, так и между ними. Анализы оценок ВНП на душу населения, измеряемых на основе паритетов покупательной способности, указывают на несколько важных тенденций[32].

Структуры роста по странам

79. Общая структура роста по географическим районам рассматривалась в главе I, свидетельствуя о том, что в Латинской Америке и Карибском бассейне, Западной Азии и в странах Африки к югу от Сахары этот рост был относительно медленным — а во многих странах негативным, — в то время как в Южной и Восточной Азии, в том числе в Китае, он был более быстрым.

80. На протяжении четверти столетия различия в темпах роста выражались в существенной разнице доходов на душу населения. Измеряемые в постоянных единицах доходы на человека в развивающихся странах в 1995 году были примерно на 90 процентов выше по сравнению с 1970 годом. Этот показатель по развитым странам составлял примерно 60 процентов. Однако между регионами отмечались огромные различия: в Западной Азии и в странах Африки к югу от Сахары доходы на душу населения снизились до 80-90 процентов от их уровня в 1970 году (хотя данные по Западной Азии должны рассматриваться осторожно ввиду последствий изменения цен на нефть), в Северной Африке и Латинской Америке доходы увеличились на 25-50 процентов по сравнению с уровнями 1970 года, в Южной Азии они возросли более чем на 60 процентов по сравнению с уровнями 1970 года, а в Восточной Азии, включая Китай, доходы на душу населения в 1995 году более чем удвоились по сравнению с уровнями 1970 года.

81. Темпы роста, отмечавшиеся в разных группах развивающихся стран с высоким уровнем дохода, с уровнем дохода выше среднего и ниже среднего, с низким уровнем доходов и в наименее развитых странах (согласно их классификации по ВНП на душу населения в 1990 году) в период 1970-1995 годов, показаны в таблице 6.5. Плохие показатели наименее развитых стран в каждой из подгрупп (1971-1980 годы, 1981-1990 годы и 1991-1995 годы) разительно отличаются от результатов развивающихся стран с низким уровнем доходов в целом, в которых в течение этого периода производство на душу населения росло ускоренными темпами и быстрее, чем во всех других группах, классифицируемых по доходам.

82. В долгосрочной перспективе для развитых стран может считаться нормальным годовой рост производства на душу населения в размере примерно 2 процентов (такие темпы роста обеспечивают в течение 25-летнего периода увеличение доходов примерно на 65 процентов). Двухпроцентные темпы — это хороший показатель оценки прогресса в развивающихся странах, которые должны быть в состоянии развиваться еще быстрее по мере уменьшения разрыва. Действительно, ежегодные темпы роста развивающихся стран, на долю которых приходится свыше 50 процентов населения мира, составляли в период 1971-1995 годов более 2 процентов; среди них в развивающихся странах, на которые приходится примерно 30 процентов населения мира, темпы роста на душу населения превышали 3 процента в год. Однако те развивающиеся страны, на долю которых приходится более четверти населения мира, не смогли достичь 2-процентного показателя темпов роста в год на душу населения, а в странах, на которые приходится примерно 10 процентов населения мира, объем доходов на душу населения был в 1995 году ниже, чем в 1971 году. Страны с низким уровнем доходов, в которых отмечалось уменьшение доходов, составляли 5,6 процента от общего населения мира.

83. В таблице 6.6 отражены различия в росте за период 1971-1993 годов. В 1990 году страны с низким доходом составляли примерно 70 процентов от населения указанных развивающихся стран. В четырех из этих стран — Индии, Китае, Лесото и Пакистане — ежегодные темпы роста в этот период составляли свыше 2 процентов. Вместе с несколькими развивающимися странами с высоким уровнем доходов, темпы роста которых составляли свыше 2 процентов в год, на долю этих стран приходилось примерно две трети всех людей, живших в развивающихся странах.

84. Более умеренные темпы роста доходов на душу населения, составлявшие 0-2 процента, отмечались в нескольких странах с низким уровнем доходов, многие из которых относились по классификации к наименее развитым странам в начале периода или вошли в эту группу в течение указываемого периода. На долю этих стран с низким уровнем доходов, которые характеризовались этими умеренными темпами роста, в 1990 году приходилось примерно 9 процентов населения развивающихся стран. Другие развивающиеся страны, на которые приходилось в целом примерно 11 процентов от численности населения развивающихся стран, характеризовались в течение этого периода умеренными темпами роста.

85. Страны, характеризовавшиеся в этот период уменьшением доходов на душу населения, составляли примерно 12,5 процента от общей численности населения развивающихся стран в 1990 году; из них на долю стран с низким уровнем доходов приходилось свыше 7 процентов. Эти группы включали несколько стран-экспортеров нефти, в которых в 1990 году по-прежнему отмечались высокие доходы; несколько стран Латинской Америки и Карибского бассейна, относившихся ко всем категориям по уровню доходов; и многие африканские страны. Большинство африканских стран, характеризовавшихся отрицательным ростом, относились в 1990 году к странам с низким уровнем доходов, причем многие из них входили в группу наименее развитых стран в 1971 году или стали таковыми к 1993 году. Один из фактов, вызывающих особую озабоченность, заключается в том, что лишь несколько африканских стран смогли достичь темпов роста свыше 2 процентов.

Таблица 6.5 Увеличение валового внутреннего продукта, численности населения и ВВП на душу населения в развивающихся странах, 1971-1995 годы

Группа стран	Доля от численности населения мира, 1990 год	Средние годовые темпы прироста									ВВП на душу населения в международных долларах по курсу 1990 года		Средняя процентная доля по развитым странам с рыночной экономикой	
		1971-1980 годы			1981-1990 годы			1991-1995 годы						
		ВВП	Население	ВВП на душу населения	ВВП	Население	ВВП на душу населения	ВВП	Население	ВВП на душу населения	1970 год	1995 год	1970 год	1995 год
Развивающиеся страны	77,2	5,4	2,2	3,1	3,9	2,1	1,7	5,4	1,9	3,5	1 446	2 743	12,4	14,4
Развивающиеся страны, классифицируемые по объему ВВП на душу населения в 1990 году														
Страны с высоким уровнем доходов	0,4	6,5	3,2	3,2	3,8	2,2	1,6	5,4	1,1	4,2	8 659	16 994	74,0	89,2
Страны с высоким средним уровнем доходов	10,9	5,9	2,4	3,5	1,9	2,1	-0,3	3,3	1,7	1,5	4 025	5 966	34,4	31,3
Страны с низким средним уровнем доходов	11,9	5,9	2,5	3,4	2,9	2,4	0,5	3,9	2,1	1,8	1 841	2 987	15,7	15,7
Страны с низким уровнем доходов	54,0	4,4	2,2	2,2	6,2	2,0	4,1	7,5	1,8	5,5	816	1 946	7,0	10,2
Наименее развитые страны	9,3	2,0	2,7	-0,7	2,9	2,6	0,3	3,0	2,7	0,3	1 069	1 038	9,1	5,4
Развивающиеся страны, классифицируемые по средним годовым темпам прироста ВВП на душу населения														
Быстрый рост свыше 3 процентов	29,1	7,5	1,9	5,5	7,9	1,5	6,3	9,5	1,2	8,2	707	3 244	6,0	17,0
Средний рост в размере 2-3 процентов	22,3	3,9	2,2	1,6	5,4	2,3	3,0	4,1	2,0	2,0	1 210	2 094	10,3	11,0
Средний рост в размере 1-2 процентов	8,7	6,9	2,6	4,3	1,9	2,4	-0,5	3,4	2,2	1,2	2 163	3 434	18,5	18,0
Медленный рост менее 1 процента	7,5	6,0	2,8	3,2	1,6	2,7	-1,1	1,8	2,6	-0,7	2 243	2 636	19,2	13,8
Отрицательный рост	9,6	3,3	2,7	0,6	-1,3	2,7	-4,0	0,7	2,5	-1,9	3 448	2 263	29,5	11,9
Уменьшение и низкие доходы	5,6	0,8	2,7	-1,7	0,3	2,8	-2,6	1,2	2,9	-1,7	1 227	733	10,5	3,8

Источник: ООН/ДЭСИАП.

Примечание: Оценки валового внутреннего продукта в международных ценах и обменных курсах 1990 года основаны на ответах на вопросник о национальных счетах, рассылаемый ежегодно Статистическим отделом Организации Объединенных Наций национальным статистическим управлениям. Полученные на основе вопросников данные в целом отвечают концепциям и рекомендациям, изложенным в «Системе национальных счетов» (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под No. R.69.XVII.3). В том случае, если данные Статистического отдела были недостаточными по охвату или впоследствии пересматривались, для пополнения или обновления основной совокупности данных Статистического отдела использовалась информация из региональных комиссий Организации Объединенных Наций, Всемирного банка, Международного валютного фонда и из национальных публикаций. Поскольку концепции, определения и сообщаемые базовые годы для данных по отдельным странам часто отличаются друг от друга, необходимо было обеспечить дальнейшую корректировку собранных данных с целью устранения несоответствий и приведения данных о постоянных ценах к общей основе 1990 года. Оценки по странам агрегировались в группы стран, о чем говорится ниже. Официальные обменные курсы, сообщаемые Международным валютным фондом, использовались при необходимости для первоначального перевода национальных валют в доллары США. Для стран с множественным обменным курсом эффективный обменный курс устанавливался исходя из данных о торговле в национальной валюте и долларах США. В некоторых странах несколько лет использовался свободный рыночный курс или оперативный курс Организации Объединенных Наций. Данные о постоянных ценах, выраженных в долларах США по курсу 1990 года, рассчитывались на основе данных о постоянных ценах в национальной валюте путем применения в отношении данных о постоянных ценах за все годы обменного курса за 1990 год. Коэффициенты отклонения валютных курсов, определяющие величину отклонения от паритета покупательной способности, рассчитываемого на основе использования обменных курсов в долларах США, применялись в отношении групп отдельных стран для определения общего ВВП с целью получения оценок в международных долларах по курсу 1990 года. Эти коэффициенты рассчитывались на основе методологии или результатов Проекта международных сопоставлений Организации Объединенных Наций, о чем говорится в работе R. Summers and A. Heston «The Penn World Table (Mark 5): An extended set of international comparisons, 1950-1988», Quarterly Journal of Economics Vol. 106, No. 2 (May 1991), pp. 327-368, и далее дополнялись Секретариатом. Оценки и прогнозы в отношении численности населения Отдела народонаселения Организации Объединенных Наций были подготовлены для оценки в 1994 году мировых демографических тенденций по усредненному варианту. Классификация стран по основным экономическим регионам и географическим районам в целом соответствует классификации в Обзоре мирового экономического и социального положения, 1996 год (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под No. E.96.II.C.1). Данные, используемые в настоящем докладе, включают дополнительные сведения по развивающимся странам и небольшую выборку стран с переходной экономикой; кроме того, Нигерия и Южная Африка включены в общий список стран Африки к югу от Сахары. Классификация развивающихся стран по уровню ВВП на душу населения в 1990 году и среднегодовому увеличению ВВП на душу населения приводится в таблице 6.6.

Таблица 6.6 Увеличение ВВП на душу населения в развивающихся странах по группам стран с разным уровнем доходов, 1971-1993 годы

Уровень доходов	Темпы роста: 2 процента и выше	0-2 процента	Отрицательный
Страны с высоким и высоким средним уровнем доходов	Гонконг (провинция Китая) Сингапур Кипр Объединенные Арабские Эмираты Израиль Республика Корея Мальта Таиланд Ботсвана Маврикий Малайзия Сейшельские Острова Сирийская Арабская Республика Турция	Бахрейн Барбадос Оман Мексика Суринам Уругвай Фиджи Чили Бразилия Тринидад и Тобаго Коста-Рика	Катар Кувейт Ливийская Арабская Джамахирия Саудовская Аравия Венесуэла Ирак Югославия Аргентина
ВВП 36,6% 14,6% чел.	ВВП 13,7% 5,1% чел.	ВВП 15,0% 6,5% чел.	ВВП 7,9% 3,0% чел.
Страны с низким средним уровнем доходов	Индонезия Йеменская Арабская Республика* Колумбия Тунис Эквадор Египет Иордания Марокко Парагвай Шри-Ланка Свазиленд	Иран (Исламская Республика) Панама Алжир Доминиканская Республика Конго Гондурас Намибия Гватемала Филиппины	Южная Африка Габон Перу Ямайка Джибути Кот-д'Ивуар Сан-Томе и Принсипи** Ангола** Боливия
ВВП 18,3% 15,4% чел.	ВВП 9,9% 8,8% чел.	ВВП 5,2% 4,3% чел.	ВВП 3,2% 2,3% чел.
Страны с низким уровнем доходов	Китай Пакистан Индия Лесото*	Кабо-Верде** Нигер* Бурунди* Буркина-Фасо* Мьянма** Бангладеш** Камерун Кения Нигерия Непал* Мали* Гвинея* Малави*	Сальвадор Ливан Папуа-Новая Гвинея Никарагуа Сенегал Гайана Экваториальная Гвинея** Зимбабве Гаити* Бенин* Гана Сьерра-Леоне* Мавритания** Мозамбик** Того**	Замбия** Руанда* Гамбия** Гвинея-Бисау** Центральноафриканская Республика** Мадагаскар** Эфиопия* Уганда* Коморские Острова** Сомали* Объединенная Республика Танзания* Заир** Чад*
ВВП 44,9% 69,8% чел.	ВВП 37,9% 53,9% чел.	ВВП 4,6% 8,7% чел.	ВВП 2,4% 7,2% чел.
	ВВП 61,5% 67,8% чел.	ВВП 24,8% 19,5% чел.	ВВП 13,5% 12,5% чел.

Источник: ООН/ДЭСИАП.

Примечания: * Наименее развитые страны в 1971 году.
** Наименее развитые страны в 1993 году.
ВВП = доля от доходов в 1990 году.
чел. = доля от численности населения в 1990 году.

86. Воздействие отрицательного роста на такие косвенные по сравнению с нищетой показатели прогресса, как коэффициент младенческой смертности (КМС), продолжительность жизни и набор в начальные школы, отражено в таблице 6.7. Свое явное выражение это воздействие находит в том факте, что КМС в странах Африки к югу от Сахары, который был меньше КМС в Южной Азии в 1970-1975 годах, превысил к 1990-1995 годам темпы, отмечавшиеся в странах Южной Азии. Темпы увеличения продолжительности жизни и числа учащихся, набираемых в начальную школу, росли в Южной Азии также быстрее.

87. Другое выразительное сравнение отмечается между странами, характеризовавшимися уменьшением ВВП на душу населения в период 1970-1995 годов, и другими группами стран. В странах, в которых отмечалось уменьшение производства на душу населения, в начале 25-летнего периода средний КМС составлял 118,4 на 1000 живорождений, что меньше по сравнению со странами, зафиксировавшими впоследствии среднее увеличение объема производства. К 1990-1995 годам в странах, характеризовавшихся уменьшением объема производства на душу населения, КМС составлял 87,9, что выше, чем в любой другой группе. Аналогичным образом, на протяжении 25-летнего периода в странах, в которых объем производства на душу населения уменьшился, продолжительность жизни возросла намного меньше — 5,5 лет, — чем в любой другой группе. Наконец, общие темпы набора в начальные школы в быстро развивающихся странах увеличились в среднем с 88 процентов в 1970 году до 115 процентов в самый последний год, по которому имеются данные; в других же странах, характеризовавшихся положительным ростом, этот показатель вырос примерно с 70 до 95 процентов. В отличие от этого в странах с негативным ростом общий набор в начальные школы вырос с 60 процентов в 1970 году и достиг в 1980 году временного пика, составившего 79 процентов, однако затем он вновь снизился лишь до 71 процента в 1990 году.

88. В течение этого периода социальные показатели по наименее развитым из развивающихся стран были по-прежнему незначительными. Один лишь доход на душу населения не может полностью охарактеризовать жизнь среднего жителя в этих странах, в которых младенческая смертность выше, продолжительность жизни ниже, а состояние здоровья людей хуже, чем в любых других странах, причем граждане не имеют возможности получить образование, необходимое для предоставления им соответствующих возможностей с целью повышения их уровня жизни.

Влияние экономического роста на нищету

89. Увеличение ВВП связано с социальным развитием, прежде всего уменьшением абсолютной нищеты, следующим образом:

a) экономическое развитие отражает различные структуры в темпах роста и объеме поступлений. Это влияет на возможности социального развития, в том числе на вероятность уменьшения абсолютной нищеты;

b) экономический рост является необходимым, но недостаточным условием для уменьшения абсолютной нищеты в странах с низким уровнем доходов. Стратегии экономического роста должны включать элементы социальной политики и политики перераспределения с целью удовлетворения потребностей бедноты;

c) заметное замедление темпов экономического роста после 1980 года, особенно в развивающихся странах со средним уровнем доходов и во многих развивающихся странах с низким уровнем доходов, ограничило масштабы мероприятий по уменьшению нищеты. Во многих случаях замедление роста усугублялось усилением неравенства в распределении доходов внутри стран, что способствовало распространению абсолютной нищеты;

Таблица 6.7 Младенческая смертность, продолжительность жизни и набор в школы с разбивкой по основным экономическим регионам, 1970-1995 годы

Группа стран	Коэффициент младенческой смертности (на 1000 живорождений)			Ожидаемая продолжительность жизни (лет)			Коэффициент общего набора в начальную школу (в процентах)			
	1970-1975 годы	1980-1985 годы	1990-1995 годы	1970-1975 годы	1980-1985 годы	1990-1995 годы	1970 год	1980 год	1990 год	Последний год
Развитые страны с рыночной экономикой	18,0	10,4	7,4	72,1	74,9	76,8	103,6	102,2	103,3	104,4
Страны с переходной экономикой	35,6	25,3	20,1	69,2	69,9	70,2	103,8	104,3	108,4	106,6
Развивающиеся страны	114,3	94,2	74,9	52,9	58,8	61,2	78,8	100,8	104,2	101,3
Латинская Америка и Карибский бассейн	81,7	59,7	45,7	60,7	64,8	68,2	93,2	106,2	107,2	108,4
Северная Африка	136,4	102,1	63,7	53,1	58,2	64,5	70,5	82,5	91,0	94,6
Страны Африки к югу от Сахары	129,5	114,2	97,2	44,7	47,8	50,8	46,1	82,3	69,3	69,1
Западная Азия	112,6	76,4	47,5	55,3	60,5	65,8	70,7	89,9	103,5	97,7
Южная Азия	133,8	110,5	86,2	49,6	54,5	59,8	66,6	75,9	90,1	93,1
Восточная Азия и тихоокеанский регион	68,2	56,9	44,5	60,8	64,6	67,6	88,8	105,7	109,6	108,0
Китай	71,0	52,0	47,0	61,4	66,0	67,8	89,0	113,0	125,5	118,0
Средиземноморье	116,5	86,7	57,1	60,4	64,0	67,5	109,1	97,0	106,4	101,0
Развивающиеся страны с высоким уровнем доходов	26,5	16,9	11,3	70,0	73,0	75,8	101,7	100,9	96,3	95,7
Развивающиеся страны с высоким средним уровнем доходов	78,3	57,6	42,1	61,0	65,2	68,7	91,3	102,7	106,0	103,9
Развивающиеся страны с низким средним уровнем доходов	110,7	83,9	57,4	53,0	58,4	63,6	83,6	101,1	105,8	105,8
Развивающиеся страны с низким уровнем доходов	107,2	94,9	78,2	53,5	56,3	59,6	69,5	89,2	97,2	96,2
Наименее развитые страны	144,4	128,5	108,6	39,9	47,3	51,1	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Быстрое увеличение ВНП на душу населения	69,2	57,9	46,0	60,8	64,5	67,4	87,9	110,8	121,2	115,3
Среднее увеличение ВНП на душу населения	131,8	105,4	79,7	51,2	56,3	61,4	72,5	79,6	92,6	95,6
Незначительное увеличение ВНП на душу населения	114,6	93,8	71,3	53,1	57,3	62,2	71,5	84,7	96,6	97,0
Медленное увеличение ВНП на душу населения	104,4	86,4	70,8	51,5	55,0	58,2	67,8	104,6	95,2	96,7
Уменьшение ВНП на душу населения	118,4	103,4	87,9	49,0	51,9	54,5	60,4	79,4	73,3	70,8

Источник: ООН/ДЭСИАП.

Примечание: Оценки младенческой смертности и ожидаемой продолжительности жизни подготовлены Отделом народонаселения Секретариата Организации Объединенных Наций и рассчитаны в соответствии с охватом и классификацией стран, приводимой в таблице 6.6. Младенческая смертность — это смертность живорожденных детей в возрасте до одного года, которая исчисляется как коэффициент смертности детей в возрасте до одного года на 1000 живорождений в указанный период. Ожидаемая продолжительность жизни — это средняя ожидаемая продолжительность жизни рожденных мужчин и женщин в указанный период. Оценки коэффициентов общего набора в начальную школу были рассчитаны Департаментом по экономической и социальной информации и анализу политики на основе тех оценок, которые были сообщены Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры по выборке отдельных стран, соответствующих охвату и классификации стран, приводимых в таблице 6.6. Коэффициент общего набора в начальную школу — это общий показатель набора, независимо от возраста, поделенный на численность населения возрастной группы рассматриваемого уровня.

d) абсолютное уменьшение доходов на душу населения для более чем половины всех развивающихся стран с низким уровнем доходов в период с 1970 по 1995 годы усилило различия в уровне доходов и способствовало повышению уровня нищеты в этих странах;

e) отрицательный рост на душу населения отмечался в наименее развитых странах, причем за это время число таких стран увеличилось. Лишь одна страна — Ботсвана — вышла из этой группы. Эта тенденция способствовала распространению крайней и абсолютной нищеты в наименее развитых странах;

f) хотя рост и имеет важное значение для уменьшения нищеты, он не является единственным фактором, определяющим масштабы абсолютной нищеты. Одинаково важное значение имеет политика справедливого развития, которая способствует более эффективному внутреннему распределению благ, связанных с процессом роста, уменьшению неравенства и благотворному воздействию на положение бедных людей;

g) для того чтобы социальная политика содействовала повышению качества жизни всех граждан и ликвидации абсолютной нищеты, она должна быть основана на эффективной экономической политике, которая способна подвести необходимую финансовую базу для осуществления этой политики.

C. Стратегии в области сокращения масштабов нищеты

90. Несмотря на неудачи и сохраняющиеся трудности, глобальный экономический рост в последние десятилетия обеспечил значительный социально-экономический прогресс во многих районах мира и беспрецедентное улучшение благосостояния большой доли населения на нашей планете. Массовая нищета была искоренена в более развитых в экономическом отношении странах и значительно сокращена или же ликвидирована во многих развивающихся странах. Во всех регионах почти постоянно сокращались показатели младенческой смертности, а продолжительность жизни в глобальном масштабе увеличилась. В большинстве стран отмечается улучшение показателей, касающихся образования, здравоохранения и жилищных условий, и расширяется ассортимент, повышается качество и увеличивается набор товаров и услуг, предоставляемых подавляющему большинству населения в мире. Технология и продолжающийся экономический рост создают основу для дальнейшего развития обладающих знаниями, квалификацией, капиталом и практическим опытом людей, которые смогут получить выгоду от перемен и адаптации, обусловленных требованиями экономического развития.

91. Однако не все получили блага от этого процесса развития. Во многих самых бедных странах мира экономический рост проходил медленными темпами или отсутствовал вовсе, и, по оценкам Всемирного банка, около одной четверти населения мира проживает в условиях страшной нищеты. Бедственное положение нищеты резко отличается от положения тех лиц, уровень жизни которых повышается и которые могут пользоваться благами растущего изобилия. Это неравноправное положение, а также наличие того, что, как представляется, имеет форму увеличивающегося разрыва между состоятельным и малоимущим населением как на межстрановом, так и национальном уровнях, обусловили принятие международным сообществом ясно выраженного обязательства ликвидировать нищету к определенной дате, которая должна быть установлена каждой отдельно взятой страной[33]. Обеспечение того, чтобы до этого не охваченные сегменты населения получали блага экономического и социального развития, также рассматривается в качестве одной из основных целей внутренней политики, и особое внимание уделялось положению людей, проживающих в абсолютной нищете, и постоянно находящихся в неблагоприятном положении людей, которые попали в него в результате дискриминации или по причине своего возраста, инвалидности или же болезни[34].

92. Любая национальная стратегия в области сокращения и последующей ликвидации абсолютной нищеты должна приводить в действие процесс модернизации, основывающийся на долгосрочном росте производительности труда и улучшении возможностей каждого индивида вносить свой вклад в жизнь

общества. Для повышения производительности и увеличения оплаты труда каждого рабочего необходимо обеспечить наличие более образованной и лучше адаптирующейся к конкретным условиям рабочей силы, предоставление большего объема лучших видов капитала в расчете на одного рабочего, улучшение технологии и подготовку обладающего бóльшими способностями руководства, для чего следует осуществить инвестиции в людской и физический капитал. Для ликвидации нищеты также необходимо создать такое окружение, в рамках которого индивиды могут развивать и применять на практике их инициативы и творческие идеи в целях экономического, социального и культурного развития общины. Оказывая поддержку усилиям на национальном уровне, международное сообщество должно уделять самое первостепенное внимание вопросам обеспечения большей степени интеграции самых бедных стран мира в глобальную торговую систему и создания людского и институционального потенциала в этих странах.

93. Процессы повышения производительности и социального развития связаны с материальными издержками. Экономический рост и бóльшая производительность приводят к увеличению отдачи, но при этом они также обусловливают возникновение нарушений и трудностей, связанных с быстрыми темпами и неравномерностью процесса развития. В ряде отраслей промышленности, профессий и регионов отмечается огромный рост, который позволяет вывести значительную долю населения из состояния нищеты, в то время как в других сферах отмечается спад, приводящий к тому, что значительное число людей становятся еще более бедными, чем они были до этого. В результате экономического развития возникают новые фирмы, новые виды продукции и новые профессии, в то время как после этого часто происходит ослабление позиций давно существующих фирм и отраслей промышленности. В процессе этого под вопрос ставятся существующие виды культуры и нравы, и социальное развитие в одной сфере часто сопровождается утратой традиционных ценностей, рассматриваемых многими в качестве важного элемента обеспечения социального единства и надлежащего управления.

94. В этом разделе анализируется ряд вопросов, связанных с разработкой стратегии уменьшения масштабов нищеты, которая может содействовать достижению конечной цели ликвидации абсолютной нищеты, а также более общих целей экономического и социального развития. В нем определяются следующие шесть аспектов национальной стратегии, предназначающейся для решения проблемы абсолютной нищеты, и устанавливаются следующие основные цели, которые должны занимать основное место в рамках политики:

a) обеспечение высоких и устойчивых темпов экономического развития и создание рабочих мест при помощи стратегий, предназначенных для формирования среды, благоприятствующей сокращению масштабов нищеты;

b) повышение уровня доходов и расширение участия в экономической деятельности безработных и работающих представителей малоимущих групп населения при помощи целевых мер, предназначенных для повышения их квалификации и профессиональной подготовки, а также для улучшения состояния их здоровья и условий жизни;

c) создание для малоимущего населения лучших возможностей для занятия оплачиваемой экономической деятельностью на основе расширения их доступа к земельным ресурсам, кредитам и другим производственным факторам;

d) уделение особого внимания тем районам, где проживает малоимущее население и где задача ликвидации нищеты носит самый приоритетный характер, а также осуществление соответствующих мероприятий в этих районах;

e) решение безотлагательных экономических и социальных проблем пожилых людей, инвалидов, больных лиц и других индивидов, не имеющих возможности участвовать в продуктивной

экономической деятельности, путем осуществления программ государственной помощи и обеспечения доходов;

f) предоставление самым бедным слоям населения благ, связанных с расширением участия населения в глобальной экономической деятельности при помощи стратегий, содействующих развитию трудоемких экспортных видов производства и уменьшению числа ограничений на торговлю потребительскими товарами.

95. Хотя все эти аспекты имеют важное значение для успешного осуществления программ ликвидации нищеты, они должны учитываться таким образом, который позволит повысить уровень доходов и улучшить состояние здоровья, образование и питание малоимущего населения. В свою очередь, программы в области первичного медико-санитарного обслуживания, планирования семьи, обеспечения продовольствием и начального образования должны непосредственно содействовать повышению качества жизни малоимущего населения и позволять ему использовать возможности, связанные с развитием экономики, а также поощрять этот процесс. Скоординированный комплекс государственных стратегий и правительственных программ, предназначенных как для повышения темпов экономического роста, так и для предоставления основных социальных услуг малоимущему населению, может оказывать большее воздействие в сфере ликвидации нищеты, чем стратегии или программы, преследующие одну цель.

96. В то же время столь же важно обеспечить адаптацию программ и стратегий по борьбе с нищетой к потребностям и положению конкретно взятой страны. Стратегические компоненты должны разрабатываться с учетом особых условий, существующих в той или иной стране, а также с учетом широкого спектра четко определенных целей, в рамках которых деятельность по сокращению масштабов нищеты рассматривается в качестве первоочередной задачи. При осуществлении своих мероприятий государства должны принимать во внимание культурные ценности, а также финансовые и организационные трудности. Для этого потребуется такая стратегия, которая носила бы широкий характер, являлась бы внутренне непротиворечивой и могла бы быть реализована на практике. В бедных странах, располагающихся к югу от Сахары и в Южной Азии, где нищета распространена повсеместно, любая национальная стратегия должна быть достаточно широкой, для того чтобы охватить целый ряд национальных социально-экономических стратегий, начиная с осуществления макроэкономической политики при помощи усилий, направленных на создание различных учреждений, и кончая осуществлением отдельно взятых проектов и программ. В самых бедных странах все стратегии - те, которые оказывают воздействие на национальную экономику, те, которые оказывают воздействие на местную экономику, те, которые в основном затрагивают внутреннюю экономику, и те, которые в основном затрагивают внешний сектор, - следует адаптировать с учетом основополагающей задачи сокращения масштабов нищеты.

97. В этом разделе рассматриваются последние исследования, касающиеся программ сокращения масштабов нищеты, а также содержится оценка того, каким образом различные стратегии могут содействовать сокращению масштабов нищеты. Кроме того, в кратком виде анализируются исследования, посвященные рассмотрению различных характеристик абсолютной нищеты, с целью содействия определению ее характера и борьбе с ее проявлениями. Задача в данном случае состоит в проведении обзора ряда важных вопросов, связанных с разработкой национальной стратегии в области сокращения масштабов абсолютной нищеты, и в определении значения последних исследований для стратегий и программ по борьбе с нищетой.

1. Обеспечение высоких темпов экономического развития и содействие созданию рабочих мест

98. Все больше признается важное значение создания благоприятной для развития среды, которая содействовала бы экономическому росту и развитию людских ресурсов на основе формирования

стимулирующих макроэкономических и организационных рамок для обеспечения стабильности, поощряла бы предпринимательство и способствовала повышению производительности труда индивидуумов, особенно тех из них, которые находятся на самых нижних ступенях системы распределения доходов. Создание такой стимулирующей среды связано не только с обеспечением политической стабильности и принятием конструктивных макроэкономических стратегий, но и с подготовкой таких юридических рамок и руководящих политических принципов, которые свидетельствуют о приверженности обеспечению имеющего широкую основу экономического роста и участия всех людей в процессе повышения благосостояния.

Нищета и экономический рост

99. Имеющий широкую основу экономический рост совершенно необходим для малоимущего населения по той причине, что оно непосредственно зависит от его темпов, его стабильности и от распределения его благ между различными секторами экономики и слоями населения. Устойчиво высокие темпы роста могут содействовать уменьшению уровня нищеты, поскольку развивающаяся экономика создает новые возможности в сфере трудоустройства и обеспечивает возникновение новых источников дохода, связанных с увеличением производства товаров и услуг. В свою очередь, увеличение совокупного спроса стимулирует процесс использования существующей рабочей силы, предприятий, оборудования и природных ресурсов. Дефицит рабочей силы содействует повышению заработной платы работающего малоимущего населения, улучшает возможности для трудоустройства лиц, занятых неполный рабочий день или на очень низкооплачиваемых работах, и позволяет создать большее число рабочих мест для безработных. По мере улучшения показателей занятости квалифицированных лиц и лиц с высоким уровнем подготовки проводится обучение низкоквалифицированных рабочих (многие из которых относятся к самым бедным слоям населения), в результате чего повышается производительность их труда и заработная плата. В условиях развивающейся экономики все слои населения также должны получать пользу от понижения реальных цен на продукты, что связано с увеличением совокупного предложения товаров и услуг, сопровождающим экономический рост.

100. В тех случаях когда распределение благ роста приносит пользу малоимущему населению, оно способно оказать значительное воздействие на условия жизни самых бедных слоев населения. Для сегодняшних малоимущих домашних хозяйств увеличение объема доходов в результате ускорения темпов роста означает доступ к более широкому набору товаров и услуг, считающихся насущными у представителей имущих слоев населения, но не доступных лицам, проживающим в условиях абсолютной нищеты; например, это касается адекватного и разнообразного питания, первичного медико-санитарного обслуживания, надлежащего жилья и возможности обучения детей в хороших школах. После того как уровень доходов малоимущего населения становится выше, чем показатели черты бедности, это население начинает приобретать ранее не доступные для него услуги потребительские товары длительного пользования, например медицинское обслуживание, обеспечивающее бóльшую продолжительность жизни, улучшение жилищных условий и условий жизни и, в конечном счете, отдых и другие виды досуга. Более высокий уровень доходов также позволяет малоимущему населению вкладывать свои средства в свои сельскохозяйственные и мелкомасштабные коммерческие предприятия. Такие факторы, как улучшение питания, жилищных условий, медицинского обслуживания и возможностей в области образования; сокращение объема времени, затрачиваемого на выполнение работы в домашнем хозяйстве, и увеличение времени для досуга; а также увеличение капиталовложений в их производственную деятельность, не только содействуют росту благосостояния малоимущего населения, но и улучшают качество рабочей силы и времени, имеющегося в наличии для выполнения приносящих доход видов работы вне домашних хозяйств, что повышает производительность в экономике.

Рост и сокращение масштабов нищеты

101. Исследования международных учреждений подтверждают тот факт, что общий рост связан на практике с сокращением масштабов нищеты и что, как правило, устойчивый экономический рост приносит блага всем слоям общества в целом пропорционально их первоначальному уровню жизни[35]. Последние оценки эластичности индекса разрыва в показателях нищеты по сравнению с общими показателями роста, содержащиеся в ряде различных исследований, свидетельствуют о том, что увеличение потребления на душу населения на всех уровнях потребления на 2 процента в год приведет к сокращению индекса разрыва в показателях нищеты на 3-8 процентов в год. Другие меры по борьбе с нищетой свидетельствуют об аналогичной зависимости, хотя, как правило, оценки сокращения численности малоимущего населения при проведении переписей населения имеют несколько меньшее абсолютное значение, а оценки степени остроты нищеты среди малоимущего населения, как правило, являются более высокими, что свидетельствует о том, что блага роста получают и те лица, которые проживают гораздо ниже черты бедности[36]. В рамках другого исследования было обнаружено, что межстрановой показатель эластичности распространения нищеты составляет приблизительно -2, что свидетельствует о том, что увеличение среднего показателя потребления на 1 процент приводит к сокращению доли населения, проживающего за чертой бедности, на 2 процента[37]. Однако Всемирный банк отметил, что в 80-е годы понизилась степень зависимости процесса сокращения масштабов нищеты от общих показателей роста, в основном по причине изменений, коснувшихся неравномерного распределения доходов. С того времени модель роста в группах населения с различным уровнем доходов остается одним из важных факторов, определяющих объем тех благ, которые малоимущее население получает в результате повышения темпов экономического роста.

102. В ходе анализа тенденций, касавшихся экономического роста и положения нищеты на протяжении последних десятилетий, был сделан вывод о том, что, независимо от воздействия экономического роста на вопросы неравенства, в долгосрочной перспективе он, как правило, обеспечивает сокращение масштабов нищеты[38]. Большое значение имеет модель роста, и неравенство в уровне доходов является важным элементом взаимосвязи между ростом и нищетой. Задача политики заключается в создании широкой основы для экономического роста. Для обеспечения устойчивого роста на долгосрочную перспективу основное внимание требуется уделять трудоемким моделям роста и увеличению инвестиций в людской капитал. Усиление внешнеэкономической нестабильности в 80-е годы оказало отрицательное воздействие на малоимущее население, однако восстановление объемов производства, связанное с более продуманными стратегиями структурной перестройки, позволило сократить масштабы нищеты, особенно в Латинской Америке в конце 80-х и начале 90-х годов. В Африке, где осуществление реформ дало неоднозначные результаты, существуют свидетельства того, что самые бедные слои населения, особенно проживающего в сельских районах, в основном не получили каких-либо благ от недавно отмечавшегося подъема в экономике. В ходе анализа был также сделан вывод о том, что для повышения жизненного уровня самых бедных слоев населения в Африке требуются базовые инвестиции в инфраструктуру и развитие людских ресурсов.

103. В ряде других исследований также говорится о сильной степени зависимости между экономическим ростом и сокращением масштабов нищеты[39]. Содержащийся в этих исследованиях анализ, основывающийся на данных, относящихся к периоду с начала 80-х до середины 90-х годов, свидетельствует о том, что положительные темпы роста сопровождаются сокращением масштабов нищеты, а спад в экономике приводит к увеличению ее масштабов. В другой серии исследований также говорится о четко выраженной зависимости между ростом и нищетой — зависимости, которая наблюдается во всех регионах и, как представляется, сохраняется как на протяжении непродолжительных периодов экономического восстановления, так и на протяжении более продолжительных периодов роста[40]. В одном из этих исследований говорится о том, что, по-видимому, воздействие роста на сокращение масштабов нищеты в большей степени проявляется в отношении самых малоимущих слоев населения, чем в отношении умеренно бедного населения[41].

104. Хотя нищета и экономические условия и проблемы в различных странах значительно отличаются друг от друга, эти исследования позволяют получить ряд общих выводов, касающихся вопросов экономического роста и сокращения масштабов нищеты. Например, было обнаружено, что политическая стабильность имеет основополагающее значение для обеспечения устойчивого и справедливого роста, содействующего сокращению масштабов нищеты, и что стратегии правительств, направленные на повышение степени эффективности при распределении ресурсов (на основе устранения отклонений в относительных ценах, обменных курсах и торговых системах), могут стать одним из основных факторов, обусловливающих повышение доходов малоимущего населения. Экономическая стабильность, макроэкономическая сбалансированность и рост, основанные на имеющихся в изобилии национальных факторах производства (обычно это рабочая сила) также важны для создания основы устойчивого экономического роста на долгосрочную перспективу, что говорит о большом значении сельского хозяйства и открытого участия в международной торговле с уделением основного внимания расширению экспортного производства. Социальное развитие, особенно в сфере образования, также является основополагающим элементом справедливого роста; без выделения значительного объема ресурсов на цели образования трудно обеспечить долгосрочный рост или сокращение масштабов нищеты.

Рост и социальное развитие

105. Степень улучшения конкретных показателей социального развития, которую можно ожидать от повышения объемов производства, значительно варьируется по странам. В одном исследовании говорится о том, что средний показатель объема производства на душу населения позволяет лишь очень приблизительно объяснить различия в численности людей, проживающих в условиях страшной нищеты. В этом исследовании два набора показателей, указывающих на процентную долю глав домашних хозяйств со средним уровнем личного потребления в одном случае менее 21 долл. США в месяц, а в другом — в среднем 30 долл. США в месяц (в ценах 1985 года), независимо друг от друга были, соответственно, соотнесены со средним уровнем валового национального продукта (ВНП) на душу населения и с общим показателем личного потребления. Полученная в результате этого регрессия взаимосвязей с ВНП могла объяснить лишь 15-25 процентов отклонения от процентной доли населения, проживающего в условиях нищеты, что свидетельствует о том, что общий макроэкономический объем производства является одним из важных факторов, определяющих объем товаров и услуг, потребляемых малоимущим населением, однако другие факторы оказывают большее воздействие. Соответствующие связи между средними национальными показателями личного потребления на душу населения могут объяснить положение 40-50 процентов людей, проживающих в условиях нищеты (на 21 и 30 долл. США, соответственно)[42]. Аналогичным образом объем ВНП на душу населения (с учетом процентной доли людей, показатели личного потребления которых не превышают 21 и 30 долл. США в месяц) может объяснить лишь 48 и 38 процентов отклонений, существующих между странами по показателям младенческой смертности и грамотности, соответственно[43].

106. Эти результаты позволяют сделать ряд общих выводов. Во-первых, странам с более низким объемом ВНП на душу населения и с данным уровнем распространенности нищеты и странам с более высоким уровнем распространенности нищеты и данным уровнем ВНП на душу населения труднее добиться хороших показателей грамотности и младенческой смертности. Во-вторых, по той причине, что различия в показателях личного потребления на душу населения и среднего объема ВНП лишь в половине случаев связаны с различиями в показателях младенческой смертности и грамотности, воздействие проводимой политики может в значительной степени улучшить перспективы в области повышения уровня грамотности и возможности выживания, даже в тех случаях, когда отмечаются низкие показатели дохода на душу населения. Увеличение объема доходов в результате более быстрого экономического роста, сопровождаемое осуществлением соответствующих стратегий в области социального развития, может содействовать ликвидации нищеты.

Вопросы управления и сокращение масштабов нищеты

107. Для достижения обоснованно быстрых темпов роста и предоставления максимального объема благ малоимущему населению важное значение имеет надлежащее управление и постановка вопросов эффективности и равноправия в центр проводимой политики. Надлежащее управление связано с обеспечением верховенства права, справедливости, участия всего населения в жизни общества и предоставления основных услуг. На национальном уровне повышение эффективности связано с осуществлением целого набора стратегий, предназначенных для создания и сохранения стабильных условий для модернизации предприятий, увеличения объема инвестиций, корректировки цены производственного фактора и устранения других отклонений в экономике в целях предоставления точных данных и стимулов для производителей и потребителей, содействующих активизации конкурентной борьбы в интересах повышения производительности, и обеспечения полномасштабного и эффективного использования всех ресурсов общества. На уровне общин программы в интересах малоимущего населения, направленные на повышение производительности и улучшение материальных условий его жизни, могут наилучшим образом осуществляться местными органами самоуправления и населением. Программы, осуществляемые издалека какими-то некоординируемыми центральными бюрократическими учреждениями, могут не учитывать интересы малоимущих людей и могут быть не подотчетны им, поскольку слишком много средств расходуется на услуги посредников, подрядчиков, официальных лиц и политиков. Передача связанных с принятием решений полномочий местным общинам может способствовать концентрации обязанностей в руках тех лиц, которые в самой большой степени зависят от принимаемых решений, а также содействовать улучшению информации о самых оптимальных способах предоставления коммунальных услуг. Контроль на местах и обеспечение осуществления местных мероприятий социального характера также содействуют улучшению отчетности и применению стимулов, предназначающихся для обеспечения качества и эффективности программ по борьбе с нищетой с точки зрения затрат.

2. Инвестиции в людской капитал

108. Центральная цель развития заключается в укреплении людских ресурсов: в повышении уровня грамотности, улучшении состояния здоровья и повышении производительности рабочей силы и в разрушении барьеров, препятствующих раскрытию всех возможностей и профессиональной подготовке мужчин и женщин. Экономические и социальные преимущества, связанные с наличием грамотного населения, содействуют экономическому росту, оказывая воздействие на производительность, и повышают благосостояние общин, обеспечивая население надлежащей информацией и воспитывая у него чувство терпимости. Цену, которую общество платит за сохранение поддающихся профилактике заболеваний и преждевременную смертность, нельзя измерить только в экономическом выражении (хотя и одна лишь экономическая стоимость этого может быть высокой) — ее также следует рассматривать с учетом страданий, боли и горя. Кроме того, когда не все группы населения в равной мере используют возможности, предоставляемые жизнью, это приводит к тому, что не только обусловленные этим издержки, которые выражаются в более высоких показателях безработицы и более низких показателях дохода, несут не только представители дискриминируемых групп — обычно самые бедные слои общества, — но и все общество страдает от потери людского капитала и антагонизмов, обусловливаемых неравенством возможностей. Экономический рост и сокращение масштабов нищеты невозможно обеспечить без обучения индивидов, улучшения состояния их здоровья и обеспечения взаимодействия на основе равноправия. По этой причине основополагающее значение для экономического роста и сокращения масштабов нищеты имеют стратегии, предназначающиеся для укрепления людских ресурсов.

Инвестирование в людей

109. В рамках усилий по укреплению людских ресурсов малоимущего населения следует признать, что, в отличие от представителей имущих слоев населения, лица, проживающие в условиях абсолютной

нищеты, находятся в таком положении, которое характеризуется взаимозависимостью экономического роста и социального развития. Прочные взаимосвязи между экономическим ростом и социальным развитием подчеркивают порочный характер процесса, в рамках которого низкие темпы роста влекут за собой низкие темпы роста, а нищета плодит нищету. По своему определению абсолютная нищета подразумевает наличие чрезвычайно низких показателей доходов. Низкий уровень доходов ограничивает возможности сберегать и инвестировать, а также набор средств для медицинского обслуживания и поэтому увеличивает вероятность заболеваемости, ограничивает межпрофессиональную и пространственную мобильность и доступ к учебным учреждениям, информации и профессиональной подготовке. Малоимущие родители не могут предоставить их детям возможности для улучшения состояния здоровья и образования, необходимого для повышения качества их жизни. Отсутствие мотивации, надежды и стимулов создает препятствие на пути роста, которое столь же реально, что и нехватка финансовых средств. По той причине, что малоимущее население лишено социальных характеристик, необходимых для выхода из состояния нищеты, она часто передается по наследству от одного поколения другому. Для выхода из состояния нищеты малоимущее население должно получить лучшие возможности в результате более быстрого экономического роста, и, кроме того, следует укрепить его потенциал в области использования возможностей, создаваемых в результате развития экономики. Для этого требуется широкий спектр стратегий и согласованные усилия, рассчитанные на долгосрочную перспективу.

110. Стратегии сокращения масштабов нищеты, предназначенные для здоровых молодых людей и лиц рабочего возраста, должны предусматривать повышение производительности их труда при помощи инвестиций в людской и физический капитал, обеспечивающих повышение уровней производства и доходов. Хорошо установлена связь между образованием и возможностью получать заработную плату, и поэтому программы, предназначающиеся для улучшения возможностей малоимущего населения в области получения образования, имеют важное значение для повышения доходов лиц, проживающих в условиях нищеты. Эти программы должны преследовать три основные цели: подготовка неквалифицированных лиц к получению лучшей работы, увеличение предложения обладающих соответствующей квалификацией рабочих, в которых ощущается нехватка, и улучшение профессиональной подготовки малоимущего населения и совершенствование функционирования рынков рабочей силы. Кроме того, громадные различия в состоянии здоровья представителей малоимущих и имущих групп населения, не говоря уже о присущем этому положению неравенстве, свидетельствуют о необходимости улучшить состояние здоровья молодых и работающих пожилых лиц, с тем чтобы развить их возможности заниматься производственной деятельностью.

111. Инвестиции в человеческий капитал должны дополняться инвестициями в физический капитал. Например, нехватка нормальных помещений и оборудования и плохая подготовка преподавателей и медицинских работников может приводить к понижению роли образования и качества медицинского обслуживания. Для того чтобы малоимущее население могло использовать все блага лучшего образования и здравоохранения, могут потребоваться значительные усилия по обновлению школ и клиник, в том что касается их строений и кадров; кроме того, поддержку программам по улучшению образования и здравоохранения может предоставлять целый ряд общинных служб, например занимающихся вопросами улучшения санитарных сооружений, дорог и частного жилого фонда.

112. Для разработки надлежащей политики в области сокращения масштабов нищеты насущно необходимо иметь информацию об условиях проживания малоимущего населения, о его демографических характеристиках и социальных атрибутах, а также о том, где оно проживает. Однако следует отметить, что по проблемам абсолютной нищеты информация носит отрывочный характер. Для того чтобы программы и стратегии, предназначенные для борьбы с нищетой, могли учитывать потребности различных слоев малоимущего населения, следует получить больший объем данных о его численности и характеристиках. По этой причине работы по проблемам нищеты в основном были посвящены выявлению характеристик малоимущего населения, которые отличают их от представителей

имущих слоев населения и влияют на процесс разработки программ социального развития, предназначенных для удовлетворения конкретных потребностей различных групп населения, проживающих в условиях нищеты.

Характеристики бедноты с точки зрения развития людских ресурсов и уменьшение масштабов нищеты[44]

113. С точки зрения демографических характеристик, малоимущее население характеризуется такими социальными факторами, которые отличают его от имущего населения и уменьшают его возможности развития. Как правило, бедные люди живут более большими семьями и имеют больше детей, чем имущие слои населения, в результате чего у этих детей больше, чем у взрослых, есть вероятность стать бедняками. Домашние хозяйства с низким уровнем потребления или доходов на душу населения обычно моложе, поэтому вероятность преждевременной смерти их членов выше. В развивающихся странах младенческая и детская смертность резко возрастают с усилением нищеты. Высокая младенческая и детская смертность среди бедного населения ведет к ранним бракам и большому числу новорожденных, обеспечивая тем самым создание полной по размеру семьи. Высокая рождаемость также обусловливается необходимостью поддержки со стороны детей в старом возрасте и потребностью в дополнительных рабочих руках в домашнем хозяйстве и на ферме. Эти факторы, как правило, уменьшают средний уровень доходов на душу населения, препятствуют накоплению физического и человеческого капитала и ведут к дроблению сельскохозяйственных наделов и дефициту земельных ресурсов по сравнению с имущим населением. Поэтому любая стратегия уменьшения нищеты должна быть направлена на решение этих демографических вопросов.

114. С точки зрения гендерных характеристик, в нескольких последних исследованиях указывается, что представленность женщин в домашних хозяйствах, характеризующихся низким уровнем потребления, не является, по-видимому, чрезмерной и что возглавляемые женщинами домашние хозяйства не обязательно могут относиться к числу бедных. Одна из причин этого может заключаться во всепроникающем характере массовой нищеты в некоторых развивающихся странах, которая просто охватывает огромную долю от общей численности населения. С другой стороны, в одном из крупных исследований Международного фонда сельскохозяйственного развития (МФСР) указывалось на чрезмерно большую долю женщин среди сельской бедноты в 114 развивающихся странах[45]. На основе данных МФСР МОТ подсчитала, что число сельских женщин, живущих за установленной в стране чертой бедности, намного больше и увеличивается быстрее по сравнению с числом мужчин, что свидетельствует об относительном увеличении числа бедных домашних хозяйств, возглавляемых женщинами[46]. Поскольку в национальных статистических данных редко указывается число мужчин или женщин, живущих в нищете, вопрос феминизации нищеты в развивающихся странах требует дальнейшего исследования.

115. Даже если женщины и составляют не слишком большую долю среди бедноты, тем не менее бедность сильнее влияет на их положение ввиду выполнения ими двоякой роли, связанной с домашним и производственным трудом. Бедные женщины в развивающихся странах несут на себе бремя работы как внутри семьи, так и за ее пределами, занимаясь приготовлением пищи и уходом за детьми дома, собирая древесное топливо, перенося воду и занимаясь посадкой растений, уходом за посевами и уборкой урожая, выращиванием скота на принадлежащем семье участке и работой вне дома, зачастую по много часов, за минимальную заработную плату, являющуюся единственным источником существования их семей. Данные свидетельствуют о том, что, за исключением самых бедных, по мере усиления нищеты применение труда женщин конкретной возрастной группы резко возрастает при снижении доходов, хотя соотношение девочек/женщин увеличивается. На производстве бедные женщины зачастую вынуждены выполнять работу в сельскохозяйственном или неформальном секторах, характеризующихся тяжелым трудом, продолжительным рабочим днем и низкими заработными платами. Ввиду выполнения ими своих домашних обязанностей бедные женщины располагают меньшей возможностью порвать с нищетой, поскольку их обязанности перед семьей снижают их мобильность. Старшие сестры часто должны заботиться о младших вместо посещения школы, в результате чего из поколения в поколение женщины

вынуждены довольствоваться низким уровнем образования и низкооплачиваемой работой. Культурная дискриминация в сфере образования, занятости и прав собственности также зачастую мешает им использовать те возможности, которые имеются у мужчин[47]. Наконец, культура некоторых стран несет в себе дискриминацию вдов (и женщин в целом) в сфере занятости и в быту, обусловливая тем самым бóльшую опасность распространения нищеты[48]. Для успешного осуществления политики, направленной на ликвидацию абсолютной нищеты, необходимо предпринимать специальные усилия с целью повышения уровня образования, расширения возможностей в сфере занятости и улучшения положения женщин.

116. С точки зрения человеческого капитала необходимо отметить, что малоимущие лишены тех инвестиций, которые имеются в распоряжении имущих слоев населения. Человеческий капитал охватывает образование, профессиональный опыт, физическое состояние и способность к выживанию, а также другие характеристики, обеспечивающие продуктивность и самообеспеченность людей. Отношения между человеческим капиталом и нищетой сложные: дефицит человеческого капитала выражается в различных формах — неграмотности, отсутствии навыков и опыта, необходимых для увеличения доходов, недоедании и смертности, влияющих на физическую жизнеспособность, — которые уменьшают возможность инвестирования в человеческий капитал. Более того, накопление человеческого капитала требует времени, необходимого как для обеспечения нужной инфраструктуры и факторов производства, так и получения базового образования и приобретения новых навыков работы.

117. В случае абсолютной нищеты необходимо отметить, что ввиду сильной зависимости бедноты от неквалифицированного труда возможный вклад хороших знаний методов работы в процесс развития и уменьшения нищеты может быть очень большим, поскольку результаты учебной подготовки и образования идут на пользу не только тому человеку, который пользуется ими, но и всему обществу в целом. Говоря об отдельном человеке, целесообразно отметить, что образование приносит ему ощутимую выгоду за счет повышения производительности и более высокой оплаты его труда, а также менее ощутимую пользу в связи с возможностью вести более полную во всех отношениях жизнь. Некоторые из этих выгод относятся к потреблению и непосредственно содействуют улучшению условий жизни, в то время как другие связаны с «инвестициями в человеческий капитал» и, как и инвестиции в машины и оборудование, приносят совокупные выгоды в течение ряда лет. Для общества в целом образование обеспечивает основу для повышения информированности и эффективной роли его граждан, являясь наиболее важной силой, двигающей экономический прогресс. Формальное образование, как правило, содействует также окультуриванию различных групп общества, развивает чувство сотрудничества и активного участия и уравнивает возможности всех членов общества.

118. Вклад образования в повышение производительности труда и уменьшение нищеты был давно признан и документально подтвержден[49]. В последних научных исследованиях подтверждается вывод о том, что образование может в значительной мере содействовать уменьшению абсолютной нищеты в развивающихся странах. Согласно одному из исследований, грамотные фермеры, имеющие, по крайней мере, начальное образование, работают с бóльшей производительностью и более восприимчивы к новой сельскохозяйственной технологии по сравнению с неграмотными фермерами, при этом образование расширяет их возможности покончить с нищетой[50]. Считается, что ремесленники и механики, умеющие читать и писать, скорее адаптируются к изменяющейся технологии в своих областях. В других исследованиях, основанных на широких данных, полученных в ходе обследований домашних хозяйств, а также совокупности международных данных, отмечалась прочная взаимосвязь между здравоохранением и образованием в том или ином регионе или стране и их последующим развитием и уменьшением нищеты, особенно в случае доступности начального образования для женщин и его завершения ими [51]. Внутристрановые сопоставления между людьми, получившими какое-то образование, и теми, кто не получил никакого, также подтверждают, что уменьшение нищеты на основе образования носит эффективный характер с точки зрения затрат. Однако некоторые из этих рядов данных также предполагают менее эффективные результаты. Кроме того, выгода, связанная с обучением на начальном

этапе образования в течение лишь нескольких лет, по-видимому, незначительна. Увеличение доли образовательных ресурсов, выделяемых на базовое и начальное образование и нужды самых бедных групп населения или регионов той или иной страны, содействует, согласно этим исследованиям, уменьшению нищеты, однако при этом необходимо также рассматривать дополнительные факторы, присущие различным уровням образования. Способность малоимущих людей извлекать выгоду зависит также от непосредственных возможностей использования приобретенного потенциала[52]. Прочное соотношение между получением образования и уменьшением нищеты подтверждает тот вывод, что стратегии уменьшения нищеты должны быть направлены на сокращение масштабов повсеместной безграмотности, особенно среди женщин, и повышение качества и направленности образования, особенно если оно связано с потребностями рынка труда.

119. С точки зрения здравоохранения необходимо отметить, что бедные люди больше подвержены болезням и недомоганиям, однако ввиду того, что большинство объектов систем здравоохранения сосредоточены в крупных городских районах, они редко доступны для лиц, находящихся в абсолютной нищете, большинство из которых живет в сельских районах. Проблемы недоедания, особенно среди детей, и продовольственной безопасности также связаны с нищетой. Отсутствие соответствующих служб здравоохранения и нехватка обогащенных пищевых продуктов и белков снижают производительность труда бедняков и отрицательно сказываются на способности обездоленных детей к обучению.

120. Наконец, необходимо отметить, что улучшение состояния здоровья малоимущих людей требует бóльшей степени продовольственной безопасности, с тем чтобы покончить с порочным кругом нищеты и недоедания. В сельских районах это предполагает принятие мер по развитию натурального хозяйства и повышению урожайности выращиваемых фермерами товарных культур путем создания таких условий политики, которые содействуют увеличению производства продовольствия на основе надежных соглашений о владении землей, соответствующего ценообразования и политики стимулирования. Это также обеспечило бы более эффективную инфраструктуру, прежде всего улучшило бы состояние подъездных дорог и небольших систем орошения, расширило бы доступ к источникам кредитования и вводимым факторам, результатам научных исследований и службам по распространению знаний, а также системам сбыта сельскохозяйственной продукции. В большинстве развивающихся стран, в которых женщины составляют свыше 80 процентов производителей продовольствия, принимаемые с целью повышения продовольственной безопасности домашних хозяйств меры призваны решать проблему организационной дискриминации в отношении женщин, стремящихся получить доступ к земле, источникам кредитования, образованию и технологии.

121. В отношении социального обслуживания в целом в некоторых исследованиях предполагается, что получаемые за счет государственных ассигнований на элементарные социальные услуги, например начальное образование и базовое здравоохранение, блага, как правило, ориентированы на бедноту, поскольку, вероятно, имущие слои населения зачастую предпочитают пользоваться услугами частных учреждений в сфере начального образования и здравоохранения, а малоимущие слои обычно имеют большие семьи и бóльшее число иждивенцев. Распределение благ в сфере высшего образования и третичного здравоохранения в больницах носит еще более регрессивный характер. Аналогичным образом, наличие во многих странах низких цен на социальные услуги, независимо от затрат, может привести к бóльшему субсидированию имущих, чем малоимущих людей. В этих случаях взимание отдельных сборов за простые медицинские услуги, за исключением самых бедных людей, может содействовать как повышению эффективности, так и обеспечению равенства.

122. Имеющаяся по проблеме нищеты литература предполагает, что расширение социального сектора должно сопровождаться признанием возможности социального развития малоимущих слоев лишь в условиях изменения приоритетов, а также организации и финансирования социальных услуг с целью обеспечения более широкого охвата самых бедных слоев населения. Создание необходимой физической инфраструктуры - дорог, школ, санитарно-гигиенических сооружений и первичных медико-санитарных

учреждений - для обеспечения переориентации социальных инвестиций должно также рассматриваться в качестве одного из важных приоритетов, прежде всего в рамках целенаправленных программ государственных и частных инвестиций в эти области (сельские районы и городские анклавы бедноты) и в интересах этих групп (в первую очередь меньшинств и лиц, находящихся в неблагоприятном положении), которые наиболее уязвимы перед нищетой.

3. Борьба с нищетой в местах ее концентрации

123. Поскольку общие меры директивного характера могут не обеспечить целенаправленной помощи, требуемой для удовлетворения потребностей бедноты, необходимы дополнительные меры по ликвидации недоедания и удовлетворению других непосредственных потребностей, а также расширению возможностей бедноты выйти самостоятельно из состояния бедности. Борьба с нищетой в местах ее концентрации предполагает наличие данных о местах проживания малоимущих людей и разработку политики, учитывающей условия их жизни.

Распределение нищего населения внутри стран[53]

124. Сведения о распределении нищего населения по сельским районам и городам развивающихся стран - а следовательно, важности уделения особого внимания сельским и городским районам при разработке программ ликвидации нищеты - очень ограничены. Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что, хотя в городских районах присутствие бедноты не так заметно, она больше всего представлена в сельской местности, занимаясь в основном сельскохозяйственной и смежной деятельностью. Концентрация малоимущих людей в сельских районах отражает как высокую долю сельского населения в общей численности населения большинства развивающихся стран, так и, по-видимому, широкие масштабы распространения нищеты в сельских районах.

125. Проводить сравнения между коэффициентами сельской и городской бедности трудно по нескольким причинам. Хотя структуры поселений в развивающихся странах, как правило, связаны с концентрацией большинства населения в чисто городских и сельских местах, термины «городской» и «сельский» не применяются в исследованиях или в масштабах стран последовательно. Другая проблема, возникающая при сравнении нищеты между городскими и сельскими районами, обусловлена пространственными различиями в стоимости жизни, в результате чего черта бедности в городских районах выше реального уровня, чем в сельских. Несмотря на эти проблемы, связанные с количественными показателями, данные об уровне потребления или доходов на душу населения, позволяющие установить различия в ценах между городскими/сельскими районами некоторых стран в 80-е годы, отражают самые разные коэффициенты распространения сельской/городской нищеты, все из которых превышают 1,0. Это явно позволяет сделать вывод о том, что масштабы нищеты в сельских районах значительно выше[54]. Исходя из большой распространенности нищеты в сельской местности, можно сказать, что ее масштабы в некоторых странах в крупных городах оказались меньше, чем в других городских районах (Индонезия, Тунис и Кот-д'Ивуар).

126. Большая распространенность нищеты в сельских районах создает несколько проблем: ввиду очень низкого среднего урозня доходов сельские общины испытывают затруднения в инвестировании в школьные и другие общественные учреждения, при этом низкие доходы и плохое состояние учреждений обусловливают миграцию в города зачастую наиболее предприимчивых и производительных людей, в результате чего в этих общинах остаются менее пригодные, квалифицированные и обученные люди, а также самые старые и молодые люди. Помимо различий между сельскими и городскими районами отмечались также и резкие региональные различия в масштабах нищеты. Например, в Индонезии в 1990 году коэффициент распространенности сельской/городской нищеты составлял, по оценкам, 2,2, а соотношение наибольшего уровня распространенности нищеты в сельских районах любой провинции к наименьшему составляло 4,3. Региональные различия в масштабах нищеты в сельских районах зачастую

сильно связаны с дождливым сезоном и зависят от богарного земледелия. Сохранение этих различий в масштабах нищеты свидетельствует о том, что региональный фактор мобильности явно не уравнивает опасность бедности.

127. Нищета в сельской местности характеризуется общей связью с сельским хозяйством и земельными ресурсами, в то время как городская нищета носит более гетерогенный характер с точки зрения занятости людей и получения ими доходов. Нищета в сельском секторе, как правило, также больше объяснима плохим доступом к основным фондам (прежде всего земле), устаревшей сельскохозяйственной технологией, отсутствием занятости вне сельского хозяйства и низким уровнем школьного образования и медицинского обслуживания, а не различиями на рынке труда, характерными для городского сектора. Сравнительное исследование в конце 80-х годов нескольких развивающихся стран Азии показало, что сельская беднота больше зависит от сельского хозяйства, чем имущие сельские слои населения. Аналогичная взаимосвязь была выявлена и в Западной Африке. В сравнении с имущими слоями населения небольшая доля сельской бедноты занята выполнением несельскохозяйственных работ, например в сфере мелких услуг, местной торговли и в различной низкооплачиваемой мелкой коммерции. Тем не менее их процветание связано с сельским хозяйством, поскольку оно зависит от прямых и обратных связей с фермерами в сфере производства и потребления.

Городская политика[55]

128. Развивающиеся страны пережили бурный рост городов и беспрецедентное перемещение людей из сельской местности в городские районы. Быстрое распространение урбанизации сопровождалось появлением огромного числа трущоб и лачуг, в которых живет городская беднота. Как и в сельской местности, в большинстве из этих новых поселений отсутствует чистая вода, канализация и электричество. Даже в самых развитых городских районах неимущие люди живут в разваливающихся зданиях, страдают от отсутствия надлежащей системы социального обслуживания и высокого уровня безработицы, что порождает нечеловеческие и неблагоприятные условия для их существования. Однако, несмотря на плохие жизненные условия в городах, крупномасштабная миграция из сельских в городские районы продолжается.

129. Был достигнут существенный прогресс в деле оказания помощи городской бедноте, особенно на основе улучшения их жилищных условий, санитарно-гигиенических сооружений и коммунальных служб. Разработанный в рамках политики подход к жилищным проблемам в развивающихся странах характеризовался тремя этапами. На первом этапе (в 1950-1975 годах) лица, занимавшиеся разработкой политики, стремились решить проблему городской бедноты путем сноса трущоб, установления зон расселения, ограничений на миграцию и строительства недорогостоящего жилья. В результате этого одна часть бедноты была выдворена за пределы городских районов, а другая подверглась произвольным нападкам со стороны оседлых городских жителей и местных властей, несмотря на субсидии, выделявшиеся с этой целью гражданским служащим и местным органам власти. Ученые, активисты и другие деятели способствовали прекращению или, по крайней мере, изменению этой «антибедной» политики, многие из направлений которой оказались неэффективными.

130. На втором этапе (с середины 70-х до конца 80-х годов) лица, занимавшиеся разработкой политики, признали факт постоянного присутствия в городах бедноты и предприняли меры по вовлечению их в такие проекты развития «с учетом человеческого фактора», как развитие собственных жилых районов. Эти усилия, в том числе осуществлявшиеся на местах и в сфере услуг проекты и меры по улучшению условий жизни в трущобах, положительно сказались на положении наиболее бедных слоев населения (хотя и редко на людях, относящихся к самой низкой категории по доходам). Некоторые ограничения, установленные в отношении этих проектов, были позднее отменены как неэффективные. Например, в осуществлявшихся ранее проектах улучшения мест проживания и системы обслуживания лицам, получавшим материалы и займы, запрещалось (хотя и не очень эффективно) использовать наемный труд

или сдавать в аренду свои отремонтированные жилища. Последствия этих ограничений заключались в лишении арендаторов или наемных рабочих возможности пользоваться совместно с жителями результатами проектов, направленных на улучшение положения, хотя исключавшиеся из этого круга арендаторы или рабочие были, как правило, беднее самих жителей[56].

131. На третьем этапе, который начался в начале 90-х годов, основное внимание уделялось совершенствованию обслуживания этих улучшенных районов — и в меньшей степени более бедных незарегистрированных трущоб — главным образом на основе более эффективного финансового управления и возмещения расходов. Предпринимались усилия по обеспечению и более четкому определению прав собственности городской бедноты. На протяжении всего этого трехэтапного процесса познания политика городского жилищного строительства приносила городской бедноте существенные выгоды на единицу затрат, хотя, вероятно, она и не улучшила положение самых бедных слоев населения.

132. Бóльшая часть городской бедноты работает в неформальном секторе, которому традиционно присущи свободный доступ, неразвитое профсоюзное движение, отсутствие профсоюзов, отсутствие легально установленной минимальной заработной платы, низкие нормы безопасности, небольшие физические капитальные затраты, низкие доходы трудящихся и, главным образом, небольшие по структуре, зачастую в рамках одной семьи производственные единицы, производящие, как правило, неходовые товары, потребляемые в основном беднотой. Это представление о неформальном секторе изменилось в последнее время в свете новых данных о многообразии товаров и услуг, предоставляемых в этом секторе. Большое неравенство в доходах зачастую отмечается и в самом неформальном секторе, в котором некоторые работники зарабатывают намного больше, чем определенная часть работников формального сектора. В нынешней теории городской бедности основное внимание уделяется таким характеристикам, как наличие человеческого капитала, а не сбалансированности миграции и установленной заработной платы в городах. С учетом этой направленности считается, что городской неформальный сектор обладает существенным потенциалом роста, хотя он и сдерживается проявлениями неэффективности рыночного механизма, чрезмерным государственным регулированием и предвзятым отношением в пользу формального сектора.

Сельская политика

133. Несмотря на важное значение сельского хозяйства в развивающихся странах и концентрацию абсолютной нищеты в сельской местности, государственные расходы обычно направляются на развитие городских районов, а внутри них — на производственную и коммерческую деятельность. Учитывая тот факт, что основная часть бедноты проживает в сельских районах, а масштабы нищеты в них выше, необходимо уделять больше внимания и направлять больше ресурсов на развитие сельских районов в целом и повышение роли бедноты в сельском хозяйстве в частности для достижения существенного прогресса в деле уменьшения нищеты в сельских районах развивающихся стран. Проводимая политика борьбы с нищетой в сельских районах должна быть направлена на увеличение объема, повышение продуктивности, обеспечение бóльшей стабильности и улучшение распределения сельскохозяйственной продукции, расширение занятости и производства, а также на укрепление социальной и физической инфраструктуры сельских районов.

Целенаправленная деятельность по ликвидации нищеты

134. Правительства многих развивающихся стран использовали целенаправленные меры для увеличения продовольственных субсидий и доходов бедноты[57]. Однако в рамках программ структурной перестройки, осуществляемых с начала 80-х годов, во многих развивающихся странах произошло сокращение продовольственных субсидий, как открыто — на основе уменьшения бюджетных ассигнований, так и косвенно — в результате завышения обменных валютных курсов при импорте продовольствия. Нецеленаправленные продовольственные субсидии, на долю которых может приходиться значительная

часть государственных расходов и которые зачастую используются в интересах как имущих, так и неимущих слоев населения, были во многих случаях заменены более целенаправленными формами, например отдельными субсидиями, продовольственными пайками, продовольственными купонами и продовольственными добавками. Эта целенаправленная деятельность основана на отборе самых простых продовольственных товаров (употребляемых, как предполагается, в основном беднотой), а также определении географического района, уровня доходов, занятости, времени года и посещаемости медицинских учреждений. Несмотря на это изменение направленности, злоупотребления и утечка продолжаются, а сведения, необходимые для разработки целенаправленных программ, и возможности их регулирования по-прежнему ограничены. Наконец, эффективность различных инструментов должна быть сбалансирована с учетом важности решаемой ими проблемы и их эффективности в свете политической ситуации. Этот анализ приведет к осуществлению в различных странах разного рода мероприятий.

135. Вопрос о целенаправленной деятельности имеет исключительно важное значение для оказания помощи в чрезвычайных ситуациях. Ввиду чрезвычайного характера помощи, предоставляемой во время нехватки продовольствия лицам, находящимся в состоянии абсолютной нищеты, она должна быть немедленной и безусловной. В тяжелых чрезвычайных обстоятельствах быстрое распределение продовольствия между измученными голодом людьми требуется не только по гуманитарным причинам, но и для предотвращения увеличения цен на продовольствие. Зачастую именно рост — или ожидаемый рост — цен на продовольствие, а не его фактическое отсутствие является причиной голода. Промедление в устранении чрезвычайного положения, до тех пор пока нуждающиеся в помощи люди не соберутся в лагерях или не начнут мигрировать в поисках пищи, может привести к заболеваниям и смерти[58].

136. По завершении оказания непосредственной помощи реализуемые программы могут быть нацелены на восстановление и помощь с целью предотвращения повторения чрезвычайных обстоятельств. Программы обеспечения занятости в государственном секторе являются одной из форм деятельности, которая может одновременно не допустить уменьшения объема производства продовольствия и ухудшения в его распределении и содействовать предупреждению в будущем чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий. Такие программы могут предусматривать пополнение семенного фонда и молодняка, а также обеспечение бóльшей защиты перед засухами на основе более эффективного водопользования. В странах, в которых отсутствие необходимой инфраструктуры препятствует усилиям по оказанию помощи или усугубляет положение, возникшее в результате того или иного стихийного бедствия, программы обеспечения занятости в государственном секторе в сфере строительства дорог, волноломов или систем орошения могут принести позитивные долгосрочные выгоды.

4. Расширение возможностей для малоимущих

137. Усилия по уменьшению масштабов нищеты не должны ограничиваться повышением уровня благосостояния на основе более высоких темпов роста и социального развития и предоставления социальных услуг, особенно в форме образования. Стратегии уменьшения масштабов нищеты должны также включать программы, которые бы решали конкретные экономические и социальные проблемы малообеспеченных людей в условиях каждой страны и, фактически, общин и сельских районов со значительным количеством малоимущих людей. Программы в интересах бедноты следует приводить в соответствие с местными проблемами и местными условиями, при этом они должны быть направлены на преодоление препятствий и расширение возможностей в интересах малоимущих людей в местах их проживания и работы.

Обеспечение доступа к кредитам

138. Одним из важных способов задействования потенциала малоимущих людей является расширение доступа к кредитам[59]. Так как потребности в факторах производства и объем произведенной продукции на протяжении года меняются, малообеспеченные люди в сельских районах нуждаются в кредитах для

смягчения разрыва между потреблением и производством. В городских районах кредиты необходимы для финансирования индивидуальной деятельности. Высокая стоимость сделок и обеспечения их выполнения препятствуют предоставлению коммерческим и государственным секторами займов малообеспеченным людям или жителям удаленных районов, в результате чего во многих развивающихся странах малообеспеченные лица не имеют достаточных кредитов. Ограниченный доступ к кредитованию может препятствовать использованию малообеспеченными лицами возможностей, связанных с первоначальным периодом обучения или начальными значительными рисками. В таких случаях в качестве средства поощрения экспериментов (особенно малоимущими, менее грамотными и не склонными к риску лицами) может быть оправдано существование субсидированного кредитования, при этом, возможно, предпочтительнее субсидировать приобретение конкретных факторов производства.

139. Тридцать лет тому назад одним из основных механизмов развития были программы прямого кредитования, при этом широко бытовало мнение о том, что малоимущим можно помочь путем массового субсидирования кредитования через государственные или частные банки. Однако, когда стали возникать проблемы с этими планами, их целесообразность была подвергнута повторному анализу. Опыт большинства стран показал, что программы прямого кредитования стимулируют капиталоинтенсивные инвестиции, ведущие к вытеснению рабочей силы и предусматривающие высокую стоимость кредитования. Кроме того, бóльшая часть субсидируемых государством кредитов так и не достигла малоимущих людей; вместо этого в выигрыше оказались богатые клиенты, которые получали займы по ставкам ниже рыночных и зачастую их не возвращали. Чтобы спасти учреждения и банки от банкротства, центральные банки были вынуждены расширить кредитование, что усугубило инфляцию. Такие действия, как правило, вели к вытеснению частных сберегательных и заемных учреждений в результате субсидирования их конкурентов. Основной проблемой кредитных рынков в бедных развивающихся странах является то, что внешние учреждения (включая государственные банки) не располагают достаточной информацией о заемщиках и в связи с этим настаивают на условиях, которые делают недоступными их займы для многих малоимущих людей. А там, где государственные программы отсутствуют, местные кредиторы, как правило, располагают лишь ограниченными средствами и взимают высокую процентную ставку.

140. В ходе критического осмысления накопленного на начальных этапах опыта кредитования малоимущих особое внимание уделялось проблемам системы и замалчивался ряд ее достижений. Так, расширение официального кредитования сельскохозяйственного сектора в Индии имело значительные последствия для несельскохозяйственного развития сельских районов и, как представляется, дало приемлемую экономическую отдачу. В связи со значительной стоимостью сделок и высокими требованиями к залоговому обеспечению банковские займы, ориентированные на сельские домашние хозяйства, предоставлялись лишь незначительной части малоимущих, при этом такие кредиты чаще получали более обеспеченные лица, чем малоимущие. Однако малоимущие лица не подвергались дискриминации по показателю количества займов на гектар угодий и на них приходилась бóльшая доля кредитования через кооперативы и региональные сельские банки в расчете на гектар угодий, чем на более обеспеченных лиц. В 1985 году фермеры, обрабатывающие менее 2 гектаров земли, получили 62 процента займов индийских коммерческих банков, хотя на них приходилось лишь 26 процентов обрабатываемых площадей. Так как банки списывали невозвращенные займы, такое кредитование действительно сопровождалось колоссальными расходами для государства, однако показатели просрочек в погашении официальных кредитов ведут к существенному завышению объема сомнительных долгов.

141. В рамках «нового синтеза», основывающегося на более детальном анализе опыта, накопленного финансовыми учреждениями в 80-х годах и начале 90-х годов, признается, что кредитование малоимущих лиц, даже если они и являются конкурентоспособными, неизбежно оказывается весьма дорогостоящим мероприятием. Расходы на оформление в расчете на один заем частично являются фиксированными как для кредитора, так и для должника, в связи с чем они поглощают относительно бóльшую долю средств мелких займов, которые зачастую нужны малоимущим лицам. Такие расходы составляют особенно

значительную часть небольших, многочисленных в сезон и зачастую ориентированных на потребление займов, которые стремится получить самое малообеспеченное население. С еще более высокими расходами, по сравнению с неофициальными кредиторами, в ходе охвата и выявления разбросанных в сельских районах малоимущих должников и контроля за выданными им займами сталкиваются официальные кредиторы. Еще более значительные проблемы встают перед банками при погашении займов в удаленных и малодоступных районах, особенно при отсутствии подходящего залогового обеспечения, как это имеет место в отношении малоимущих безземельных должников. Отсутствие представления о местных условиях ведет к повышению расходов для крупных официальных кредиторов, обусловленных неблагоприятным выбором (в связи с тем, что лица, склонные к невозвращению займов, как раз и стремятся их получить) и психологией людей (лица могут пойти на более значительный риск в том случае, если этот риск они разделяют с кредитором). Даже местные кредиторы зачастую несут большие расходы в связи с выявлением потенциальных клиентов для уменьшения такой опасности. Местным кредиторам в большей степени угрожает обвал неплатежей, так как многие должники в одном регионе могут одновременно оказаться не в состоянии выплатить займы в тяжелые времена, особенно в сельскохозяйственных районах. Такие ситуации существенно реже угрожают крупным, многоцелевым, многосекторальным (и географически диверсифицированным) кредиторам.

142. Так как использование страхования и посреднической деятельности в качестве замены мелких займов для индивидуальных лиц является весьма дорогостоящим, упор был перенесен на групповое кредитование. Члены группы совместно берут на себя ответственность за погашение займов каждым из членов. В случае невозвращения займа одним из членов другие члены теряют право на получение групповых займов в будущем, а это лицо теряет свою репутацию и уже с трудом может присоединиться к другим группам. Существующий в рамках таких групп «взаимный контроль» позволяет кредиторам уменьшить расходы по наблюдению и снизить риск невозвращения мелких займов без повышения требований к залоговому обеспечению, которые делают займы недоступными для малоимущих людей. Новизной этого подхода является объединение группового кредитования и взаимного контроля с посреднической деятельностью, обычно осуществляемой отделениями неправительственных организаций, и с ориентацией кредитования прежде всего на развитие с учетом вопроса взаимозаменяемости. Опыт показывает, что успех чаще всего сопутствует тем группам заемщиков, для которых характерны ограниченное число участников, добровольность и единообразие. Схожесть ситуаций членов группы, конечно же, обусловливает и экономический риск, однако такой риск иногда может быть снижен путем страхования кредитов. Кроме того, значительное единообразие деятельности различных членов небольшой группы заставляет каждого из ее членов думать о возможности невыплаты займа всей группой и снижает расходы на взаимный контроль; оно также повышает вероятность успеха, так как советы членов группы друг другу, скорее всего, будут основываться на аналогичном опыте.

143. В связи с тем, что даже самые высококлассные кредитные учреждения в некоторых случаях сталкиваются с невозвращением займов, а небольшие займы малоимущим людям характеризуются высокими относительными показателями юридических и административных расходов по сравнению с суммой займа, процентные ставки по займам малоимущим лицам обязательно будут высокими. Однако, согласно данным международной неправительственной организации «Уименс уолд бэнкинг», местные посредники могут снизить административные расходы на 1-2 процента от размеров займа, а эффективное управление может уменьшить их еще на 3 процента. Заемщики из числа женщин, которые практически всегда имеют недостаточный доступ к кредитам из-за того, что практика наследования лишает их в большинстве случаев земли, необходимой в качестве залогового обеспечения, выплачивают значительно бóльшую долю своих займов в виде процентов, чем мужчины.

144. Дисциплинированное возвращение займов ведет к тому, что бóльшая доля кредитов поступает в распоряжение малоимущих лиц (и женщин), при этом увеличивается объем средств, имеющихся для кредитования в среднесрочном плане. Кредиторы «новой волны» зачастую вынуждены на начальном этапе преодолевать одно препятствие, возникшее в результате прошлой политизации погашения займов,

а именно бороться с представлением, что банки или другие ведущие учреждения выдавали помощь, а не займы. Для многих полуофициальных кредитных учреждений «новой волны» показатель возвращения займов составляет 90-99 процентов. В отличие от этого, большинство организационно оформленных официальных кредиторов и кооперативов, которым в гораздо меньшей степени удается охватить малоимущих людей, имеют показатель возврата займов на уровне лишь 50-75 процентов.

145. Недавнее изучение опыта, накопленного в области кредитной политики и программ в Восточной Азии, показывает, что в разработке успешных целенаправленных программ в области кредитной политики большое значение имеют как экономические, так и институциональные факторы[60]. К числу экономических факторов относятся макроэкономическая стабильность, соревновательные внутренние условия, экспортная ориентация и эффективная координация ряда мер политики в области ускорения роста и уменьшения масштабов нищеты. К числу институциональных факторов относятся наличие эффективных систем наблюдения и механизмов координации и способность государственных учреждений обеспечить выполнение обязательств. Опыт стран Азии в области кредитования дает основания предполагать, что программы кредитования должны быть небольшими, целенаправленными и краткосрочными; субсидии должны быть незначительными (для максимального сохранения стимулов); а кредитные программы должны финансироваться на основе средств долгосрочного характера (для предупреждения инфляции и обеспечения макроэкономической стабильности), направляемых через располагающие достаточным капиталом и административными возможностями финансовые учреждения, которыми управляют специалисты.

Земельная реформа

146. Другим важным способом расширения возможностей является перераспределение существующих активов в пользу малоимущих лиц. Так как основным активом, который может оказаться в распоряжении самых обнищавших людей, особенно в сельских районах, является земля, многие из таких усилий были ориентированы прежде всего на земельную реформу. Такое крупное перераспределение земли, которое имело место после второй мировой войны, вело к быстрому уменьшению масштабов нищеты, однако подобные перераспределения могли иметь место лишь в периоды больших политических перемен. С середины 70-х годов темпы осуществления реформ перераспределения земли замедлились, однако они теперь вновь повышаются в Латинской Америке, Восточной Европе, Южной Африке и на северо-востоке Бразилии, где такая реформа осуществляется местными властями и неправительственными организациями.

147. На основе обзора 11 исследований, в отношении опыта в области земельных реформ, накопленного за последние несколько десятилетий, можно сделать два вывода. Во-первых, единственным видом земельной реформы, который реально уменьшает масштабы нищеты и повышает эффективность и темпы роста, является перераспределение, позволяющее передать землю крупных хозяйств мелким частным фермерам. Другие виды земельной «реформы», включая принудительную регистрацию индивидуального владения, коллективизацию, организацию государственного фермерского хозяйства и запрещение аренды, практически во всех случаях наносят ущерб малоимущим лицам и снижают эффективность сельского хозяйства. Во-вторых, для оценки воздействия земельных реформ на нищету необходимо учитывать воздействие таких реформ на источники занятости и доходов, а также их влияние на распределение и размеры чистого дохода, полученного с земли, что в целом может оказаться неблагоприятным для малоимущих лиц[61].

148. Вопрос о земельной реформе остается центральным вопросом обсуждения путей уменьшения масштабов нищеты в связи с тем, что в большей части стран Африки и Азии малоимущие лица в своем большинстве проживают в сельских районах, при этом масштабы распространенности бедности в сельских районах весьма сильно зависят от степени неравенства в размерах земельных владений. Действительно, лица, находящиеся в абсолютной нищете, в непропорционально большой степени заняты

в сельском хозяйстве и смежной деятельности, зачастую ведя убогое существование на основе натурального хозяйства или низкооплачиваемого наемного труда, а наиболее важным определяющим фактором неравенства в доходах и благосостоянии в сельских районах является структура землевладения. В случае проведения децентрализованной, не противопоставленной рынку земельной реформы неконфискационного характера, возможно значительное уменьшение масштабов нищеты, повышение темпов экономического роста и обеспечение более справедливого распределения доходов. Созданные в результате более справедливого распределения земельных угодий мелкие владения оказываются, как правило, более производительными, чем крупные хозяйства в связи с более интенсивным использованием земли и повышением объема вкладываемого в нее труда[62].

Меры в форме общественных работ

149. Третьим способом расширения возможностей для малообеспеченных людей является создание рабочих мест на основе мер по организации общественных работ, большинство которых включает строительство, совершенствование или обслуживание объектов государственной инфраструктуры[63]. Программы общественных работ имеют несколько преимуществ. Во-первых, они естественным образом охватывают способных к труду малоимущих лиц. Если предлагаемая оплата является незначительной, то такие программы привлекают лишь тех людей, которые располагают ограниченными иными возможностями заработать на жизнь; при этом отсутствуют такие явления, как коррупция, носящие субъективный характер результаты целевого отбора руководителями проектов и, в определенной степени, несовершенство косвенного или индикативного отбора групп или районов, для которых, как считается, характерна высокая распространенность или острота проблемы нищеты[64]. Во-вторых, программы общественных работ создают возможности для обучения и ликвидации барьеров на пути получения доступа к рабочим местам. Обучение на рабочих местах в рамках проектов общественных работ может облегчить последующее получение в частном секторе работы и более высоких доходов; общественные работы могут также давать определенный опыт работы в организованном секторе, наряду с возможностями для консультирования и обучения в интересах повышения производительности труда участников, особенно молодых рабочих. Существующие в частном секторе субъективные критерии найма и обычная практика занятости зачастую ограничивают возможности работы для малоимущих людей, и занятость в секторе общественных работ может скорректировать уровень и видоизменить характер труда, с тем чтобы навыки и опыт работников соответствовали требованиям частного сектора. В-третьих, благодаря эффекту мультипликатора программы общественных работ повышают уровень доходов в местной экономике в целом, тем самым косвенно влияя на малоимущих людей, не участвующих в этих программах.

150. Данные о занятости малоимущих лиц на объектах общественной инфраструктуры весьма различаются. Хотя первые программы в большинстве своем были неэффективными, в результате осуществления программ примерно с 1980 года было создано значительное количество рабочих мест для малоимущих лиц, доходы которых в краткосрочном плане повысились. Однако в долгосрочном плане воздействие на положение в области нищеты было ограниченным. Таким образом, данные программы должны дополняться другими видами программ и уменьшением масштабов нищеты в результате осуществления макроэкономической политики, содействующей повышению темпов экономического роста.

151. Успех программы обеспечения занятости в результате проведения общественных работ зависит от того, задействована ли в них значительная часть рабочей силы. Так, число работников Фонда социального страхования Боливии в середине 1987 года составляло 3 процента от численности рабочей силы. В Чили в программах общественных работ было занято 6 процентов рабочей силы в 1976 году и 13 процентов в 1983 году (при расходах в размере лишь 1,4 процента ВНП в 1983 году, что свидетельствует о весьма низкой средней заработной плате и успешном самостоятельном охвате программами). В Гондурасе в 1990-1993 годах в рамках проектов общественных работ было занято около 5 процентов рабочей силы,

благодаря чему безработица снизилась на 20 процентов. В Кабо-Верде в 1983 году и в Ботсване в 1985-1986 годах около 25-30 процентов рабочей силы было занято на трудоемких общественных работах; доходы, полученные от участия в этих проектах, как представляется, позволили избежать повышения смертности, несмотря на тяжелую и сильную засуху. Двумя крупнейшими программами по показателям числа занятых работников и продолжительности являются программа, предусматривая оплату труда продовольствием в Бангладеш, и проекты-преемники аналогичной программы в Индии, в рамках которых в настоящее время платежи в основном осуществляются в денежной форме. Программа гарантированной занятости (ПГЗ) в Махараштре (Индия), как представляется, позволила снизить безработицу в сельских районах на 10-35 процентов; в обследованных деревнях почти половина получающих зарплату работников участвовала в этой программе, стоимость которой составляла около 10-14 процентов средств бюджета штата. В Индии, в целом в результате осуществления крупных программ занятости, большинство которых реализуется в сельских районах, отрабатывается около 2,2 миллиона человеко-лет, предусматривающих занятость полный рабочий день. Но хотя создано большое число рабочих мест, в программах общественных работ задействовано менее 2 процентов рабочей силы Индии. Кроме того, отнюдь не все рабочие места, созданные в рамках программ общественных работ, являются дополнительными, так как низкая заработная плата поощряет местные власти к использованию этих программ для строительства, которое бы велось даже при их отсутствии. Тем не менее программы общественных работ в Индии, по-видимому, позволили создать достаточно новых рабочих мест, в том числе через эффекты мультипликатора и последующего распространения, для значительного уменьшения масштабов нищеты, по крайней мере в краткосрочном плане.

152. Хотя программы общественных работ помогли уменьшить масштабы нищеты в краткосрочном плане, они позволят окончательно решить проблему нищеты только в том случае, если такие программы будут предусматривать накопление финансовых, физических активов или активов в виде человеческого капитала (сбережения, здания и оборудование, инфраструктура, навыки и образование и здоровье), поступающих в распоряжение малоимущих людей или обеспечивающих их занятость в будущем. Некоторые виды сельской инфраструктуры, например созданные в результате работ по предупреждению наводнений, которые относятся к наиболее частым видам мероприятий ПГЗ в Махараштре, могут прямо содействовать малоимущим путем обеспечения определенной защиты против потери урожая. Однако в период 1984-1990 годов ресурсы ПГЗ направлялись на осуществление других проектов, таких, как строительство дорог. Эти проекты, как правило, больше отвечали интересам более зажиточного сельского населения. Программы занятости, предусматривающие строительство школьных классов для начальных школ (как это было, например, при осуществлении в 60-х годах в Кении программы «Харамби»), позволяют помочь малоимущим людям путем увеличения их человеческого потенциала. В Боливии в результате осуществления программы, ориентированной прежде всего на «небольшие проекты в области базового здравоохранения и образования», были созданы сети социальных услуг, которые, скорее всего, улучшат положение прежде всего малоимущих людей. В Гондурасе благодаря созданию в рамках проектов занятости новых объектов показатели как медицинского обслуживания, так и посещения начальных школ повысились, по-видимому, примерно на 25 процентов.

153. Осуществление проектов общественных работ должно вести к улучшению положения малоимущего населения. Однако если они направлены лишь на улучшение положения этой группы населения, поддержка таких дорогостоящих программ занятости со стороны остальной части населения может оказаться слабой. Кроме того, согласно данным одного исследователя, планы занятости предназначены в основном для смягчения проблемы нищеты на текущий момент, и к тому же существуют более рациональные способы создания активов[65].

154. Хотя программы борьбы с нищетой осуществляются, как правило, на местном уровне, значительные масштабы нищеты — особенно массовой абсолютной нищеты — не являются лишь местным явлением, при этом проблема нищеты не ограничена районами, в которых она преобладает. Нищета может отражать более глубинные национальные проблемы — неравное распределение

возможностей и благосостояния, нестабильные макроэкономические условия, наследие в виде социальной напряженности, — которые невозможно преодолеть на основе местных усилий и местных программ. По этой причине уменьшение масштабов нищеты необходимо рассматривать и как задачу всей страны, и как обязанность местных властей. Наконец, программы борьбы с нищетой, которые создают возможности для способных к труду малоимущих лиц, не в состоянии удовлетворить потребности престарелых малоимущих людей или лиц, обнищавших в результате инвалидности или потери здоровья, у которых отсутствуют не только доходы, но и любые реальные возможности заняться производством и повысить свои доходы.

5. Создание системы социальной защиты для уязвимых групп населения

155. Малоимущие люди сталкиваются с многочисленными и разнообразными проблемами[66]. Они живут в больших семьях, не отличаются хорошим здоровьем, их условия жизни весьма неблагоприятны, а возможности для получения занятости — ограничены. Малоимущие люди, которые не в состоянии работать, зачастую утеряли связь со своими семьями, друзьями и обществом в целом. Для работающих малоимущих лиц сами изменения, связанные с экономическим и социальным развитием, зачастую угрожают их и без того скудному существованию. Темпы быстрого и неравномерного развития могут не дать возможности приспособиться даже тем людям, которые хотят этого и способны перестроиться в менее трудных условиях. В этом случае системы социальной защиты могут помочь решить проблемы тех, кто постоянно живет в условиях нищеты или затронут изменениями в таких формах, которые не позволяют им реагировать на преобразования и возможности, обусловленные процессом развития. К конкретным группам, для которых могут оказаться необходимыми программы социальной защиты, относятся престарелые, больные, инвалиды, члены распавшихся семей и жертвы дискриминации.

Социальное обеспечение и социальная помощь

156. Формальные механизмы защиты отдельных лиц, семей и общин от неадекватности доходов, их нестабильности и потери зависят от потенциала страны по защите своего населения от различных непредвиденных обстоятельств на основе организационных механизмов перераспределения и страхования. По состоянию на 1990 год примерно в 150 странах действовали разного рода программы социального обеспечения; в значительно меньшем числе стран имеются программы, предусматривающие выплаты в рамках социальной помощи[67]. Программы социального обеспечения в развивающихся странах сильно отличаются друг от друга по своему охвату, и обычно развивающиеся страны не в состоянии учесть интересы бедноты. Масштабы этих программ сильно отличаются по странам. Хотя в большинстве стран осуществляются разного рода программы по выплате компенсации в случае получения травмы на производстве, в нескольких развивающихся странах в настоящее время трудоспособному населению выплачиваются пособия по безработице или же действуют системы, предусматривающие выплаты по болезни или беременности. Большинство программ охватывают лишь работников формального сектора, в котором рабочая сила является стабильной. Однако значительная доля населения, проживающего в сельских районах и ведущего натуральное хозяйство или работающего в неформальном секторе в сельских и городских районах, не пользуется защитой в рамках действующих формальных механизмов. Работодатели и другие лица плохо соблюдают положения о социальном обеспечении и прочие правила; административные накладные расходы велики; а выплаты задерживаются, что ограничивает результаты осуществления этих программ. Многие программы характеризуются также актуарными диспропорциями, что угрожает их долгосрочной жизнеспособности[68].

157. В нескольких развивающихся странах со средним уровнем доходов, главным образом в более урбанизированных странах Латинской Америки, были развернуты официальные программы социального обеспечения и страхования, предусматривающие такие чрезвычайные выплаты, как пособия по безработице и по причине получения производственной травмы, по старости, болезни и нетрудоспособности, а также вдовству. В некоторых странах Латинской Америки, Северной Африки и

Юго-Восточной Азии системы социального обеспечения были расширены и охватывают некоторых сельскохозяйственных рабочих и людей, занятых в неформальном секторе, например домашних рабочих и часть самодеятельного населения. В других же странах предусматривается добровольное обеспечение[69], однако в большинстве развивающихся стран охват по-прежнему является небольшим и не распространяется на работающую бедноту.

158. В условиях всеобщего распространения абсолютной нищеты и низкого уровня средних доходов официальные системы социальной защиты и перераспределения доходов отсутствуют и в ближайшем будущем не предвидятся. В этих странах рынки кредитования и страхования являются неразвитыми, а рынок труда характеризуется высокой долей самозанятого населения в неформальном секторе. Сбор налогов в этих странах затруднен, а конкурирующий спрос на бюджетные средства — с целью капиталовложений в инфраструктуру и обеспечения начального образования и основной медико-санитарной помощи — истощает имеющиеся ресурсы. Официальные системы социального обеспечения требуют регулярного сбора взносов, их своевременного учета безопасного и продуктивного инвестирования и окончательной и своевременной выплаты пособий, причем все эти мероприятия должны быть связаны с разумными расходами. Реализация программ требует хорошо развитой организации по сбору, регулированию и распределению средств, что превышает потенциал многих развивающихся стран, прежде всего самых бедных из них, в области финансовых, человеческих и физических ресурсов[70].

159. Распределение недорогих или бесплатных продовольственных пайков, прежде всего во время стихийных бедствий и в период после военных конфликтов и гражданских катаклизмов, обеспечивается почти во всех странах. Национальные усилия в этой области зачастую дополняются действиями международного сообщества, в том числе многих неправительственных организаций, а также правительств государств-доноров и международных учреждений.

Семья и община

160. Семья — это основная неформальная опора и зачастую единственное средство, препятствующее явному ухудшению положения. Она имеет исключительно важное значение для поддержки детей, пожилых лиц и инвалидов. Для всех людей семья — это основной источник поддержки молодых людей. В поисках своей первой работы они полагаются на своих родителей больше, чем позднее в жизни[71]. Однако бедные родители не в состоянии предоставить своим детям такие же возможности, какие имеют дети из имущих семей. Более половины пожилых людей в мире зависят от семьи с точки зрения обеспечения их необходимыми ресурсами, кроме того, семья по-прежнему является основным источником поддержки инвалидов[72].

161. В развивающихся странах поддержка не имеющих семьи нетрудоспособных людей, домашних хозяйств без кормильцев и отдельных лиц и семей, пострадавших в результате не зависящих от них неблагоприятных обстоятельств, как правило, основана на общинных механизмах продовольственной безопасности. Усилия общины носят также общий характер в том случае, если местное население занимается связанным с высоким риском видом деятельности, как это, например, имеет место в общинах, занимающихся традиционно рыболовством или проживающих в засушливых сельских районах. В подобного рода обстоятельствах установившиеся между местным населением контакты и общая для всех домашних хозяйств опасность зачастую обеспечивают в рамках общины неформальные механизмы ухода за пожилыми людьми и бедными семьями, утратившими своих кормильцев. Часто эти системы поддержки основаны на религиозных обычаях. Оказание помощи на местах может быть эффективным средством выявления нуждающихся и обеспечения явно бедствующих домашних хозяйств, однако он может также давать сбои в период резкого ухудшения положения. Кроме того, семейные и местные связи, по-видимому, ослабляются, что может снизить способность общинных механизмов самостоятельно справляться с неблагоприятными условиями. Официальные усилия государства могут играть важную роль

в деле оказания содействия тем лицам, которые в наибольшей степени уязвимы перед нищетой и обладают наименьшими возможностями ее преодоления, особенно в случае резких потрясений, угрожающих существованию домашних хозяйств и всех общин, живущих на грани выживания.

Поддержка наиболее уязвимых групп населения государственным и частным секторами

162. Официальные усилия государственного сектора могут дополнять и расширять долгосрочные неофициальные усилия семей и общины по обеспечению тех, кто не располагает надежными средствами поддержки. Это особенно важно в случае столкновения общин со стихийными бедствиями, гражданскими беспорядками и экономическими потрясениями. В условиях серьезных чрезвычайных обстоятельств международное сообщество, прежде всего неправительственные организации, могут и на деле оказывают широкую чрезвычайную помощь, в том числе продовольственную, чрезвычайную медицинскую и техническую помощь, связанную как с усилиями по оказанию чрезвычайной помощи, так и разнообразными другими ресурсами и программами (выражение «неправительственные организации» (НПО) применимо в отношении различных некоммерческих или добровольных организаций, начиная с международных организаций развития, религиозных групп и кончая неформальными ассоциациями, например женскими группами и спортивными командами).

163. Правительства очень бедных стран с меньшей вероятностью могут принимать эффективные ответные меры, чем правительства, располагающие бóльшим объемом ресурсов, в связи с чем основные организации и международные учреждения, действующие в сфере развития, неоднократно подвергались критике за их неспособность оказывать соответствующую помощь уязвимым лицам. По этой причине международное сообщество все больше обращается к НПО, которые считаются более гибкими по своему характеру, опираются на широкие массы и лучше удовлетворяют потребности бедноты. Независимо от их структурной организации или масштабов деятельности, многие НПО разделяют приверженность делу ликвидации нищеты и социального развития. Они, как правило, функционируют в меньшем масштабе и больше учитывают общинные ценности и экологические условия, чем обычные национальные и международные учреждения. На местах НПО зачастую обладают бóльшим объемом ресурсов и проявляют бóльшую гибкость, требуют меньших финансовых затрат, чем правительственные учреждения, и шире вовлекают местное население в процесс выявления и решения проблем развития, а также осуществления своих программ.

164. Значительная часть деятельности НПО была сосредоточена на проведении гуманитарных чрезвычайных операций, однако они также уделяли внимание долгосрочной деятельности в сфере организационного строительства, образования и других аспектов, связанных с созданием местного потенциала. НПО оказались особенно эффективными в реализации проектов, содействующих развитию микропредприятий, налаживанию систем микрокредитования и поддержке мелких фермеров и других видов производственной деятельности на селе. Они также оказывают услуги по распространению знаний и рациональному использованию природных ресурсов, прежде всего реализации программ, рассчитанных на группы населения, находящиеся в неблагоприятном положении. Ввиду своей относительной независимости НПО с трудом вписывались в национальные стратегии ликвидации нищеты и испытывали недостаток средств, необходимых для закрепления их влияния в случае проявления других, более авторитетных интересов со стороны конкурирующих структур. Тем не менее они все больше становятся важным инструментом в рамках усилий по борьбе с нищетой.

6. Участие в мировой экономике

165. Широкое участие в мировой экономике содействует более быстрому экономическому росту и обеспечению бóльших доходов за счет повышения эффективности в результате усиливающейся конкуренции, улучшенного распределения ресурсов на основе более рациональных цен, расширения доступа к более дешевым источникам финансовых средств с целью накопления капитала, усвоения новых

идей и наличия доступа к более передовой технологии и товарам. Процесс глобальной интеграции усиливает спрос на трудоемкие виды экспортной продукции из стран с низким уровнем доходов и небольшой заработной платой, а широкие возможности повышения производительности содействуют увеличению и расширению поставок потребительских товаров на внутренние рынки этих стран. Проявляющееся в результате этого давление в пользу увеличения заработной платы в экспортном секторе и уменьшения цен на потребительских рынках помогает бедным людям порвать с нищетой на основе увеличения реальной покупательной способности в результате роста их доходов. Поэтому в странах с низким уровнем доходов проводимые в области политики на национальном уровне реформы, призванные расширять экспорт трудоемкой продукции, поощрять прямые инвестиции и увеличивать конкуренцию со стороны импорта, могут внести существенный вклад как в экономический рост, так и в уменьшение масштабов нищеты. Кроме того, международное сообщество также может принимать конкретные меры по уменьшению масштабов нищеты при интеграции бедных стран в глобальную экономику, такие, как расширение доступа их экспортной продукции на рынок, обеспечение бóльшего объема иностранных инвестиций в их трудоемкие отрасли промышленности и увеличения помощи в сфере развития с целью создания человеческого, физического и организационного потенциала, требуемого для успешного конкурирования на мировых рынках.

166. Хотя мировая экономика таит в себе огромные потенциальные выгоды для бедных стран, а также возможность увеличения заработной платы и реальных доходов для тех, кто трудится в нищете, требования все более интегрированной мировой экономической системы создают большие проблемы для стран, испытывающих нехватку физического и финансового капитала, располагающих ограниченными квалифицированными кадрами и имеющими в наличии несколько налаженных каналов торговли и связи с остальным миром. Кроме того, современная международная торговля требует большой гибкости в связи с переливом трудовых ресурсов и капитала из низкодоходных видов деятельности в отрасли с высокой отдачей, а также повышения производительности и быстрого внедрения технических новшеств и новых методов производства. Для развивающихся стран — прежде всего стран с низким уровнем доходов и наименее развитых из них — и без того трудные проблемы конкурирования на международных рынках усугубляются как наличием тарифов, квот и других барьеров на пути экспорта сырьевых товаров и готовых изделий, так и основными диспропорциями и структурной закостенелостью их экономики. Эти факторы, препятствующие получению доходов от экспорта, находят свое отражение в постоянном превышении стоимости импорта над стоимостью экспорта, усиливающемся бремени платежей по процентам и расходов на погашение внешней задолженности, а также их неспособности обеспечить стабильные структуры торговли с другими странами.

Требования к участию в деятельности мировых рынков

167. Ограниченный успех, достигнутый наименее развитыми и находящимися в неблагоприятном положении странами, в деле расширения своего экспорта и уменьшения импорта резко высветил основные требования, предъявляемые к эффективному участию в деятельности мировых рынков:

i) Более тесная интеграция внутренних и международных рынков требует структурной перестройки на основе передислокации трудовых и других ресурсов из сфер деятельности с низкой производительностью и высоким уровнем неполной занятости в такие виды деятельности и процессы, в которых производительность и доходы выше и в которых страна имеет относительное преимущество.

168. С целью удовлетворения потенциального спроса на дешевую рабочую силу, требующуюся для производства готовых экспортных товаров, бедные страны должны адаптировать свое производство к экспортным потребностям, что зачастую непросто для развивающихся стран, поскольку либо соответствующие силы и политика могут быть слишком слабы для расширения и диверсификации экспорта, либо внутренние затраты на структурную перестройку недопустимо высоки с точки зрения

перемещения и трудностей для и без того бедного населения. Кроме того, объем имеющихся внутренних и внешних ресурсов, необходимых для структурной перестройки, зачастую недостаточен. Внутренняя экономика той или иной бедной страны, как правило, не является диверсифицированной и характеризуется преобладанием сельского хозяйства и добывающей промышленности. Следовательно, страны с низким уровнем доходов и наименее развитые страны сильно зависят от экспортных поступлений от продажи лишь нескольких сырьевых товаров. Цены на сырьевые товары подвержены сильным сезонным колебаниям — а многие из них — тенденциям к снижению цен, — что делает их ненадежным источником поступления валюты и плохой основой для получения ресурсов, требуемых для проведения крупномасштабной структурной перестройки. Низкая профессиональная подготовка рабочих и техническая отсталость промышленности также затрудняют выход этих стран на рынок готовых изделий.

ii) При определении отраслей производства, пригодных для специализации, необходимо, чтобы обменные курсы местной валюты на валюту любого торгового партнера учитывали относительные затраты производства в двух странах, которые должны быть достаточно стабильными с целью укрепления доверия в рамках международных торговых операций, но не были настолько жесткими, чтобы препятствовать необходимым корректировкам в ответ на изменение структур коммерции и условий торговли.

169. Ограниченные масштабы рынка во многих бедных странах и административный характер ценовых систем во многих из них, как правило, не увязывают преобладающие цены с затратами или спросом и предложением. Например, искусственно заниженные относительные цены на сельскохозяйственную продукцию обуславливают торговый дисбаланс между сельскими и городскими районами и между сельскохозяйственной и промышленной продукцией, а также неблагоприятно влияют на выявление относительного преимущества мировых рынков. В результате этого различия в расходах и ценах действующие цены не могут служить в качестве соответствующих показателей факторных издержек производства или потребительских запросов, удовлетворяемых на основе потребления. В странах, в которых относительные цены на внутреннем рынке не отражают относительные затраты производимых экспортных и импортных товаров, обменный валютный курс не сможет стать эффективным средством увязки внутренних секторов экономики с экономикой остального мира и послужить основой для выработки решений в отношении либо распределения внутренних ресурсов, либо международной торговли. В странах с низким уровнем доходов искажение внутренних цен и завышение обменного валютного курса может, по всей вероятности, привести к торговым структурам, не соответствующим их сравнительному преимуществу, которое связано с производством недорогой трудоемкой экспортной продукции.

170. Другой фактор, который отрицательно сказывается на способности развивающихся стран увеличить свой объем экспорта, связан с темпами инфляции. В бедных странах чрезмерный внутренний спрос на имеющиеся ограниченные ресурсы (особенно в государственном секторе), расширенная денежно-кредитная политика, направленная на покрытие больших государственных расходов, негибкость цен на внутренних рынках и колебания цен на внешних рынках — все это в совокупности содействует усилению внутреннего инфляционного давления. Страна, в которой цены растут быстрее, чем в среднем в других странах, столкнется с уменьшением конкурентоспособности своих экспортных товаров и расширением доступа на ее внутренние рынки импорта в результате чрезмерно завышенного обменного валютного курса. Хотя страна и не может препятствовать импорту и поощрять экспорт путем снижения своего обменного валютного курса, понижение стоимости валюты само по себе носит инфляционный характер; ее девальвация может серьезно затруднить возможности небольших бедных стран заимствовать средства на рынках капитала и финансировать свою задолженность. Кроме того, постоянный рост расходов и цен и повторяющаяся девальвация с учетом внутреннего и внешнего дисбаланса снижают доверие производителей и инвесторов к складывающемуся экономическому климату и конвертируемости валюты страны.

iii) Высокоприоритетное значение в национальных стратегиях следует придавать обеспечению сбалансированности внутренней экономики и равновесия платежного баланса путем ликвидации излишнего внутреннего спроса и увеличения предложения экспортных товаров.

171. В случае возникновения дефицита платежного баланса страна может попытаться устранить связанные с этим проблемы или при помощи фискальных и денежно-кредитных мер, которые оказывают воздействие на общий объем внутреннего спроса, или же при помощи специальных мер, предназначающихся для регулирования внешних операций (таких, как введение дополнительных налогов или квот на импорт или ограничение движения капитала). Для увеличения экспорта страна может принимать меры по улучшению производительности и активизации процесса мобилизации ресурсов, прежде всего меры, предназначающиеся для повышения эффективности в ориентированных на экспорт отраслях промышленности, и для регулирования как экспорта, так и импорта она может использовать политику в области заработной платы-ценообразования. На странах с положительным сальдо платежных балансов лежит особая ответственность за поддержание адекватных темпов экономического развития и сохранение в достаточной степени открытых внутренних рынков для содействия осуществлению процесса корректировки в странах с дефицитом платежного баланса.

172. Степень эффективности политики может значительно варьироваться по различным странам. Положение во многих развивающихся странах с низким уровнем доходов характеризуется наличием слабого административного аппарата и ограниченного набора политических инструментов, применяемых в отношении узкой экономической базы, что обусловливает неэффективность политики, предназначающейся для поддержки процесса корректировки платежных балансов и достижения других политических целей. Например, зачастую системы налогообложения не являются надежным источником поступлений правительств и основой для инструментов политики, а расходы правительства с трудом могут поддаваться контролю по политическим причинам. Методы осуществления денежно-кредитной политики несовершенны во всех странах, и в любом случае денежно-кредитная политика обычно является неэффективной в тех странах, в которых значительная часть трансакций с другими государствами мира осуществляется в увязке с местной валютой. Наконец, как правило, краткосрочные и ориентированные на предложение меры, предназначающиеся для расширения экспорта или ограничения импорта, неэффективны в той стране, где осуществляется лишь ограниченное число торговых операций. Обычно в этих условиях процесс корректировки платежных балансов в основном связан с сокращением объема импорта, а не с мерами по увеличению экспорта, что ограничивает приток более дешевых импортных товаров и сводит до минимума возможности расширения трудоемкого экспортного производства.

iv) Для покрытия расходов, связанных с наличием временных внешних диспропорций, должен иметься достаточный объем ликвидных средств, а для финансирования процесса капиталообразования и инвестиций в людской капитал, приводящих к убыстрению темпов экономического роста и повышению уровня жизни, требуется наличие адекватного объема внутренних сбережений и притока иностранного капитала.

173. Международная специализация и обмен облегчают доступ к финансовым средствам других стран, что может содействовать устранению краткосрочных нарушений во внутреннем процессе предоставления товаров и услуг и обеспечивать приток капитала и технологии в долгосрочном плане. Иностранный капитал получают в обмен на будущие поставки собственной продукции страны в качестве платежа, при этом решение о заимствовании средств принимается с учетом затрат внутренних ресурсов, которые потребовались бы для производства импортируемых товаров внутри страны, вместо чего предпочтение отдается такому варианту, который связан с погашением основной суммы займа и инвестиций и выплатой процентов по ним. В том случае, если страна эффективно использует дополнительные внешние ресурсы, она может получить время для решения потенциально опасной проблемы отсутствия равновесия платежных балансов; в долгосрочном плане заимствование средств может содействовать обеспечению

более быстрых темпов наращивания производственного потенциала страны по сравнению с опорой на внутренние сбережения. В любом случае стоимость внешних ресурсов меньше, чем затраты, которые могли бы возникнуть в связи с возможными нарушениями и созданием дополнительных производственных мощностей.

174. Большинство развивающихся стран финансировали краткосрочный дефицит платежного баланса и большую часть расходов, связанных с их потребностями в области развития, за счет своих собственных внутренних сбережений и резервов, хотя некоторые страны и выступили в качестве крупных заемщиков средств на международных рынках капитала в 70-е годы. В 70-е и 80-е годы большое число стран столкнулось с острыми международными проблемами, в том числе с повышением цен на нефть и процентных ставок, обусловившим возникновение значительной нехватки средств у правительств, рост инфляции, завышение обменных курсов и установление правительственного контроля за национальной экономикой и международными платежами. В сочетании с недостатками, присущими внутренней политике, эти трудности обусловили возникновение в ряде развивающихся стран, особенно в странах Латинской Америки и Африки, острых проблем в области платежных балансов, в результате чего эти страны не смогли делать очередные платежи для обслуживания их накопившейся внешней задолженности. С учетом этого ухудшающегося положения были приняты меры по обеспечению стабилизации и корректировке. Произошло значительное сокращение реальной заработной платы, во многих странах уменьшился объем услуг, предоставляемых в рамках системы социального обеспечения, и возросли показатели, характеризующие неравенство доходов. Процесс перестройки оказал большое отрицательное воздействие на положение работников государственного и полугосударственного секторов, приватизированных фирм и на работников тех предприятий, продукция которых конкурировала с импортируемыми товарами. Уменьшение расходов на цели начального образования и здравоохранения затронуло положение большинства лиц, проживающих в условиях абсолютной нищеты в этих странах.

175. Принятые в то время стратегии в области дерегулирования и либерализации, которые зачастую являлись частью программ структурной перестройки, осуществлявшихся при поддержке Всемирного банка и Международного валютного фонда, предназначались для либерализации их торговых и инвестиционных режимов, для улучшения их экспортных возможностей и для обеспечения адаптации их внутренних экономических структур к глобальным рыночным условиям. Хотя на протяжении последних полутора десятилетий в области либерализации в развивающихся странах был достигнут значительный прогресс — особенно в сфере торговли и увеличения притоков прямых иностранных инвестиций — и в Латинской Америке и Карибском регионе отмечались более быстрые темпы экономического роста, многим наименее развитым и другим находящимся в неблагоприятном положении странам не удалось ликвидировать последствия депрессии 80-х годов, в значительной степени по причине трудностей с осуществлением стратегий либерализации и ограниченной степени восприимчивости экономики к ним. Поскольку стратегии в области либерализации оказывают положительное воздействие на торговлю и инвестиции, они рассматривались в качестве оптимального средства для обеспечения экономического роста и ликвидации нищеты в развивающихся странах. Однако многие выражают озабоченность относительно возможного отрицательного воздействия на малоимущее население в некоторых развивающихся странах, особенно в странах Африки к югу от Сахары, где отмечаются самые высокие показатели нищеты.

Интеграция бедных стран в мировую экономику

176. Участие в мировой экономической деятельности может принести самый большой объем благ лицам, проживающим в условиях абсолютной нищеты в наименее развитых и других находящихся в неблагоприятном положении странах. Переориентировав свое производство и предоставив в качестве платежей дешевую, трудоемкую продукцию, эти страны могут приобретать импортные товары с меньшими затратами их ограниченных внутренних ресурсов, которые потребовались бы для производства этих товаров внутри страны; и в то же время они могут увеличить объем доходов работающего

малоимущего населения. Для такого перепрофилирования производства требуются широкомасштабная переориентация их внутренней экономики; наличие стабильных обменных курсов, которые позволяют конвертировать цены продажи экспортеров в валюту стран-импортеров с учетом относительного фактора издержек; наличие внутренних стратегий, которые содействуют обеспечению макроэкономической сбалансированности, увеличению объема иностранных инвестиций и экспорта; и приток финансовых средств и капитала в таком объеме, который будет достаточен для обеспечения высоких и стабильных темпов экономического роста. Проведение необходимого перепрофилирования экономической деятельности и переориентация политики в самых бедных странах связаны с гораздо большими трудностями, чем в других развивающихся странах.

177. В бедных странах внутренняя либерализация требует создания надлежащих рамок макроэкономической политики, предусматривающей наличие лишь небольшого дефицита бюджета и платежного баланса; установление реалистичных цен, процентных ставок и обменных курсов в условиях такого коммерческого окружения, которое содействует повышению эффективности, производительности и конкурентоспособности на международных рынках; переход в рамках экономической структуры к более дерегулированной и ориентированной на рыночные условия системе, характеризуемой наличием небольшого, но эффективного государственного сектора и более развитого частного сектора; и достижение значительной степени открытости экономики для взаимодействия с другими странами мира в результате понижения барьеров на пути импорта иностранной продукции и повышения объема иностранных инвестиций. Меры, направленные на обеспечение быстрых темпов роста производства и увеличение занятости в трудоемких отраслях промышленности, ориентированных на экспорт, следует рассматривать в качестве основного элемента деятельности по уменьшению масштабов нищеты, поскольку без структурных изменений и увеличения объема инвестиций продолжающаяся стагнация приведет к повышению показателей неравенства и численности людей, проживающих в условиях абсолютной нищеты. Кроме того, усилия по повышению эффективности и улучшению конкурентоспособности будут сдерживаться в результате нехватки квалифицированных кадров и плохого состояния здоровья работников. По этой причине экономическая реформа должна сопровождаться увеличением расходов на социальные нужды, предназначающихся как для улучшения людского капитала рабочей силы, так и для социального развития всех групп, особенно детей.

178. С учетом масштабности задачи, стоящей перед бедными странами, ясно, что этот переход невозможно завершить без поддержки международного сообщества. Хотя ответственность за осуществление приоритетных направлений политики, организационных перемен и программ, предназначающихся для переориентации внутренней экономики, по-прежнему лежит на национальных правительствах, проблемы, касающиеся платежных балансов и отсутствия достаточных внутренних сбережений, ограничивают этот процесс. Для наименее развитых и других бедных стран потребуется значительно больший объем капитала по сравнению с тем, который они могут обеспечить в обозримом будущем при помощи внутреннего процесса сбережения средств или их получения из-за рубежа на коммерческих условиях. Также необходимо обеспечить дополнительную поддержку программ предоставления полномочий малоимущему населению при помощи выделения средств на цели социального развития. Таким образом, перепрофилирование экономики развивающихся стран и их успешная интеграция в мировые рынки будут зависеть от наличия благоприятной международной обстановки.

Вклад международного сообщества

179. Огромное значение для бедных стран имеют улучшение их доступа к иностранным рынкам, расширение использования внешних финансовых средств для устранения цикличных краткосрочных колебаний платежных балансов и увеличение объема иностранных инвестиций и предоставляемой на льготных условиях помощи. Для обслуживания внешней задолженности во многих развивающихся странах по-прежнему требуются большие объемы ресурсов. Для устранения отрицательного воздействия

бремени задолженности на состояние платежных балансов следует предпринять значительные усилия. Спрос и цены на товары, экспортируемые многими бедными странами, остаются на низком уровне, а их доступ к рынкам трудоемкой продукции, в отношении которой они обладают относительными преимуществами, по-прежнему ограничивается в результате наличия торговых барьеров. Либерализация политики в области торговли сельскохозяйственной продукцией и понижение нетарифных торговых барьеров на пути экспорта сельскохозяйственной продукции в развитые страны позволили бы сделать первый небольшой шаг в направлении удовлетворения потребностей стран, экспортирующих эти товары, в иностранной валюте. Для поддержки усилий бедных стран, направленных на развитие и перепрофилирование их экономики, требуется обеспечить сдвиг в государственных и частных международных инвестициях в интересах этих стран. Частные иностранные инвестиции оказались чрезвычайно эффективным средством передачи капитала и связанных с этим технических и управленческих навыков. Однако такие инвестиции были сделаны лишь в очень ограниченном числе стран.

180. Для полномасштабного и эффективного осуществления стратегий в области ликвидации нищеты в глобальном масштабе важное значение имеют увеличение объема помощи в целях развития и повышение степени приверженности на национальном уровне. Опыт свидетельствует как о ценном значении иностранной помощи для поощрения развития, так и о необходимости обеспечивать ее эффективное использование. Предоставляемая на льготных условиях финансовая и техническая помощь из государственных и частных источников имела важное значение для ускорения развития во многих развивающихся странах, однако эта помощь неравномерно распределялась между странами, и при этом недостаточное внимание уделялось задаче ликвидации нищеты в самых бедных странах. Многосторонние кредитные учреждения — система Всемирного банка и региональные банки развития — стали придавать большее значение вопросам сокращения масштабов нищеты в ходе своей деятельности, и сегодня борьба с нищетой рассматривается в качестве одного из важных элементов при подготовке программ структурной перестройки Международного валютного фонда. На практике Всемирный банк выполнял важную роль в связи с сохранением объема расходов на социальные нужды путем увеличения объема средств, предоставленных в последние годы для системы начального образования и здравоохранения, а также в результате того, что положение о защите этих секторов стало обязательным требованием его программ кредитования структурных преобразований. Помощь, предоставлявшаяся через другие международные учреждения, также была перенаправлена, с тем чтобы подчеркнуть важное значение мероприятий по уменьшению масштабов нищеты. Однако для содействия процессу переориентации стратегий и программ в самых бедных странах потребуется значительно увеличить общий объем международной помощи.

181. В то же время страны-получатели этой помощи должны более эффективно использовать эти ресурсы для борьбы с нищетой. Большое число стран-доноров заявили о том, что увеличение объемов помощи будет зависеть от изменения приоритетов с учетом задачи уменьшения масштабов нищеты и от повышения степени эффективности использования имеющихся технических и финансовых ресурсов, в том числе тех из них, которые предназначаются для целей социального развития и охраны окружающей среды.

Примечания

[1] К числу этих конференций относится Всемирная встреча на высшем уровне в интересах детей (Нью-Йорк, 1990 год), Всемирная конференция «Образование для всех» (Джомтьен, Таиланд, 1990 год), Международная конференция по вопросам питания (Рим, 1992 год), Всемирная конференция по правам человека (Вена, 1993 год), Международная конференция по народонаселению и развитию (Каир, 1994 год), Всемирная встреча на высшем уровне в интересах социального развития (Копенгаген,

1995 год), четвертая Всемирная конференция по положению женщин (Пекин, 1995 год) и Конференция Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат II) (Стамбул, 1996 год).

[2] Как отмечалось в «Докладе о мировом социальном положении 1993 года» (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под No. E.93.IV.2) и снова указывается ниже, в этом отношении все больше проявлялась тенденция, связанная с усилением неравенства в уровне доходов и жизни как на национальном, так и на международном уровнях.

[3] Имеется огромное количество литературы, посвященной концепциям и методам определения нищеты. См. в частности, M. Ravallion, Poverty Comparisons - A Guide to Concepts and Methods, Working Paper No. 88 (Washington, D.C., World Bank, (1992); S. Carvalho and H. White, Indicators for Monitoring Poverty Reduction, Discussion Paper No. 254 (Washington, D.C., World Bank, 1996).

[4] Наиболее известный совокупный индекс - это индекс развития человеческого потенциала, сформулированный Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) в ее ежегодном «Докладе о развитии человека». Этот индекс объединяет показатели продолжительности жизни, образования и доходов, при этом несколько вариантов основного индекса были подготовлены ПРООН с целью учета таких различий, как неравенство между мужчинами и женщинами и распределение доходов. Более подробные сведения см. в «Докладах о развитии человека ПРООН», 1994 год (глава 5) и 1995 год (New York and Oxford, Oxford University Press, 1994 and 1995). Как и при разработке любого совокупного индекса, какой-либо общепринятый метод определения весовых коэффициентов, используемых для сведения в один индекс различных компонентов, отсутствует. По этой причине классификация может быть разной в зависимости от конкретно выбранных взвешенных показателей.

[5] Приводимые ниже международные сопоставления уровня потребления и внутреннего валового продукта основаны на факторах преобразования паритета покупательной способности, собираемых в рамках Программы международных сопоставлений (ПМС), которая координируется Статистическим отделом Организации Объединенных Наций. Самый последний этап ПМС, осуществленный в 1985 году, охватывал всего лишь 64 страны (см. World Comparisons of Real Gross Domestic Product and Purchasing Power, 1985: Phase V of the International Comparison Programme (United Nations publication, Sales No. E.94.XVII.7). Полученная на основе исследований МПС информация использовалась для подготовки более комплексной совокупности оценок в рамках «Penn World Table», выпущенной университетом Пенсильвании. Пересмотренный вариант «Penn World Table» (PWT Mark 5.6) применялся в отношении тех стран, которые не участвовали в ПМС (описание процедур, используемых для расширения совокупности первоначальных данных, см. в R. Summers and A. Heston «The Penn World Table (Mark 5): an expanded set of international comparisons, 1950-1988», Quarterly Journal of Economics, vol. 106, No. 2 (May 1991), pp.327-368).

[6] Альтернативные методы и проблемы, а также систематическая погрешность при исчислении масштабов нищеты рассматриваются в работе H.-J. Brinkman, «Why estimates of the incidence of poverty differ», Department of International Economic and Social Affairs (DESIPA) Working Paper Series, No. 14 (October 1990).

[7] Следует отметить, что выбор того или иного показателя социального обеспечения может приводить к значительным различиям в оценке численности малоимущего населения. Как указывалось выше, основное внимание в этом разделе уделяется касающимся доходов аспектам нищеты, и при подготовке оценок Всемирный банк использует в качестве основы для оценки численности малоимущего населения критерий доходов. К числу других возможных показателей относятся расходы домашних хозяйств на продукты питания в расчете на душу населения, потребление калорий в домашних хозяйствах в расчете на душу населения и доля затрат на продовольствие в общем объеме расходов домашних хозяйств. Вопрос о последствиях использования различных показателей социального обеспечения для

оценки экономического поведения и характеристик малоимущего населения при подсчете его численности в кратком виде рассматривается в работе S. Anand and C.J. Harris, «Choosing a Welfare Indicator», American Economic Review (May 1994).

[8] См. M. Ravallion, G. Datt and D. van de Walle, «Quantifying absolute poverty in the developing world», Review of Income and Wealth (December 1991).

[9] Рассматриваемые здесь оценки представлены в порядке пересмотра и обновления оценок, содержащихся в публикации «Implementing the World Bank's Strategy to Reduce Poverty» («Осуществление Стратегии Всемирного банка по борьбе с нищетой») (Вашингтон, О.К., Всемирный банк, 1993 год). Между этими данными и предыдущими оценками, включая те из них, которые содержатся в «World Development Report, 1990» (Washington, D.C., World Bank, 1990), существует ряд различий, обусловленных: a) расширением охвата в результате получения новых данных обследований домашних хозяйств; b) изменением методологии, которое позволяет отказаться от большого числа экстраполяций, использовавшихся в ходе проведения предыдущих оценок; и c) переходом к использованию новых индексов паритета покупательной силы (ППС). Значительные изменения оценок были связаны с пересмотром индекса ППС для Китая, в результате чего были существенно повышены оценки, касающиеся распространения абсолютной нищеты в этой стране. Пересмотр индекса ППС для Индии и других стран привел к понижению показателей нищеты в Южной Азии, Северной Африке и Западной Азии. В результате пересмотра ППС оценки для Латинской Америки и стран Африки к югу от Сахары изменились лишь незначительно.

[10] Следует подчеркнуть два отличия, существующих между оценками ППС, представленными в предыдущем разделе, и оценками, представленными здесь. В ходе упоминавшегося выше рассмотрения вопросов, касавшихся глобального роста и нищеты, экономический рост и объемы выпуска продукции в расчете на душу населения оценивались с учетом ВВП, измерявшегося в постоянных ценах 1990 года и обменных курсов ППС. При подготовке оценок численности населения, живущего на менее чем 1 международный доллар в день, Всемирный банк уделял основное внимание измерению показателей потребления в постоянных ценах 1985 года и с учетом обменных курсов ППС. При использовании одного и того же уровня фактического потребления вместо объема ВВП для определения уровня бедности Всемирный банк делал акцент на фактическом объеме товаров и услуг, доступных для малоимущего населения; в случае использования ВВП в основном учитывается общий объем ресурсов, имеющихся как для потребления, так и для формирования капитала. Как представляется, использование иного базисного года для расчета данных в постоянных ценах не окажет значительного воздействия на оценки темпов роста, классификацию стран с учетом объема производства в расчете на душу населения или на показатели численности малоимущего населения или распространения нищеты в том или ином регионе.

[11] Подробная информация о данных и методологии, использовавшихся при подготовке оценок Всемирного банка, касавшихся численности и процентной доли малоимущего населения, содержится в работе Martin Ravallion and Shaohua Chen, What Can New Survey Data Tell Us About Recent Changes in Living Standards in Developing and Transitional Economies (Washington, D.C., World Bank, Policy Research Department, 1996) and Poverty Reduction and the World Bank (Washington, D.C., World Bank, 1996).

[12] Одна из причин может заключаться в том, что после экономических реформ 1978 и 1985 годов в Китае повысилась степень неравномерности распределения доходов. Дополнительная информация о тенденциях в области распределения доходов в Китае содержится в «Докладе о мировом социальном положении, 1993 год» (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под No. E.93.IV.2), стр. 90 английского текста).

[13] См. Michael Ignatieff, «On civil society», обзор работы Ernest Gellner, Conditions of Liberty: Civil Society and its Rivals, Foreign Affairs, vol. 74, No. 2 (March/April 1995), pp. 128-136. Основополагающая

работа — Essay on the History of Civil Society (1767) профессора моральной философии в Эдинбургском университете Адама Фергюсона.

[14] Как это изложено в «Коммунистическом манифесте»: «Наоборот, современный рабочий с прогрессом промышленности не поднимается, а все более опускается ниже условий существования своего собственного класса. Рабочий становится паупером, и пауперизм растет еще быстрее, чем население и богатство. Это ясно показывает, что буржуазия не способна оставаться долее господствующим классом общества и навязывать всему обществу условия существования своего класса в качестве регулирующего закона».

[15] Коэффициенты Джини колеблются от 20 процентов для Чехословакии до 26 процентов для Советского Союза; соотношение по категориям составляет от 2,4 до 3,6, что даже ниже показателей развитых стран Запада с рыночной экономикой, за исключением скандинавских стран. Подробное рассмотрение этого вопроса см. в «Докладе о мировом социальном положении 1993 года» (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под No. E.93.IV.2), p. 95; Giovanni Andrea Cornia, Income Distribution, Poverty and Welfare in Transitional Economies: a Comparison Between Eastern Europe and China, Innocenti Occasional Papers, No. 44 (Florence, Italy, International Child Development Centre, UNICEF, 1994); и Branco Milanovič, Income, Inequality and Poverty During the Transition, World Bank Research Paper Series, No. 11 (Washington, D.C., World Bank, 1996), p. 22.

[16] См. «Обзор мирового экономического и социального положения, 1996 год» (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под No. E.96.II.C.1), таблица VI.2, стр. 112 английского текста.

[17] В 80-х годах показатель нищеты в Польше возрос менее чем с 10 процентов до почти 23 процентов; в Югославии он увеличился с 17 процентов до 25 процентов. В Венгрии он остался на уровне примерно 15 процентов. См. Sándor Sipos, Poverty Measurement in Central and Eastern Europe Before the Transition to the Market Economy, Innocenti Occasional Papers, No. 29 (Florence, Italy, International Child Development Centre, UNICEF, 1992), p. 4.

[18] Уровень 1989 года, которого Польша вновь достигла в 1996 году, примерно соответствует уровню 1975 года.

[19] Отсутствует единое мнение относительно оценки вклада «теневой» экономики в ежегодный показатель ВВП в странах с переходной экономикой, при этом велико число различных оценок. В Венгрии Экеш считает, что размеры «теневой» экономики в 1992 году составляли 15 процентов; Арвей и Вертиш подсчитали, что в 1993 году данный показатель равнялся 17 процентам. По оценкам Милановича, размеры «теневой» экономики в 1994 году в Чешской Республике составляли 10 процентов, а в Российской Федерации — 20 процентов. См. I.Ékes, Rejtett gazdaság. Láthatattan jövedelmek tegnap és ma («Теневая» экономика: невидимые доходы вчера и сегодня) (Budapest, 1993); János Árvay and András Vértes, The Share of the Private Sector and the Hidden Economy in Hungary (Budapest, Gazdaságkutató Intézet, 1994); и Branco Milanovič, Income Inequality and Poverty During the Transition, World Bank Research Paper Series No. 11 (Washington, D.C., World Bank, 1996), p. 22.

[20] В начале 1994 года 30,7 процента населения в Российской Федерации имело доходы ниже минимального уровня, составлявшего 63 945 рублей. Если рассматривать положение по регионам, то 43,7 процента населения в Восточной Сибири, 22,1 процента населения в центральном регионе, 28,5 процента в Западной Сибири и 37,9 процента в регионе Дальнего Востока проживало ниже регионального минимального уровня (Экономические новости России и Содружества, No. 13 (июль 1994 года), стр. 8).

[21] OECD Economic Surveys, «The Russian Federation 1995» (Paris, 1995), p. 9.

[22] В Польше, например, в результате увеличения показателя нищеты на 10 процентов в число малообеспеченных людей попадает дополнительно 2,5 миллиона человек. См. World Bank, Understanding Poverty in Poland (Washington, D.C., 1995), p. xiii.

[23] См. Martin Ravallion and Shaohua Chen, What Can New Survey Data Tell Us About Recent Changes in Living Standards in Developing and Transition Economies? (Washington, D.C., World Bank, Policy Research Department, 1996) p. 22.

[24] Хотя показатель нищеты среди пенсионеров в Российской Федерации возрос с 21 процента в декабре 1994 года до 34 процентов в октябре 1995 года, он остается ниже среднего уровня по стране. См. UNICEF, International Child Development Centre, Poverty, Children and Policy: Responses for a Brighter Future, Economies in Transition Studies, Regional Monitoring Report, No. 3 (Florence, Italy, 1995), p. 16.

[25] Примерно 70 процентов малоимущего населения в Польше, составляющего, по оценкам, 7,5 миллиона человек, проживает в городах (см. Carol Graham, Safety Nets, Politics and the Poor (Washington, D.C., The Brookings Institution, 1994), p. 219). Используя в качестве показателя нищеты минимальную пенсию, сотрудники Всемирного банка пришли к более низкой оценке числа людей, проживающих в условиях нищеты (5,5 миллиона человек), однако они подтвердили, что 70 процентов этой группы населения проживает в городских районах (см. World Bank, Understanding Poverty in Poland (Washington, D.C., 1995), p. xiii).

[26] В Сибири 80 процентов доходов среднего работника в секторе науки (образование и научные исследования) в настоящее время расходуется на питание (см. N. Tchernina, Economic Transition and Social Exclusion in Russia, International Institute for Labour Studies and United Nations Development Programme Research Series, No. 108 (1996), p. 48).

[27] Branco Milanovič, Income, Inequality and Poverty During Transition, World Bank Research Paper Series, No. 11 (Washington, D.C., World Bank, 1996), p. 134.

[28] См. UNICEF, International Child Development Centre, Poverty, Children and Policy: Responses for a Brighter Future, Economies in Transition Studies, Regional Monitoring Report, No. 3 (Florence, Italy, 1995), p. 10.

[29] Rudolf Andorka and Zsolt Spéder, «Szegénység alakulása 1992 és 1994 között a 90-es évek elején» («Динамика нищеты в 1992-1994 годах по состоянию на начало 90-х годов»), в работе I. Gy. Tóth, ed., Társadalmi átalakulás 1992-1994: jelentés a magyar háztartás panell III. hullámának eredményeiröl («Социальная трансформация: доклад о результатах третьего этапа исследований венгерских домашних хозяйств»), (Budapest, Aula, 1994).

[30] M. Mozhina, «The poor: what is the boundary line?», «Problems of Economic Transition», vol. 35, No. 6, pp. 70-75.

[31] В 1913 году доход на душу населения от уровня Соединенных Штатов составлял в России около 12 процентов, в Испании — 20 процентов и в Италии — 25 процентов (см. P. Gregory, Russian National Income 1885-1913 (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 1982), pp. 155-157 и World Development Report 1996 (Washington, D.C., World Bank, 1996). Согласно статистическим данным Всемирного банка, к 1991 году доход на душу населения по сравнению с показателем Соединенных Штатов возрос в Российской Федерации до 14 процентов, в Испании — до 56 процентов и в Италии — до 83 процентов.

[32] Эти данные могут содержать значительные погрешности, поэтому необходимо проявлять большую осторожность при сравнениях по странам. Недостатки ВВП как одного из показателей экономической деятельности и экономического благосостояния и методов, используемых для сравнения различных структур производства в разных странах, должны отмечаться при оценке экономических результатов, отражаемых через средние темпы экономического роста различных групп стран. ВВП охватывает, главным образом, производство реализуемых товаров и услуг; совокупные данные о ВВП и общие усредненные показатели, например ВВП на душу населения, не содержат сведений о распределении доходов или тех экономических выгодах, которые могут извлечь различные слои общества из экономического развития. Международные сопоставления, даже основанные на паритете покупательной способности, обеспечивают лишь примерное определение экономических различий между странами.

[33] См. Доклад Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития (Копенгаген, 6-12 марта 1995 года) (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под No. R.96.IV.8).

[34] В марте 1995 года ПРООН начала осуществление Инициативы в области стратегий по борьбе с нищетой в целях поддержки последующей деятельности стран по выполнению принятых на Встрече на высшем уровне в интересах социального развития обязательств, касающихся уменьшения масштабов нищеты. Это мероприятие призвано содействовать разработке и укреплению стратегий, предназначающихся для рассмотрения структурных причин нищеты и неравенства, существующих между различными группами населения.

[35] World Bank, World Development Report, 1990 (New York and Oxford, Oxford University Press, 1990), Food and Agricultural Organization of the United Nations, Employment, Wages and the Rural Poor (Rome, 1991), and Michael Bruno, Martin Ravallion and Lyn Squire, Equity and Growth in Developing Countries, World Bank Policy Research Working Paper (January 1996). См. изданную ранее работу A. Saith, «Production, Prices and Poverty in Rural India», Journal of Development Studies (1981), pp. 196-214, в которой содержится противоположная точка зрения.

[36] Michael Lipton and Martin Ravallion, «Poverty and policy», Handbook of Development Economics, Volume IIIB, J. Behrman and T.N. Srinivasen, eds., (Amsterdam, Netherlands. Elsevier Science Publishers, 1995), chapter 41, p. 2603.

[37] Michael Bruino, «Development issues in a changing world: new lessons, old debates, open questions», Reynone address, in Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics (Washington, D.C., World Bank, 1994).

[38] L. Demery, B. Sen and T. Vishwanath, Poverty, Inequality and Growth, Discussion Paper 70 (World Bank, Education and Social Policy Department, June 1995).

[39] Klaus Deininger and Lyn Squire Measuring Income Inequality: A New Data-base (Washington, D.C., World Bank, Policy Research Department, 1995); and Ravallion and Chen, op. cit. (1996).

[40] Demery, Sen and Vishwanath, op. cit. (1995).

[41] Ravallion and Chen, loc. cit. (1996).

[42] В соответствии с этим исследованием личное потребление не включает потребление общих объектов собственности и стоимости коммунальных услуг, предоставляемых малоимущему населению. О результатах регрессии можно узнать из работы Michael Lipton, Successes in Anti-poverty, Issues in

Development, Discussion Paper No. 8 (Geneva, International Labour Office, Development and Technical Cooperation Department, 1996), p. 11.

[43] Ibid., p. 16.

[44] За исключением тех мест, в которых указаны другие источники, настоящий раздел основан главным образом на работе Lipton and Ravaillon, loc. cit. (1995) pp. 2586-2589, and Lipton, op. cit (1996) pp. 69-70.

[45] См. I. Jazairy, M. Alamgir and T. Panuccio, «The State of World Rural Poverty: An Inquiry into its Causes and Consequences». (New York, New York University Press, 1992).

[46] Mayra Buvinic, «The feminization of poverty? Research and policy needs», in José B. Figueiredo and Zafar Shaheed, Reducing Poverty Through Labour Market Policies (Geneva, International Labour Office, 1995), pp. 133-154.

[47] В качестве примера экономического воздействия культурной дискриминации в отношении женщин можно указать программы кредитования, которые зачастую исключают женщин ввиду отсутствия у них залогового обеспечения в форме закрепленных прав наследования на землю.

[48] M.A. Fakhro, «Poverty in the Arab World», in UNDP, «Preventing and Eradicating Poverty: Report on the Experts' Meeting on Poverty Alleviation and Sustainable Livelihoods in the Arab States» (1996).

[49] Некоторая взаимосвязь между образованием, производительностью и экономическим ростом отмечалась в работе T.P. Schultz, Handbook of Economic Development, Vol. I (Amsterdam, Netherlands, Elsevier Science Publishers, 1988), Chapter 13. См. также Global Outlook 2000 (United Nations publication, Sales No. E.90.II.C.3).

[50] Jamison and Lau (1982), as cited in Lipton, op. cit. (1996), pp. 69-70.

[51] Резюме имеющихся сведений об образовании и росте см. в World Development Report 1990... и Schultz, op. cit. (1988).

[52] Анализ данных о хороших результатах в сфере образования и эффективного с точки зрения затрат уменьшения нищеты через просвещение см. в Lipton, op. cit. (1996), p. 70.

[53] Этот раздел основан в основном на работе Lipton and Ravallion, loc. cit. (1995), pp. 2599-2602.

[54] Следующие коэффициенты масштабов распространенности сельской/городской нищеты были рассчитаны в работе Lipton and Ravallion, loc. cit. (1995), p. 2599, на основе данных, представленных в World Development Report, 1990, p. 31: Кения 6,0; Кот-д'Ивуар 4,6; Гана 2,2; Индонезия 3,7; Малайзия 2,5; Таиланд 1,7; Филиппины 1,4; Панама, Перу и Венесуэла 1,4 каждая; Гватемала и Мексика 1,3 каждая; Индия 1,1. Даже в Индии подавляющее большинство бедных людей живет в сельской местности, поскольку большинство населения в целом по-прежнему проживает в сельских районах.

[55] Этот раздел основан главным образом на работе Lipton, op. cit. (1996), стр. 73-75 и Lipton and Ravallion, loc. cit. (1995), pp. 2600-2601.

[56] См. также Housing and Economic Adjustment (United Nations publication, Sales No. E.88.IV.1).

[57] См., например, FAO, The State of Food and Agriculture, 1995 (Rome, 1995), pp. 65-69; FAO, «Food security and nutrition», World Food Summit, Technical Paper No. 9, provisional version (Rome, June 1996), pp. 24-26 and 30; Michael Lipton and Martin Ravallion «Poverty and policy» in J. Behrman and T.N. Srinivasan, eds., Handbook of Development Economics, vol. 3B (Amsterdam, Netherlands, North-Holland, 1995), pp. 2551-2657; Per Pinstrup-Andersen, «Targeted nutrition intervention», Food and Nutrition Bulletin, vol. 13, No. 3 (September 1991), pp. 161-169; and Joachim von Braun, ed., Employment for Poverty Reduction and Food Security (Washington, D.C., International Food Policy Research Institute, 1995).

[58] Анализ случаев голода и их предупреждения см. в Обзоре мирового экономического положения, 1993 год (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под No. E.93.II.C.1), глава VI. Классической работой, посвященной анализу голода, является Amartya Sen, Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation (Oxford, Clarendon Press, 1981).

[59] Этот раздел основывается в первую очередь на изложении материала в работе Michael Lipton, Successes in Anti-poverty, Issues in Development, Discussion Paper No. 8 (Geneva, International Labour Office, Development and Technical Cooperation Department, 1996), pp. 25-42.

[60] D. Vittas and Y.J. Cho, Credit Policies: Lessons from East Asia, Policy Research Working Paper 1458, (Washington, D.C., World Bank, 1995).

[61] Lipton, op. cit. (1996), pp. 63-64.

[62] Ibid., pp. 63-65.

[63] Данное обсуждение вопроса общественных работ представляет собой изложение из работы Lipton, op. cit. (1996), pp. 43-47.

[64] При осуществлении программ создания объектов общественной инфраструктуры возможны коррупция и произвол. Фаворитизм, дискриминация и коррупция могут иметь место при выборе бригад для осуществления общественных работ, особенно в тех случаях, когда подбирающие работников лица контролируют местный рынок труда.

[65] M. Ravallion, «Employment guarantee schemes: Are they a good idea?», in Indian Economic Journal, 1991, as cited in Lipton, op.cit. (1996), p. 45.

[66] Текущие вопросы политики в области социального обеспечения, многие из которых касаются создания систем социальной защиты, недавно были рассмотрены в главе 15 Обзора мирового экономического и социального положения, 1995 год (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под No. E.95.II.C.1). В связи с этим нынешнее обсуждение представляет собой лишь краткое изложение некоторых вопросов, имеющих особое значение для уменьшения масштабов нищеты.

[67] В системе национальных счетов 1993 года на основе источника средств проводятся различия между социальной помощью и социальным страхованием. «Выплаты по линии социальной помощи» — это выплаты правительства домашним хозяйствам, не входящим ни в какую систему социального страхования. В отличие от них выплаты по социальному обеспечению — это выплаты по социальному страхованию домашним хозяйствам, не имеющим доступ к средствам, выделяемым по линии социального обеспечения. См. Систему национальных счетов, 1993 год (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под номером R.94.XVII.4), глава VIII, разделы D, E и F.

[68] Страхующая роль социального обеспечения рассматривается в Докладе о мировом социальном положении, 1993 год.., глава XI. Был сделан вывод о том, что в развивающихся странах система

социального обеспечения действует в основном в рамках семей и добровольных учреждений и что государственные службы, как правило, оказывают помощь тем, кто относится к более высокой группе доходов. Данные вопросы о политике социального страхования рассматриваются в Обзоре мирового экономического и социального положения, 1995 год.., глава XV.

[69] В Малайзии имеются добровольные системы, созданные в интересах домашних рабочих и самозанятого населения; в Тунисе действуют системы, предусматривающие выплаты в случае получения самозанятым населением производственных травм; в Республике Корея разработаны системы в интересах служащих фирм в составе не более пяти человек и самозанятого населения (в том числе фермеров и рыбаков). В Мексике все лица, не охваченные программами по выплате пособий по старости, инвалидности и в случае смерти, которые регулируются правительством, имеют право добровольно присоединиться к ним. См. United States, Social Security Administration, Social Security Programs Throughout the World 1993 (Gopher version) (Washington, D.C., 1993).

[70] Рассмотрение факторов, ограничивающих формальную модель социального обеспечения во многих развивающихся странах, см. S. Guhan, «Social security options for developing countries», в Reducing Poverty Through Labour Market Policies, José B. Figueiredo and Zafar Shaheed, eds., International Institute for Labour Studies, New Approaches to Poverty Analysis and Policy, Vol. II, (Geneva, International Labour Office, 1995), pp. 91-92.

[71] См. M. Bligh and M. Weethalle, The Causes of Graduate Unemployment in India (London; Penguin Press, 1969).

[72] Более подробное обсуждение вопроса об оказании помощи пожилым людям см. The World Bank, Averting the Old Age Crisis (New York and Oxford, Oxford University Press, 1994).

Глава VII

БЕЗРАБОТИЦА

1. Одной из основных тем Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития являлась проблема безработицы и повсеместного обеспечения производительной занятости. Внимание, уделяемое этим проблемам, вполне обосновано, так как для большинства людей работа — это основной источник личного и семейного дохода и важный фактор, определяющий единство общества. Расширение занятости во многом способствует экономическому росту.

2. Полвека назад появилось чувство оптимизма в отношении того, что масштабы безработицы могут быть сведены до минимума. В Уставе Организации Объединенных Наций закреплено право человека на производительную занятость, и многие страны с развитой экономикой приняли политику и стратегии, направленные на достижение всеобщей, или по крайней мере высокой, занятости. В странах с централизованной экономикой всеобщая занятость достигалась тем, что правительства предоставляли работу всем гражданам, которые без такого содействия не могли бы трудоустроиться, но которые хотели и стремились работать. Будучи воодушевлены ликвидацией колониальных связей, развивающиеся страны и международные организации разработали стратегии и программы, призванные способствовать росту и обеспечению занятости.

3. С 70-х годов положение стало меняться. В странах с развитой экономикой технический прогресс и совершенствование организации производства наравне с более низкими темпами роста производительности и производства привели к тому, что задача обеспечения низкого уровня безработицы в условиях низкой инфляции оказалась гораздо сложнее, чем предполагалось. Развитые страны столкнулись с трудностями при разработке политики, которая позволила бы эффективно бороться одновременно и с безработицей и с инфляцией; дополнительной проблемой для них стало замедление темпов роста производительности труда во всех развитых странах. Неэффективность централизованной экономики привела страны с такой экономикой к стагнации доходов. И хотя нескольким развивающимся странам удалось добиться высокого уровня занятости в условиях быстрого роста и индустриализации, большинству сложно было определить подходящее сочетание стратегий. Таким образом, по всему миру на сегодняшний день решение проблемы безработицы представляется более трудным делом, чем это виделось 50 лет назад.

4. Все три типа экономики переживают существенные структурные изменения. Особенно наглядно это происходит в тех странах, в которых экономика ранее была централизованной и которые в настоящее время переходят к рыночным системам, где такие факторы, как оплата труда и занятость, определяются рыночными силами. По мере того, как страны ведут поиск новых организационных механизмов и стратегий, в них растет безработица и неравномерность распределения дохода. Сдвиги происходят в настоящее время и во многих развивающихся странах, так как имеющие внешнюю ориентацию стратегии и бóльшая зависимость от международных рынков товаров, услуг, капитала и технических средств стали причиной возросшего международного давления на внутренние рынки рабочей силы.

5. В то же время возросло понимание роли рынков рабочей силы при определении структур занятости, безработицы и реальной заработной платы. Функция рынков рабочей силы состоит в том, чтобы балансировать предложение и спрос, способствуя в то же время повышению эффективности экономики. При этом развитие рынков рабочей силы зачастую сдерживается препятствиями — являющимися результатом деятельности правительств, в одних случаях, а в других — частных сил. Кроме того, рынки могут не охватывать потенциальных участников в силу высоких цен, отсутствия географической мобильности и ограниченного доступа к информации. К тому же деятельность рынков может идти вразрез с существующими в обществе понятиями равенства и мешать лицам, занимающимся

разработкой политики, создавать политические инструменты, призванные решать проблемы обеспечения равенства при сохранении структуры стимулов, необходимых для достижения эффективных результатов.

6. Эти вопросы возникли в странах и с развитой, и с развивающейся, и с переходной экономикой. В странах с развитой экономикой негативное, как представляется, влияние систем социальной защиты на побудительные стимулы привело к появлению стратегических инициатив, предназначенных уменьшить масштабы защиты, которой пользуются безработные и лица, потерявшие надежду найти работу. В развивающихся странах наглядно проявляется незавершенный характер рынков рабочей силы в сельских районах, появляется широкомасштабная неформальная экономика. В странах с переходной экономикой развитие рынков рабочей силы частного сектора высветило многие их структурные особенности.

7. Наряду с возникновением проблемы безработицы и ставшей политической проблемы эффективности рынков рабочей силы произошло значительное повышение уровня занятости. Привлечение нового политического внимания к проблеме безработицы не должно умалять того факта, что мировая экономика продолжает поглощать значительную часть быстро растущей глобальной рабочей силы, которая является лучше образованной, обладает более совершенными трудовыми навыками и является более мобильной, чем когда бы то ни было в прошлом. Подходы, касающиеся решения проблемы безработицы, должны разрабатываться в контексте быстрых изменений экономических условий и количества и качества рабочей силы.

A. Занятость и безработица в развивающихся странах

1. Рабочая сила и занятость

8. По оценкам Международной организации труда (МОТ), численность рабочей силы в мире по состоянию на 1995 год составляла приблизительно 2,7 миллиарда человек, 78 процентов из которых приходилось на лиц, проживающих в развивающихся странах. В результате воздействия демографических факторов и происходящих в поведении людей перемен, которые влияют на показатели занятости, доля развивающихся стран в общей мировой численности рабочей силы, как ожидается, будет продолжать увеличиваться, достигнув к 2010 году 81 процента, или 2,8 миллиарда работающих (см. таблицу 7.1). Таким образом, развивающиеся страны сталкиваются с колоссальными проблемами в плане создания рабочих мест для своих граждан, поскольку каждый год в этих странах численность рабочей силы возрастает примерно на 47 миллионов человек. Ожидается, что в течение следующих 15 лет среднегодовые темпы роста численности рабочей силы в развивающихся странах сократятся с 2,2 процента (в период 1950-1995 годов) до 1,9 процента в основном в результате резкого снижения уровня рождаемости в Китае и замедления роста численности населения в Латинской Америке и Карибском бассейне. Ожидается, что в период 1995-2010 годов рост численности рабочей силы ускорится в Африке, Западной Азии и Центральной и Южной Азии[1]. Если не учитывать Китай, то можно предположить, что в течение следующих 15 лет темпы роста численности рабочей силы должны несколько возрасти.

Таблица 7.1 Численность рабочей силы в мире с разбивкой по регионам и группам доходов, 1950, 1995 и 2010 годы

	Число работающих (в возрасте 15-64 лет) (млн. человек)			Процентная доля от общего количества			Среднегодовые темпы прироста (в процентах)	
Группа доходов или регион	1950 год	1995 год	2010 год	1950 год	1995 год	2010 год	1950-1995 годы	1995-2010 годы
Во всем мире	1 183	2 742	3 475	100	100	100	1,89	1,59

Группа доходов или регион	Число работающих (в возрасте 15-64 лет) (млн. человек)			Процентная доля от общего количества			Среднегодовые темпы прироста (в процентах)	
	1950 год	1995 год	2010 год	1950 год	1995 год	2010 год	1950-1995 годы	1995-2010 годы
Развитые страны	248	408	433	21	15	12	1,11	0,40
Страны с переходной экономикой	129	204	220	11	7	6	1,02	0,50
Развивающиеся страны, из которых:	814	2 128	2 821	69	78	81	2,16	1,90
Азия	654	1 621	2 074	55	59	60	2,04	1,66
Китай	317	729	827	27	27	24	1,87	0,84
Восточная Азия	22	39	47	2	1	1	1,28	1,25
Центральная — Южная Азия	211	562	796	18	20	23	2,20	2,35
Юго-Восточная Азия	85	232	314	7	8	9	2,26	2,04
Западная Азия	18	56	85	2	2	2	2,55	2,82
Африка	102	308	475	9	11	14	2,49	2,93
Северная Африка	13	47	73	1	2	2	2,90	2,98
Страны Африки, расположенные к югу от Сахары	89	261	402	8	10	12	2,42	2,92
Латинская Америка и Карибский бассейн	58	198	272	5	7	8	2,77	2,14
Примечание:								
Развивающиеся страны, за исключением Китая	497	1 399	1 994	42	51	57	2,33	2,39

Источник: Bulletin of Labour Statistics 1996-1 (Geneva, International Labour Office), pp. xviii-xxii.

9. Изменения, касающиеся рабочей силы, отражают изменение демографических факторов и показателей занятости. Хотя в большей части развивающегося мира уровень рождаемости снижается, повышение качества здравоохранения позволяет большему числу людей достигать трудоспособного возраста. Показатели доли мужчин в рамках общей численности рабочей силы остаются относительно постоянными или даже сократились, в то время как показатели доли женщин возросли и, как ожидается, в ближайшем будущем этот рост продолжится. Данные странового уровня позволяют предположить, что это явление характерно для всего развивающегося мира, даже в тех странах, в которых участие женщин в экономической деятельности не признается или не поощряется[2]. В результате этой тенденции доля женщин в рамках общей численности рабочей силы в развивающихся странах, как ожидается, к 2010 году достигнет 40 процентов. Из развивающихся регионов самая высокая доля женщин в рамках общей численности взрослой рабочей силы отмечается в Африке и Азии, где женщины заняты в традиционных видах деятельности, таких, как сельское хозяйство (см. таблицу 7.2).

Таблица 7.2 Гендерный состав рабочей силы с разбивкой по регионам и группам доходов, 1950, 1995 и 2010 годы

(В процентах)

	1950 год		1995 год		2010 год	
Группа доходов или регион	Мужчины	Женщины	Мужчины	Женщины	Мужчины	Женщины
Во всем мире	65	35	60	40	59	41
Развитые страны	70	30	57	43	55	45
Страны с переходной экономикой	54	46	53	47	53	47
Развивающиеся страны, из которых:	66	34	61	39	60	40
Азия	65	35	60	40	60	40
Китай	60	40	55	45	55	45
Восточная Азия	68	32	58	42	56	44
Центральная — Южная Азия	72	28	68	32	66	35
Юго-Восточная Азия	64	36	57	43	56	44
Западная Азия	68	32	71	29	67	33
Африка	62	38	60	40	59	41
Северная Африка	94	6	71	29	66	34
Страны Африки, расположенные к югу от Сахары	57	43	58	42	57	43
Латинская Америка и Карибский бассейн	82	18	67	33	64	36

Источник: Bulletin of Labour Statistics 1996-1 (Geneva, Internationsl Labour Office), pp. xviii-xxii.

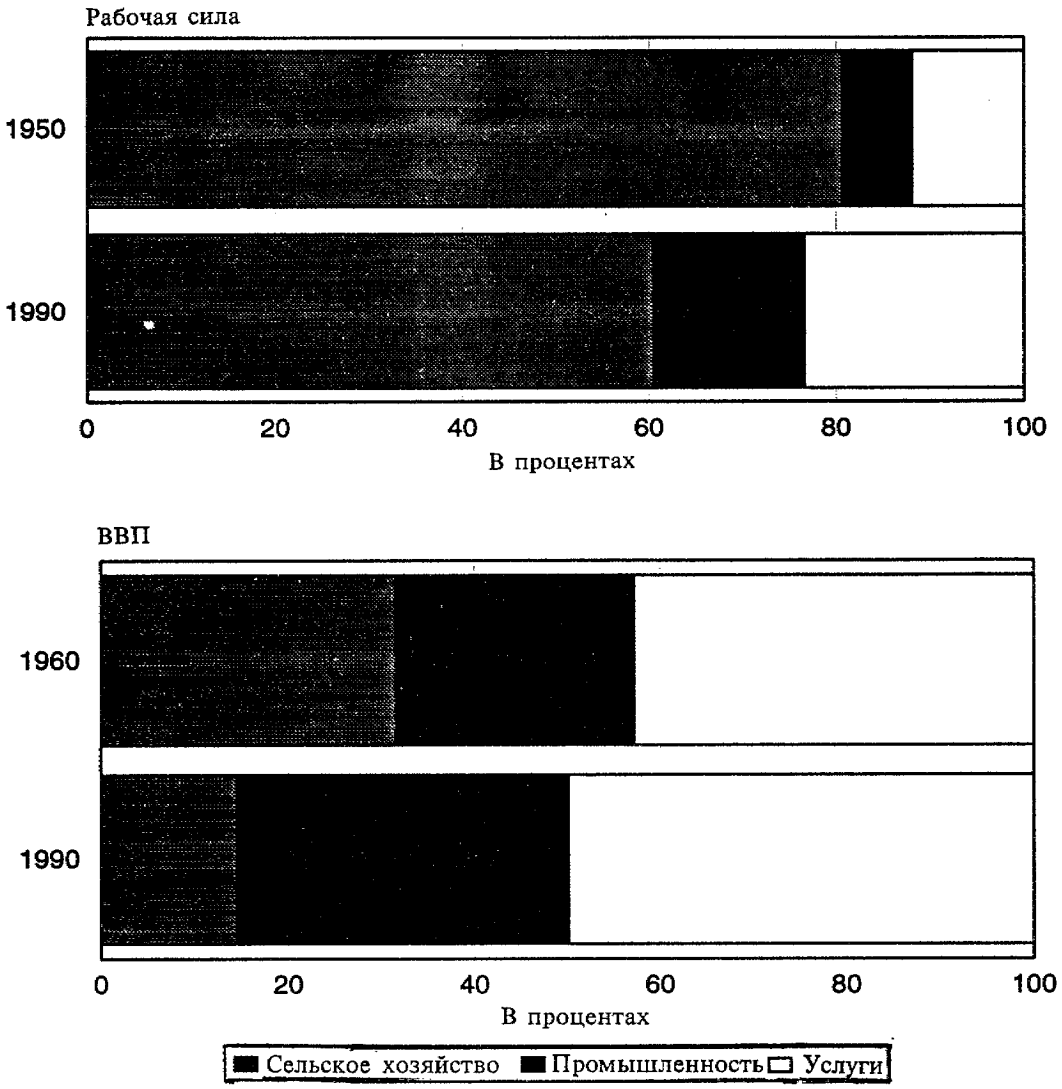
10. Также изменился и возрастной состав рабочей силы, что было обусловлено изменением показателей занятости работников более молодого возраста (10-24 года), причем особенно значительно сократились показатели занятости работников самого молодого возраста (10-14 лет). Благодаря расширению доступа к школьному образованию в нескольких развивающихся странах, включая Алжир, Барбадос, Кувейт, Кубу, Ливийскую Арабскую Джамахирию, Объединенные Арабские Эмираты, Республику Корея, Чили, Шри-Ланку и Ямайку, показатель участия этой возрастной группы стал нулевым или близким к этому. В то же время в нескольких странах детский труд сохраняется, иногда в весьма неблагоприятных условиях (см. ниже). Значительное снижение этого показателя было отмечено также в возрастной группе 15-19 лет, правда, в странах Африки, расположенных к югу от Сахары, и в странах с низким уровнем дохода это снижение было небольшим. Как представляется, в некоторых странах относительно более высокие уровни дохода и наличие общей формальной пенсионной системы позитивно связаны со снижением показателей занятости работников более старшего возраста[3]. Если в таких странах, как Алжир, Аргентина, Бразилия, Гонконг, Египет, Израиль, Куба, Марокко, Республика Корея, Тунис, Уругвай и Чили, за последние 30 лет показатели занятости среди пожилых людей (65 лет и старше) сократились на 50 процентов, то, например, в Боливии, Гаити, Гамбии, Гане, Кении, Либерии,

Мьянме, Непале, Нигере и Центральноафриканской Республике они по-прежнему являются относительно высокими.

11. Рынки рабочей силы развивающихся стран отличаются от рынков рабочей силы стран с развитой экономикой. Несмотря на изменения в структуре производства, происшедшие за последние несколько лет (см. диаграммы 7.1 и 7.2), значительная доля рабочей силы в развивающихся странах — около 60 процентов — по-прежнему занята в сельском хозяйстве. Хотя любые сводные данные неизбежно скрывают различия, существующие на страновом уровне, в целом в развивающихся странах доля рабочей силы, занятая в сельском хозяйстве, обычно является более высокой, чем в странах развитых (см. диаграмму 7.3). Другой важной особенностью рынков рабочей силы в развивающихся странах является малая доля наемного труда. Даже если исключить сельское хозяйство — сектор, в котором преобладающее положение может занимать деятельность, направленная на обеспечение средств к существованию, — доля наемного труда в сфере услуг и промышленности в развивающихся странах является меньшей по сравнению со странами развитыми (см. диаграмму 7.4). Наконец, наиболее распространенной формой организации производства не только в сельском хозяйстве, но также и в несельскохозяйственном секторе являются семейные предприятия, что отчасти объясняет относительно широкое распространение в развивающихся странах практики работы не по найму.

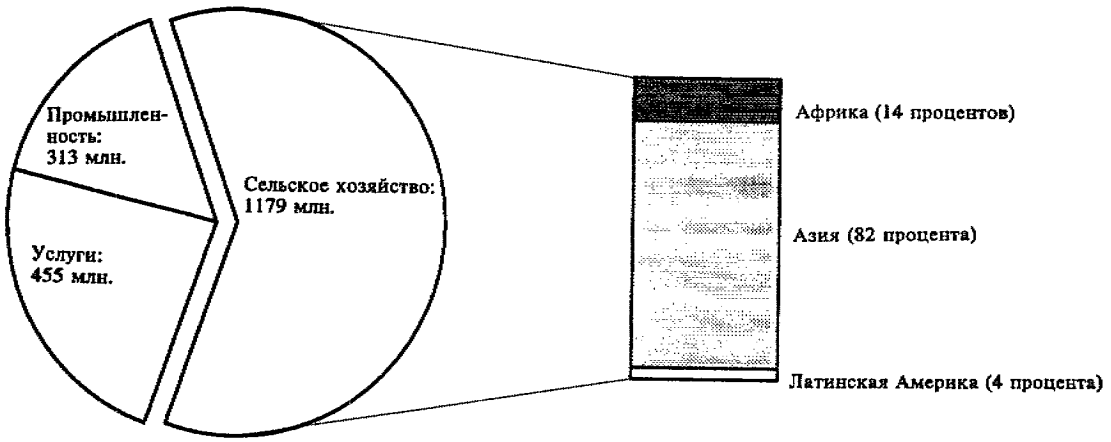
12. Таким образом, характер занятости в развивающихся странах в значительной степени отличается от характера занятости в развитых странах. «Современный» или «организованный» сектор — состоящий из средних и крупных предприятий, предприятий государственного сектора, сельскохозяйственных предприятий, предприятий, оказывающих профессиональные услуги, и других предприятий — существует, однако он, как правило, поглощает лишь небольшую часть всей рабочей силы. На большинство трудящихся в развивающихся странах действующее трудовое законодательство не распространяется, на них не распространяются и гарантии в отношении минимального размера заработной платы и они не пользуются преимуществами защиты, предоставляемой в рамках формальных механизмов социального вспомоществования. Кроме того, характер проблемы безработицы в развивающихся странах является иным, чем в развитых странах. В отличие от развитых стран, в которых наиболее серьезной проблемой является открытая безработица в городах, основная проблема развивающихся стран — это недостаточная занятость и нищета, в первую очередь, в сельских районах. Это относится к странам вне зависимости от степени концентрации земли. Например, большая часть проживающих в сельской местности африканцев — это мелкие землевладельцы, занимающиеся сельскохозяйственной деятельностью, чтобы заработать на жизнь. Они влачат нищенское существование из-за низкого уровня доходов и снижения продуктивности (см. главу VI). В Азии и Латинской Америке наемный труд в сельском хозяйстве является более распространенным и его доля возрастает. В то же время с учетом сезонного характера сельскохозяйственной деятельности многие трудящиеся находятся в положении безработных или неполностью занятых лиц на протяжении длительных периодов времени. Когда не удается найти работу на местных рынках рабочей силы, владельцы наделов земли могут обрабатывать свои собственные участки. Это одна из причин, объясняющих, почему уровень открытой безработицы в сельских районах, как правило, является низким. Однако использование трудовых ресурсов не будет продуктивным, так как привлечение дополнительной рабочей силы при наличии фиксированных земельных ресурсов в конечном итоге приведет к сокращению маргинальных продуктов труда и к снижению доходов. Одним из вариантов для безземельных крестьян является миграция, и многие из них мигрируют в города, где они в конечном итоге оказываются в городском неформальном секторе. Те же, кто остается в сельских районах, могут заняться не связанной с сельским хозяйством деятельностью. В нескольких странах, в частности в Китае, несельскохозяйственная работа позволяет получать важный дополнительный доход (а иногда является и основным источником дохода). На региональном уровне доля рабочих сельских районов, основным занятием которых является несельскохозяйственная деятельность, составляет от 19 процентов в Африке до 36 процентов в Азии и 47 процентов в Латинской Америке[4].

Диаграмма 7.1 Рабочая сила и ВВП в развивающихся странах с разбивкой по сферам экономической деятельности



Источник: Международная организация труда и Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию.

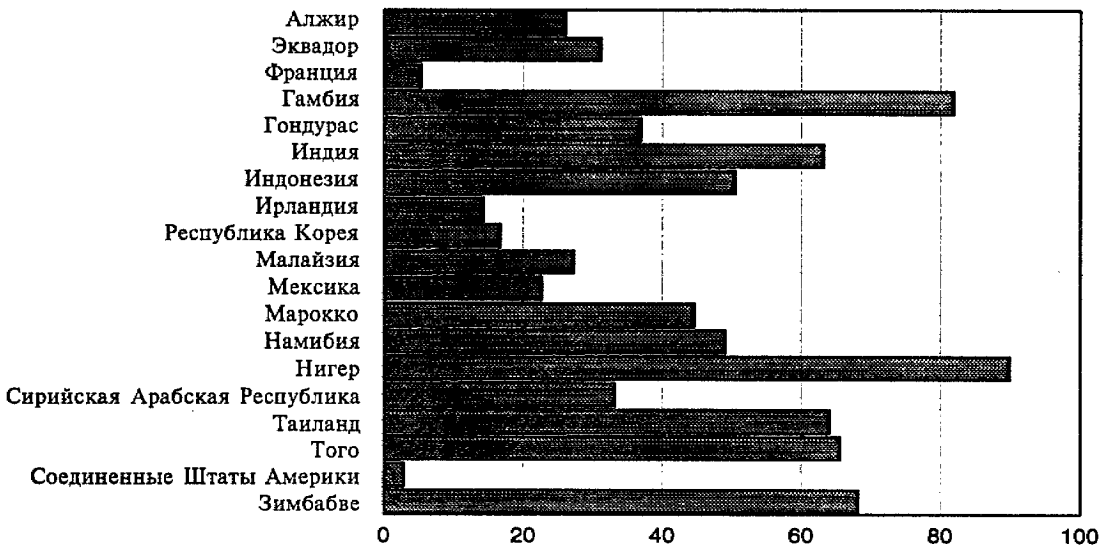
Диаграмма 7.2 Распределение рабочей силы в развивающихся странах по секторам, 1990 год



Источник: E. Denti and E. Ruhumuliza, "Evolution de la population active de 1950 à 1995 et prévisions pour l'an 2010", Bulletin of Labour Statistics 1996-1 (Geneva, International Labour Office, 1996).

Диаграмма 7.3 Доля сельскохозяйственной рабочей силы в отдельных странах, начало 90-х годов

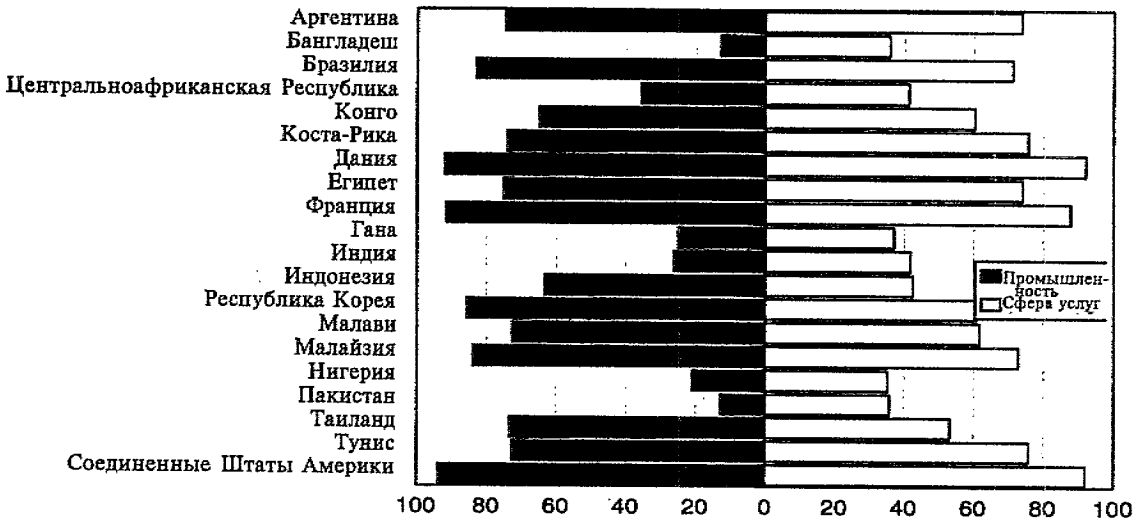
(В процентах)



Источник: D. Filmer, Estimating the World at Work, World Bank Policy Research Working Paper No. 1488 (Washington, D.C., World Bank, July 1995).

Диаграмма 7.4 Доля наемного труда в промышленности и сфере услуг в отдельных странах, конец 80-х — начало 90-х годов

(В процентах)



Источник: D. Filmer, Estimating the World at Work, World Bank Policy Research Working Paper No. 1488 (Washington, D.C., World Bank, July 1995).

13. Экономическая теория традиционно характеризовала рынки рабочей силы в развивающихся странах как раздробленные на сегменты и имеющие ограниченную межсегментную мобильность. Считалось, что рынки рабочей силы лишены гибкости — в результате преобладающих институционных механизмов и широкомасштабного присутствия государства как работодателя, что препятствует эффективному распределению трудовых ресурсов и большему поглощению рабочей силы. Эта традиционная точка зрения претерпела изменения. С учетом вышеупомянутых характерных особенностей рынков рабочей силы в развивающихся странах в настоящее время высказывается предположение о том, что отсутствие гибкости может быть присуще лишь некоторым их сегментам, в частности городскому формальному сектору. Однако даже такое заявление может потребовать определенных оговорок, как это будет обсуждаться в разделе ниже, посвященном структурным реформам[5]. В этих странах существуют многие сегменты рынка рабочей силы[6], и конкретные характерные особенности сельских и городских рынков рабочей силы (как формальные, так и неформальные субсегменты) позволяют предположить, что они могут функционировать различным образом, хотя между различными сегментами существуют связи и отмечается некоторая межсегментная мобильность.

14. Например, в рамках сельскохозяйственной рабочей силы используются различные договорные формы, включая испольную систему, постоянные или временные контракты и «наличные» рынки для поденных или разовых рабочих. Некоторые из этих договорных форм влияют на распределение рабочей силы в сельских районах, независимо от того, имеют работники участок земли или нет. Работники могут участвовать более чем в одном сегменте сельского рынка рабочей силы. Например, мелкие фермерские хозяйства являются источником как предложения, так и спроса на рабочую силу[7]. Это в какой-то степени может объясняться сезонным характером сельскохозяйственной деятельности, размерами участка земли и числом членов домашнего хозяйства. Мелкие домашние хозяйства, имеющие относительно крупные участки земли, как правило, нанимают рабочих, в то время как крупные домашние хозяйства, имеющие меньшие по размеру участки земли, обычно поставляют на местные рынки труда рабочую силу. Участие более чем в одном сегменте рынка рабочей силы также отражает стратегии выживания семей в случае возможного неурожая и в условиях отсутствия рынков страхования. Для наемных рабочих риск потери работы и заработной платы является значительным. В соответствии со стратегией выживания домашних хозяйств некоторые их члены могут направляться на работу в качестве постоянных работников (имеющих долгосрочные «контракты»), в то время как другие могут наниматься на работу на поденных условиях[8].

15. Кроме того, существует мобильность в отношениях между сельским и городским рынками рабочей силы. Рабочая сила сельских районов традиционно является одним из источников снабжения рабочей силой рынков городов. В то же время имеет место и движение в противоположном направлении: из городов на ферму. Например, в Латинской Америке выселение с ферм работников-резидентов, их перемещение в города и расширение масштабов практики найма временных рабочих привели к процессу урбанизации сельскохозяйственной рабочей силы, которая в настоящее время является источником рабочей силы для рынка сельских районов. Кроме того, денежные переводы городских рабочих членам их семей, проживающим в сельских районах, также могут иметь последствия для функционирования сельских рынков, влияя на предложение рабочей силы в этих районах. Временный характер сельскохозяйственной работы означает, что проживающие в городах временные сельскохозяйственные рабочие также предлагают свои услуги и на городском рынке труда. Это способствует повышению интеграции двух этих рынков в Латинской Америке и, таким образом, уменьшению разницы между размером оплаты труда в сельском хозяйстве и в несельскохозяйственных отраслях в некоторых странах этого региона[9].

16. В рамках городского рынка труда существуют связи между неформальными и формальными секторами. Происшедшее в 80-е годы в некоторых развивающихся странах уменьшение размера реальной заработной платы в формальных секторах привело к тому, что некоторые работники стали предлагать свои услуги на обоих рынках. Неустойчивая величина неформального сектора, который расширяется при

ухудшении экономических условий и сокращается в благополучные периоды, может указывать на некоторую степень интеграции между этими секторами.

17. Для обеспечения производительной занятости требуется экономический рост. В развивающихся странах экономический рост определяется национальными стратегиями, принятыми правительствами этих стран, а также силой внешних потрясений, воздействующих на экономику этих стран. Страны Восточной и Юго-Восточной Азии смогли быстро восстановиться, пережив экономическую депрессию в начале 80-х годов; странам Африки и Латинской Америки, которые столкнулись с более серьезными проблемами в области макроэкономической разбалансированности и пережили острый кризис внешней задолженности и структурные потрясения, для восстановления потребовалось более длительное время. В странах Африки, расположенных к югу от Сахары, несмотря на имевший место в 1995 и 1996 годах рост ВВП, экономическое возрождение нуждается в дальнейшем закреплении. В Латинской Америке меры строгой экономии, принятые недавно в целях восстановления контроля над внешними расходами, имели негативные последствия для объема производимой продукции и положения в области занятости[10]. В Китае, где были приняты стратегии, поддерживающие развитие негосударственного сектора, деятельность по созданию рабочих мест дала впечатляющие результаты: около 90 процентов от общего числа несельскохозяйственных рабочих мест, созданных в период с 1991 по 1994 год, приходится на негосударственный сектор.

18. Общеизвестно, что данные в области занятости являются ненадежными и недостаточными, что затрудняет проведение международных сопоставлений (см. вставку 7.1). Однако, если произвести их тщательный анализ, эти данные могут дать некоторое представление о нынешних тенденциях в области создания рабочих мест в развивающихся странах. Содержащиеся в таблице 7.3 данные отражают более высокие темпы создания в некоторых развивающихся странах рабочих мест в начале 90-х годов, когда темпы роста повышались. При этом в Африке, как представляется, темпы создания рабочих мест в конце 80-х и начале 90-х годов замедлились, что отражает ухудшение состояния экономики в этот период. В то же время данные в области занятости по большинству африканских стран охватывают наемных работников или работников, выполняющих оплачиваемую работу, и, таким образом, не включают в себя, в частности, работодателей, лиц, имеющих собственный бизнес, или лиц, работающих на собственный счет, и лиц, выполняющих неоплачиваемую работу в семье. Поэтому эти данные не могут сравниваться с данными по странам в других регионах. В то же время данные по Африке указывают на снижение относительной важности формального сектора как источника роста занятости - явление, наблюдающееся также и в других развивающихся странах.

Вставка 7.1 Определение понятия безработицы и установление ее масштабов

В соответствии с международно принятым определением недобровольной безработицы, разработанным Международной организацией труда (МОТ), лицо считается безработным, если он или она на настоящий момент не работает по найму, активно ищет работу и может работать в течение определенного периода времени, взаимоприемлемого для потенциального работника и потенциального работодателя. Для определения масштабов безработицы правительства используют три основных метода, причем некоторые страны производят официальную оценку уровня безработицы на основе более чем одного источника информации[a].

Для сбора информации о занятости отдельных лиц многие страны используют выборочные обследования. Результатом обследований рабочей силы является информация о числе нетрудоустроенных рабочих и об общей численности рабочей силы, т.е. информация об обоих компонентах показателя безработицы. Обычно считается, что тщательно подготовленные обследования позволяют более правильно проанализировать положение в области занятости и

безработицы, чем другие методы, однако их подготовка и проведение связаны с большими затратами. Для определения масштабов занятости и безработицы в неформальном секторе, в котором многие работники предпочитают безымянность, наилучший результат, судя по всему, приносят обследования, соблюдающие анонимность опрашиваемых.

Прогнозы в отношении безработицы также подготавливаются на основе данных о лицах, зарегистрированных в агентствах, предоставляющих страхование на случай потери работы. В некоторых странах в качестве одного из источников информации о положении в области безработицы также используются сведения профсоюзных фондов оказания помощи. Поскольку в этих источниках учитываются лишь лица, которые имеют право на получение компенсации, такие прогнозы в отличие от обследования рабочей силы не охватывают столь многочисленные группы населения.

Третий метод заключается в расчете числа безработных на основании данных о лицах, зарегистрированных на биржах труда. Как и в случае с данными, получаемыми из списков лиц, которым выплачивается компенсация в связи с безработицей, репрезентативность такой выборки является сомнительной. В странах, в которых службы трудоустройства более эффективно помогают безработным найти работу, есть вероятность того, что регистрируется бóльшая часть безработных. Кроме того, службы трудоустройства скорее могут охватить бóльшую часть безработных в городах, чем в сельских районах, так что безработица в сельском хозяйстве скорее может быть недостаточно учтенной, чем безработица в сфере производства[b].

Различные методы исчисления уровня безработицы могут давать различные результаты. Например, в весеннем квартале 1996 года в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии обследование рабочей силы показало увеличение общего числа безработных на 11 000 человек, в то время как по оценкам, подготовленным на основе данных о страховании на случай безработицы, за тот же период число безработных уменьшилось на 46 000 человек. Эта разница объяснялась тем фактом, что некоторые не имеющие работы лица перестали обращаться за пособием, поскольку они утратили право на его получение или поскольку они прекратили поиски работы[c]. В странах с переходной экономикой данные об уровне безработицы, собранные в результате обследований рабочей силы, могут быть более высокими по сравнению с оценками уровня безработицы, подготовленными на основе данных, собранных службами трудоустройства, в три раза или более.

С учетом различия эффективности методов сбора данных межстрановые сравнения уровней безработицы необходимо проводить с большой осторожностью. Изменения, касающиеся эффективности сбора и обработки данных, и изменения условий предоставления права на компенсацию в случае потери работы и/или условий обращения за помощью в службы трудоустройства также со временем могут повлиять на сопоставимость данных, полученных по той или иной стране.

На данные о безработице также влияет то, какие используются в отношении нее определения. Например, работа на условиях неполного рабочего дня, даже если она является кратковременной и недобровольной, засчитывается как занятость на условиях полного рабочего дня. Лица, которые потеряли надежду найти работу и которые прекратили ее активный поиск, не учитываются как безработные и не включаются в оценки численности рабочей силы страны. Кроме того, в составе рабочей силы не учитываются лица, занятые в программах образования и подготовки кадров, поскольку они не могут быть наняты на работу. В то же время во многих случаях участие в той или иной программе подготовки кадров является результатом предшествовавшего этому безуспешного поиска работы и решения овладеть новыми навыками или развить существующие. Некоторые правительственные статистические управления производят сбор данных, касающихся лиц, которые помимо их желания вынуждены работать на условиях неполного рабочего дня, и лиц, которые

потеряли надежду найти работу, и производят разбивку данных по безработице в соответствии с продолжительностью безработного состояния[d]. Кроме того, некоторые частные исследователи подчеркивают существование скрытой безработицы, охватывающей лиц, квалификация которых является более высокой по сравнению с выполняемой ими работой[e].

---

[a] Bulletin of Labour Statistics, 1996-1 (Geneva, International Labour Office), pp. 39-40.

[b] Обзор мирового экономического и социального положения, 1994 год (издание Организации Объединенных Наций (в продаже под No. E.94.II.C.1), вставка VI.1; «Основные методы сбора статистических данных об уровне безработицы и количестве вакансий», стр. 159-160 англ. текста.

[c] Обзор мирового экономического и социального положения, 1994 год.., вставка VI.3, «Количественная оценка открытой безработицы в развивающихся странах», стр. 180 англ. текста. «More jobs, higher pay», The Economist, 14 September 1996; World Labour Report 1995 (Geneva, International Labour Office, 1995), chapter 1; Controversies in Labour Statistics, (Geneva, International Labour Office, 1995), pp. 11-30.

[d] Constance Sorrento, «International unemployment indicators, 1983-1993», Monthly Labor Review, vol. 118, No 8 (August 1995), pp. 31-50; John E. Breggar and Steven E. Haugen, «BLS introduces new range of alternative unemployment measures», Monthly Labour Review, vol. 118, No. 10 (October 1995), pp. 19-26.

[e] John Eatwell, «Disguised unemployment: the G7 experience», UNCTAD Review (1995), pp. 67-90.

Таблица 7.3 Индекс занятости в отдельных развивающихся странах, 1987 год и 1992-1994 годы

Страна или район	1987 год	1992-1994 годы
Азия		
Бахрейн[a]	85	109
Китай	117	136
Иордания[b]	140	217
Гонконг[c]	106	115
Индия[d]	108	..
Индонезия	122	135
Израиль[c]	104	139
Малайзия	114	141
Пакистан	111	128
Филиппины	112	135
Республика Корея	114	138
Сингапур	105	145
Шри-Ланка[e]	55	66
Таиланд[f]	121	136

Страна или район	1987 год	1992-1994 годы
Латинская Америка		
Колумбия	119	167
Коста-Рика	..	169
Чили[c]	108	134
Гватемала	111	135
Ямайка	116	124
Мексика[c e]	106	150
Никарагуа[e]	160	110
Панама	121	149
Уругвай[g]	117	124
Венесуэла	116	143
Африка		
Алжир[h]	119	125
Бенин[e]	106	76
Ботсвана[e]	150	227
Бурунди[e h]	101	91
Центральноафриканская Республика[a i]	105	77
Кот-д'Ивуар[i j]	91	86
Гана[e h]	141	66
Кения[e h]	121	138
Нигер[e h]	109	94
Сенегал[h k]	74	112
Южная Африка[e]	101	96
Того	142	139
Зимбабве[e]	103	120

Источник: Yearbook of Labour Statistics (Geneva, International Labour Office, various issues).

Примечание: В основе данных по Бенину, Нигеру, Того, Гватемале, Мексике, Никарагуа и Бахрейну лежит статистическая информация социального страхования. В основе данных по Ботсване, Гане, Кении, Сенегалу, Зимбабве, Южной Африке и Индии лежат результаты проводившихся государством обследований. Данные по Китаю отражают официальные оценки. В основе данных по всем остальным странам лежат результаты обследований рабочей силы или выборочных обследований домашних хозяйств.

Индекс: 1982 год = 100
[a] Частный сектор.
[b] Лица, занятые в несельскохозяйственных видах деятельности.
[c] 1985 год = 100.
[d] Несельскохозяйственная деятельность.
[e] Наемные рабочие.
[f] 1983 год = 100.
[g] Городские районы.
[h] 1991 год.
[i] 1990 год.
[j] Современный сектор.
[k] 1986 год = 100.

19. Хотя экономический рост является одним из предварительных условий создания рабочих мест, сам по себе рост ВВП не означает, что рабочие места создаются достаточно быстро, чтобы поглощать новых лиц, вступающих в ряды рабочей силы, и снизить существующий уровень безработицы, рост ВВП также не гарантирует того, что создаваемые рабочие места соответствуют уровню и объему имеющихся у работников навыков и могут обеспечить для работающих минимальный приемлемый уровень жизни. Фактически, в некоторых исследованиях высказывается предположение о том, что занятость увеличивается независимо от роста ВВП и что интенсивность труда в рамках роста ВВП в развивающихся странах снижается[11]. Этот вопрос все еще остается неразрешенным. В недавнем докладе МОТ не содержалось каких-либо данных, свидетельствующих о росте безработицы в странах с развивающейся экономикой, хотя в нем приводится информация, подтверждающая негативный рост производительности труда в некоторых из этих стран[12].

2. Региональный аспект проблемы безработицы

20. Приведенные в таблице 7.4 оценки масштабов явной безработицы в развивающихся странах свидетельствуют о наличии значительных различий между странами. В целом в развивающихся странах уровень безработицы довольно высок. Ввиду отсутствия гарантий занятости и официальных программ социального обеспечения в большинстве из этих стран безработица непосредственно влияет на масштабы проблемы нищеты и создает двойное бремя для семей и неформальных служб социальной защиты, приводя к сокращению размеров и источников дохода.

21. В странах Восточной и Юго-Восточной Азии в настоящее время отмечается относительно устойчивый и низкий уровень безработицы. В Гонконге, Республике Корея и Сингапуре, например, уровень безработицы сейчас значительно ниже, чем он был 10 или 15 лет назад. В странах Юго-Восточной Азии благодаря высоким темпам роста ВВП сейчас наблюдается почти полная занятость и рост реальной заработной платы. Это привело к повышению спроса на иностранную рабочую силу в некоторых странах Азии, которые также становятся источником прямых иностранных инвестиций в регионе по мере перемещения производства в соседние страны, где больше дешевой рабочей силы[13].

22. Положение в области безработицы в Южной Азии не столь однозначно. Структурная перестройка в Индии и отказ от политики стимулирования капиталоемких производств в промышленности привели к ускорению процесса создания рабочих мест, что, вероятно, стало причиной снижения уровня безработицы в городах[14]. В Пакистане же произошло усиление безработицы отчасти из-за сокращения масштабов миграции, произошедшее вслед за проведением экономических реформ в странах, являвшихся традиционными импортерами рабочей силы в Западной Азии. По-прежнему остается высокий уровень безработицы в Шри-Ланке. В Китае в результате осуществляемой реорганизации государственного сектора безработица в городах в последние годы существенно возросла (см. ниже).

Таблица 7.4 Явная безработица в отдельных развивающихся странах, 1980, 1985, 1990 и 1994-1995 годы

(В процентах от общей численности трудовых ресурсов)

Страна	1980 год	1985 год	1990 год	1994-1995 годы
Азия				
Китай[a]	4,9	1,8	2,5	2,8
Гонконг	4,3	3,2	1,3	1,9
Филиппины	4,8	..	8,1	9,5

Страна	1980 год	1985 год	1990 год	1994-1995 годы
Таиланд	0,8	..	3,9[b]	3,6[c]
Израиль	6,0	6,7	9,6	7,8
Пакистан	..	3,7	3,1	4,7
Республика Корея	5,2	4,0	2,4	2,4
Сингапур	3,0	4,1	1,7	2,6
Шри-Ланка	..	..	14,4	13,6
Африка				
Алжир	..	..	19,7	23,8[c]
Египет	5,2	..	8,6	9,0[c]
Марокко	..	..	15,4	16,0[c]
Нигер	38,4[d]	56,3	48,6[b]	..
Латинская Америка[a]				
Аргентина	2,3	5,3	7,5	18,6
Боливия	5,8	18,2	9,5	5,8
Бразилия[e]	6,3	5,3	4,3	4,7
Чили[f]	11,8	17,2	6,5	5,6
Колумбия[g]	9,7	14,1	10,5	8,6
Сальвадор	..	..	10,0	7,5
Гватемала[h]	..	12,0	6,5	4,3
Мексика	4,5	4,8	2,7	6,4
Никарагуа[h]	..	..	11,1	20,2
Панама	10,4	15,6	16,8	14,3
Перу[i]	7,1	10,1	8,3	8,2
Уругвай[j]	7,4	13,1	9,3	10,7
Венесуэла	6,6	14,3	11,0	10,3

Источники: Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна, Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe 1995 (Santiago, December 1995) and Yearbook of Labour Statistics (Geneva, International Labour Office, various issues).

Примечание: Данные о безработице в Пакистане, Нигере и Гватемале основываются на статистических данных бюро по трудоустройству. Данные о безработице в Китае и Никарагуа взяты из официальных статистических сборников. Все другие данные подготовлены на основе выборочных обследований трудовых ресурсов или домашних хозяйств.

[a] Приводятся данные только по безработице в городах.
[b] 1989 год.
[c] 1992 год.
[d] 1982 год.
[e] Приводятся данные по городам Рио-де-Жанейро, Сан-Паулу, Белу-Оризонти, Порту-Алегри, Сальвадор и Ресифи.
[f] Приводятся данные по городу Сантьяго.
[g] Приводятся данные по городам Богота, Барранкилья, Медельин, Кали, Букараманга, Манисалес и Пасто.
[h] Приводятся данные по стране в целом.
[i] Приводятся данные по городу Лима.
[j] Приводятся данные по городу Монтевидео.

23. На Ближнем Востоке и в Северной Африке уровень безработицы зависел от конъюнктуры на рынке нефти, состояния государственных финансов и возможностей для миграции[15]. После падения цен на нефть в середине 80-х годов правительства стран региона были вынуждены проводить жесткую бюджетно-финансовую политику и сократить расходы. А поскольку государственный сектор оказывает решающее влияние на положение в области занятости в целом, сокращение государственных расходов привело к сокращению числа рабочих мест. В странах-экспортерах рабочей силы (Египте, Иордании и Йемене) эти трудности усугублялись ужесточением миграционной политики стран-импортеров рабочей силы и возвращением мигрантов в начале 90-х годов в результате войны в Заливе. Согласно оценкам, уровень безработицы в Йемене в 1995 году составлял 30 процентов. В Иордании, вопреки ожиданиям, уровень безработицы в 1992 году несколько снизился после возвращения мигрантов, которые инвестировали свои накопления в национальную экономику (главным образом в строительство и мелкие предприятия), таким образом способствуя повышению спроса на рабочую силу. Вместе с тем уровень безработицы в Иордании остается высоким (примерно 15 процентов в 1995 году). Высокий уровень безработицы также отмечается в Египте (примерно 15 процентов в 1995 году), и, согласно сообщениям, рост безработицы также происходит в некоторых странах-импортерах рабочей силы, являющихся членами Совета сотрудничества стран Залива (ССЗ)[16]. Есть, естественно, и исключения, которые не подчиняются этой общей тенденции. В результате притока иммигрантов из Эфиопии и бывшего Советского Союза стала расти безработица в Израиле. Диверсификация экономики Туниса и повышение роли частного сектора в экономике страны вывели эту страну из числа стран, обладающих описанными выше характеристиками. Вместе с тем в Тунисе сохраняется высокий уровень безработицы: в 1993 году он составлял, согласно оценкам, 16 процентов[17].

24. В первой половине 90-х годов в Латинской Америке наметилось снижение уровня безработицы в связи с частичным преодолением последствий сокращения объема рынка труда в регионе, вызванного экономическими событиями и политикой 80-х годов. Как и в других развивающихся регионах, в Латинской Америке тенденции в области безработицы, видимо, зависят от времени проведения реформ. В странах, где реформы состоялись раньше, на рынке труда сложилось более благополучное положением, чем в тех странах, которые начали проводить реформы позже. Вместе с тем, в нескольких странах региона сохраняются высокие показатели безработицы (см. таблицу 7.4), а те позитивные сдвиги, которые были достигнуты ранее, в 1995 году в значительной мере сошли на нет, что свидетельствует о необходимости постоянного поддержания макроэкономической дисциплины для сведения к минимуму возможных негативных последствий внешних потрясений с точки зрения сокращения занятости и объема производства. В Мексике и Аргентине, например, возврат к политике строгой экономии в связи с временным прекращением финансовых потоков в страны региона к концу 1994 года-началу 1995 года привел к резкому повышению уровня безработицы[18]. Несмотря на то, что данные о положении в области безработицы в странах Африки к югу от Сахары недостаточны, имеющаяся информация, по-видимому, свидетельствует о том, что продолжающийся экономический застой, ограничение импорта и реорганизация государственного сектора привели к сохранению высокого уровня безработицы в городах в первой половине 90-х годов. Уровень безработицы в Яунде, Камерун, повысился с 7 процентов в 1983 году до примерно 25 процентов в 1993 году. В Южной Африке безработица в городах в 1995 году, по оценкам, составляла 33 процента, тогда как доля безработных в столицах Буркина-Фасо, Гвинеи и Мали в 1991-1992 годах, согласно сообщениям, составляла свыше 16 процентов[19].

25. Данные достаточно тревожные, но даже они не дают полную картину остроты проблемы безработицы в развивающихся странах. Сведения о безработице охватывают только активных участников рынка труда, т.е. людей в настоящее время работающих или ищущих работу, и, соответственно, не включают тех, кто потерял всякую надежду найти работу. А именно этих людей по мере усиления безработицы становится все больше. Официальные статистические данные о безработице в городах Китая, например, соответствуют лишь нижнему пределу расчетного показателя безработицы, поскольку

они не включают безработных мигрантов, которые официально не зарегистрированы как жители городов.

26. Большинство показателей безработицы отражают явную безработицу в городах и не содержат данных ни о безработице в сельских районах, ни сводки о неполной занятости в масштабах экономики всей страны. Кроме того, поскольку в городах процентная доля не полностью занятого населения (т.е. людей, работающих меньшее количество часов, чем им того хотелось бы) может быть значительной, проблема безработицы в реальности стоит значительно более остро, чем о том свидетельствует официальная статистика. Например, в районе «Большого Сан-Паулу», Бразилия, уровень явной безработицы, по оценкам, в 1994 году составлял 8,9 процента. Если сюда добавить показатель «явной» неполной занятости, уровень которой составляет 5,4 процента, то общий показатель безработицы составит свыше 14 процентов. А если к 16,4 процента явно безработных в городах в Аргентине прибавить 12,3 процента не полностью занятых, то общий показатель безработицы в Аргентине на конец 1995 года составит 28,7 процента. Согласно оценкам, неполная занятость в городах на Филиппинах в начале 90-х годов составляла более 30 процентов, а в Яунде, Камерун, в 1993 году — 42 процента[20].

27. Показатели безработицы также не дают представления об условиях жизни трудящихся, которые, работая в городах в неформальном секторе продолжительный рабочий день, имеют более чем скромный доход. Сбор достоверных данных о положении в неформальном секторе сопряжен с большими трудностями. Помимо того, что сам этот сектор плохо поддается определению, положение в нем стремительно меняется. Примерно 60 процентов городской рабочей силы в странах Африки в югу от Сахары, 30 процентов в странах Латинской Америки и 50-75 процентов в некоторых странах Южной Азии и примерно 10-20 процентов в новых индустриальных странах Восточной и Юго-Восточной Азии, согласно оценкам, работают в неформальном секторе[21].

3. Безработица среди молодежи и женщин

28. Безработица среди молодежи является серьезной проблемой в ряде развивающихся стран, где большинство безработных составляют рабочие в возрасте до 24 лет (таблица 7.5). Процентная доля населения, впервые пытающегося устроиться на работу, в основном молодежь и женщины, в общей массе безработных за последнее десятилетие возросла (диаграмма 7.5). Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что во многих регионах, в частности в Африке, экономика оказалась не в состоянии абсорбировать население, впервые вступающее на рынок труда.

Таблица 7.5 Безработица среди молодых мужчин в отдельных развивающихся странах

(В процентах от общей численности безработных мужчин)

	Возраст		
Страна/год, за который представлены данные	15-19 лет	20-24 года	15-24 года
Алжир (1992)	28	36	64
Бахрейн (1994)[a]	40	34	74
Буркина-Фасо (1992)[b]	3[c]	28	31
Центральноафриканская Республика (1993)[d]	4[c]	24	28
Чили (1994)	12	27	39
Колумбия (1994)[e]	20	40[f]	60[g]

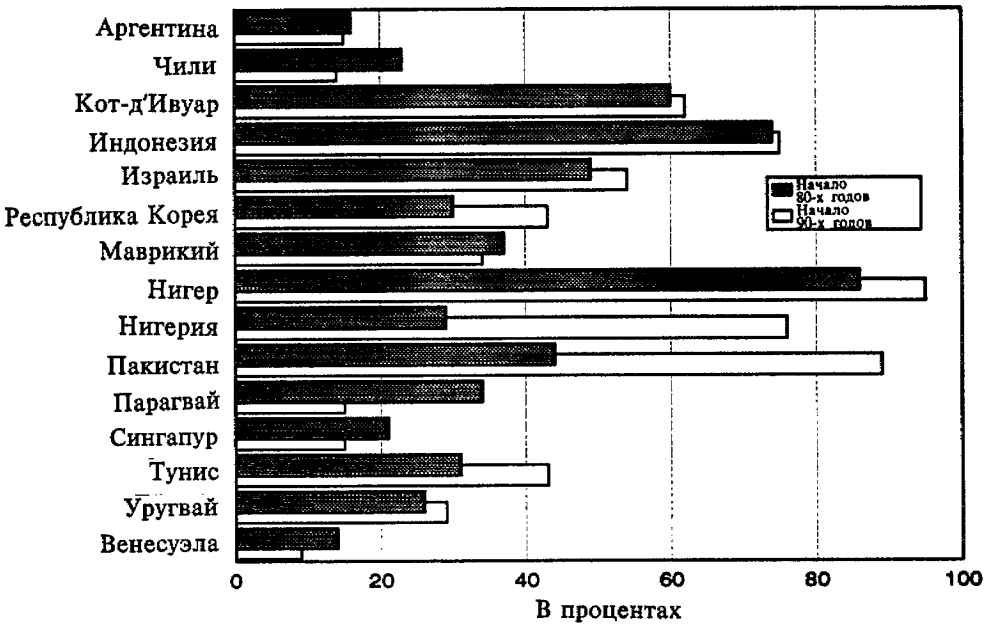
Страна/год, за который представлены данные	Возраст		
	15-19 лет	20-24 года	15-24 года
Коста-Рика (1994)	26	21	47
Эквадор (1994)[h]	20	29	49
Сальвадор (1994)[h]	18	22	40
Эфиопия (1993)	22	33	55
Гонконг (1994)	11	19	30
Индонезия (1992)	22	44	66
Маврикий (1994)	2[i]	52[j]	54
Мексика (1993)	26	24	50
Никарагуа (1991)	13	16	29
Пакистан (1993)	24	20	44
Панама (1993)[k]	27	32	59
Филиппины (1994)	19	27	46
Республика Корея (1994)	6	22	28
Сингапур (1994)	5	22	27
Тринидад и Тобаго (1993)	15	21	36
Уругвай (1992)[h]	41	21	62
Венесуэла (1993)	..	..	45

Источник: Yearbook of Labour Statistics 1995 (Geneva, International Labour Office, 1995).

Примечание: Данные по Бахрейну, Буркина-Фасо, Маврикию, Центральноафриканской Республике и Эфиопии подготовлены на основе статистических данных бюро по трудоустройству. Данные по Никарагуа подготовлены на основе официальных оценок. Все остальные данные подготовлены на основе выборочных обследований рабочей силы или домашних хозяйств.

[a] Приводятся данные только по частному сектору.
[b] По данным четырех бюро по трудоустройству.
[c] Приводятся данные о лицах в возрасте до 19 лет.
[d] Банги.
[e] Приводятся данные по семи основным городам страны.
[f] Приводятся данные о лицах в возрасте 20-29 лет.
[g] Приводятся данные о лицах в возрасте 15-29 лет.
[h] Приводятся данные только по городам.
[i] Приводятся данные о лицах в возрасте 15-17 лет.
[j] Приводятся данные о лицах в возрасте 10-24 лет.
[k] Исключая не работавших ранее безработных.

Диаграмма 7.5 Процентная доля безработных, впервые устраивающихся на работу, по отдельным развивающимся странам, начало 80-х — начало 90-х годов



Источник: Yearbook of Labour Statistics (Geneva, International Labour Office, various issues).

29. Более высокий уровень безработицы также отмечается среди лиц, имеющих образование (таблица 7.6). Одно из возможных объяснений этого явления состоит в том, что образованные люди предпочитают быть безработными, чем выполнять низкооплачиваемую и непрестижную работу. Кроме того, экономическая перестройка, которая проводится в большинстве развивающихся стран, способствовала снижению спроса на квалифицированную рабочую силу, в частности там, где такая рабочая сила находила себе применение, главным образом в государственном секторе (см. ниже).

Таблица 7.6 Доля безработных в отдельных развивающихся странах с разбивкой по уровню образования, 1989-1991 годы

(В процентах)

Страна	Уровень образования			
	Не имеющие образования	Начальное образование	Среднее образование	Высшее образование
Африка				
Алжир	9	27	29	..
Кот-д'Ивуар	1	3	26	15
Марокко	4	17	26	23
Тунис	11	20	17	5
Камерун[a]	7	24	27	31
Латинская Америка				
Колумбия	8	8	12	8
Коста-Рика	5	6	7	3
Гватемала	1	2	6	2
Мексика	3	3	3	2
Уругвай	3	6	11	8
Венесуэла	6	9	10	7
Азия				
Гонконг	2	2	2	2
Индонезия	0	1	8	8
Израиль	9	11	12	6
Филиппины	5	6	11	13
Республика Корея	..	1	3	4
Сингапур	2	3	1	2
Сирийская Арабская Республика	3	7	8	8

Источник: World Labour Report 1995 (Geneva, International Labour Office, 1995)
[a] 1993 год.

30. Отсутствие возможностей для трудоустройства рабочих высшей квалификации и получивших образование специалистов может вынуждать их эмигрировать за границу и, соответственно, может приводить к возникновению явления, известного под названием «утечка умов». Согласно оценкам, в 70-е годы Филиппины потеряли свыше 12 процентов своих квалифицированных специалистов, а Республика Корея — примерно 10 процентов. Примерно 500 000 высококвалифицированных специалистов (главным образом инженеров и врачей) в 1972-1985 годах выехали из Индии в Соединенные Штаты. В Зимбабве с 1980 года 90 процентов лиц, окончивших медицинские вузы в этот период, уехали за границу. В нескольких развивающихся странах студенты высших учебных заведений, направляемые на учебу за границу за государственный счет, не возвращаются на родину по причине неблагоприятной обстановки на рынке труда и ограниченных возможностей в плане трудоустройства. «Утечка умов» свидетельствует о несбалансированности предложения и спроса на рынке квалифицированной рабочей силы. Она также может указывать на целесообразность сокращения объема финансовых ассигнований на высшую школу. Несмотря на то, что специалисты-экспатрианты переводят часть своих доходов в страну, издержки на их обучение, как правило, не окупаются, и, таким образом, их эмиграция наносит ущерб странам происхождения[22].

31. В развивающихся странах и районах уровень безработицы среди женщин, как правило, бывает выше, чем среди мужчин; исключение составляют Алжир, Гонконг и Республика Корея (см. таблицу 7.7). Несмотря на то, что доля женщин на рынке труда за последние десять лет возросла, многим женщинам, ищущим работу впервые не удается устроиться. Образование женщины, как правило, отличается от образования мужчин. Женщины нередко уступают мужчинам по квалификации и уровню знаний, поэтому им бывает труднее найти работу. В некоторых странах проведение экономических реформ отрицательно сказалось на предложении рабочих мест для женщин, в частности в государственном секторе. В других же странах женщины получили более широкие возможности для трудоустройства в трудоемких отраслях обрабатывающей промышленности, главным образом в отраслях, ориентированных на экспорт (см. вставку 7.2).

32. Возможности для трудоустройства в формальном секторе у женщин более ограничены, чем у мужчин. В ряде стран трудности с работой в государственном секторе и другие препятствия вынуждали женщин искать работу в неформальном секторе[23]. Даже там в принципе не возражают против найма женщин, они, тем не менее, принимают женщин на работу неохотно, так как их наем влечет дополнительные расходы, связанные с предоставлением отпусков по беременности и родам и возможными длительными перерывами, когда женщины вынуждены заниматься семейными обязанностями (вопрос о дискриминации женщин рассматривается в главе VIII).

Таблица 7.7 Уровень безработицы среди мужчин и женщин в отдельных развивающихся странах

(В процентах)

Страна/год, за который представлены данные	Мужчины	Женщины
Африка		
Алжир (1992)	24,2	20,3
Египет (1992)	6,4	17,0
Марокко[a] (1992)	13,0	25,3
Латинская Америка		
Аргентина[b] (1993)	8,5	12,7

Страна/год, за который представлены данные	Мужчины	Женщины
Боливия[a] (1992)	5,4	5,5
Коста-Рика (1994)	3,5	5,8
Чили (1994)	5,4	6,8
Эквадор[a] (1994)	5,8	9,3
Ямайка (1993)	9,7	22,9
Мексика[c] (1993)	2,1	3,1
Панама (1994)	10,5	20,1
Уругвай[a] (1993)	6,5	10,9
Азия		
Китай[a] (1994)	0,8	1,1
Гонконг (1994)	2,1	1,7
Израиль (1994)	6,2	10,0
Пакистан (1993)	3,8	10,3
Филиппины (1994)	7,9	9,4
Республика Корея (1994)	2,7	1,9
Шри-Ланка[d] (1994)	9,9	20,8

Источник: Yearbook of Labour Statistics 1995 (Geneva, International Labour Office, 1995).

Примечание: Данные представлены на основе выборочных обзоров рабочей силы и домашних хозяйств, за исключением Китая, сведения по которому взяты из официальных оценок.

[a] Приводятся данные только по городам.

[b] Приводятся данные только по району «Большого Буэнос-Айреса».

[c] Приводятся данные по городам Мехико, Монтеррей и Гвадалахара.

[d] Исключая северные и восточные провинции.

Вставка 7.2 Стимулирование занятости и особые экспортные зоны

Особые экспортные зоны (ОЭЗ) представляют собой не облагаемые пошлинами районы, в которых национальные и иностранные фирмы занимаются деятельностью, ориентированной на экспорт. Такие зоны нередко пользуются преференционным статусом, предусматривающим освобождение от уплаты налогов на доходы, импорт и экспорт; освобождение от валютного контроля; и упрощение бюрократических процедур.

В большинстве стран свободная от налогов деятельность по переработке товаров на экспорт ограничивается пределами какого-либо конкретного района или зоны; в некоторых странах такие районы или зоны разбросаны по всей территории страны. Например, в Маврикии предприятия, осуществляющие переработку товаров на экспорт, могут быть размещены в любом районе страны, при условии, что они имеют соответствующее свидетельство. Первоначально переработка товаров на экспорт в Китае осуществлялась только в так называемых специальных экономических зонах (СЭЗ), деятельность и цели которых не ограничивались стимулированием экспорта. В настоящее время переработка товаров на экспорт в Китае также получила развитие и за пределами СЭЗ, особенно в прибрежных районах.

Большинство предприятий в зонах принадлежат таким традиционным трудоемким отраслям обрабатывающей промышленности, как текстильная, швейная, обувная, электротехническая и электронная. В последние годы в ОЭЗ также получила развитие электронная обработка данных. Правительства благодаря значительным инвестициям иностранных компаний, главным образом принадлежащих к секторам финансовых услуг и воздушного транспорта, создали узлы связи (телепорты). В Республике Корея и провинции Китая Тайвань современные наукоемкие отрасли вытеснили низкотехнологичные трудоемкие производства. Переход к наукоемкому производству также происходит и в некоторых других странах, хотя этот процесс представляет собой скорее исключение, чем правило, поскольку переработка товаров на экспорт в большинстве стран в основном сосредоточена в трудоемких и не требующих высокого уровня квалификации рабочей силы отраслях.

Реализация концепции ОЭЗ преследовала несколько целей, к числу которых относятся создание рабочих мест, привлечение иностранных инвестиций и обеспечение экспортных поступлений, наращивание основного капитала и стимулирование передачи технологии. ОЭЗ оказались особенно эффективными в плане стимулирования занятости. Согласно оценкам, приведенным в издании «World Investment Report 1994» («Доклад о мировом положении в области инвестиций, 1994 год»), в настоящее время функционирует 170 зон в 56 развивающихся странах, которые непосредственно обеспечивают примерно 4 миллионов рабочих мест[a].

В последнее время прямое и косвенное воздействие ОЭЗ на рынок труда стало объектом усиленного внимания. Несмотря на то, что, за исключением нескольких малых стран, таких, как Маврикий и Сент-Люсия, население, занятое непосредственно в ОЭЗ, составляет лишь весьма незначительную долю трудовых ресурсов (в большинстве случаев 1-2 процента), его влияние на положение в современных отраслях обрабатывающей промышленности достаточно велико. В Малайзии, Мексике, Индонезии, Ботсване, Сингапуре, Барбадосе, Шри-Ланке и Филиппинах людские ресурсы, занятые в ОЭЗ, по оценкам, составляют не менее 20 процентов общей численности рабочей силы в обрабатывающей промышленности. В Сент-Люсии каждое второе рабочее место в обрабатывающей промышленности приходится на предприятия, производящие товары на экспорт. В масштабах региона это может иметь существенные последствия: например, в Пинанге, Малайзия, 70 процентов рабочих мест в обрабатывающей промышленности сосредоточены в ОЭЗ.

Работа в ОЭЗ предоставляется на условиях краткосрочных контрактов, без каких-либо гарантий. Производственные помещения и оборудование обычно берутся в аренду у государства или в частных компаниях. Нередки случаи закрытия предприятий в связи с перемещением производства в местности с более дешевой рабочей силой. Производственный процесс часто носит сезонный характер: после закрытия предприятий рабочие не получают никаких гарантий найма в следующий сезон. ОЭЗ часто критикуют за то, что в них отсутствуют нормальные условия труда и ведется активная борьба с профсоюзами. Правительства в некоторых странах в различные периоды принимали постановления о введении для ОЭЗ исключений из трудового законодательства. Правительство Маврикия, например, в целях борьбы с галопирующей безработицей, сознательно установило для предприятий экспортного профиля более низкую минимальную заработную плату, чем для других предприятий страны, и освободило эти предприятия от соблюдения многих законов о труде. На этом фоне контрастом выглядят страны Карибского бассейна, где заработная плата, пособия и условия труда в ОЭЗ, согласно сообщениям, выгодно отличаются от тех, которые предлагают компании, работающие на внутренний рынок[b].

Компании в ОЭЗ имеют ограниченные возможности в плане передачи технологии и профессиональной подготовки, особенно в отраслях, использующих неквалифицированную рабочую силу. Тем не менее профессиональная подготовка в ОЭЗ в определенных масштабах все же ведется и процесс овладения передовыми технологиями и методами управления так или иначе идет. К этому следует добавить, что менеджеров и начальников производственных участков нередко набирают из числа местных жителей, перед которыми открываются возможности в плане развития карьеры и приобретения квалификации. И все же ОЭЗ, как правило, существуют в виде отдельного сегмента экономики страны. Исключение составляют страны Юго-Восточной Азии и Китая, где происходит перераспределение рабочей силы между ОЭЗ и национальной экономикой в целом.

Одна из самых удивительных особенностей ОЭЗ состоит в том, что рабочая сила в этих зонах на 70-80 процентов состоит из женщин в возрасте 16-25 лет. Это в определенной степени является результатом специфики отраслей промышленности, размещенных в ОЭЗ: в обувной, швейной и электронной, в которых повсюду преобладают женщины. Большинство из них квалифицированные или полуквалифицированные рабочие, обычно получающие более низкую зарплату, чем мужчины. Кроме этого, рабочие-женщины обычно имеют более низкий общеобразовательный уровень и менее активно вступают в профсоюзы, чем мужчины. Вместе с тем считается, что женщины отличаются большей дисциплинированностью и исполнительностью[c].

Косвенные последствия развития современной обрабатывающей промышленности для положения в области занятости в развивающихся странах потенциально имеют более важное значение, нежели его прямые последствия, однако влияние этого фактора в целом плохо поддается оценке. Косвенные последствия для положения в области занятости включают последствия, проявляющиеся по горизонтали, макроэкономические последствия и последствия, проявляющиеся по вертикали. Под горизонтальными последствиями понимается создание или вытеснение рабочих мест на местных предприятиях после открытия зоны. Этот процесс происходит в тех случаях, когда продукция, производимая в зоне, начинает вытеснять продукцию местных предприятий; создание рабочих мест имеет место тогда, когда производство носит взаимодополняющий характер. Под макроэкономическими последствиями следует понимать создание рабочих мест в масштабах всей национальной экономики в результате притока денежных поступлений из ОЭЗ от рабочих или акционеров или сокращение количества рабочих мест в результате повышения доли импорта в стоимости продукции[d]. Вертикальные последствия включают установление прямых и обратных связей между компаниями, функционирующими в ОЭЗ, и их поставщиками и заказчиками. Компания, базирующаяся в ОЭЗ, может закупать сырье, запасные части и услуги на местном рынке и распространять свою продукцию через местную дилерскую сеть.

В целом горизонтальные и макроэкономические последствия считаются позитивными, однако их воздействие недостаточно ощутимо, чтобы его можно было измерить. На примере Мексики, где создание дополнительных рабочих мест на сборочных предприятиях привело к уменьшению числа рабочих мест в более традиционных секторах национальной обрабатывающей промышленности (текстильной, швейной и обувной), можно говорить, что все-таки определенные перестановки имеют место.

Что касается вертикальных последствий, то большое, хотя и неодинаковое в разных странах, значение, как правило, имеют обратные связи, тогда как влияние прямых связей всегда бывает незначительным. Значимость всех косвенных последствий для положения в области занятости во многом зависит от степени изоляции зоны от экономики страны в целом; для более широкого взаимодействия отношения и коммерческое сотрудничество с местными предприятиями на территории

всей страны должны носить активный и систематических характер. Уровни развития местных предприятий и предприятий по переработке товаров на экспорт, равно как и характер политики правительства, будут определять степень взаимодействия двух секторов.

Возможности для установления экономических связей зависят от стратегии, которой компании, занимающиеся переработкой товаров на экспорт, руководствуются в области снабжения, а также от торгового законодательства, регулирующего экспортные рынки. Политика правительства, однако, обычно препятствует установлению экономических связей между зоной и экономикой страны в целом. Процесс создания прямых производственных связей носит весьма ограниченный характер, поскольку экономическая деятельность в зоне ориентирована на внешний рынок, а правительства обычно ограничивают продажу продукции на национальном рынке. Установлению обратных связей нередко мешают такие правовые или экономические барьеры, как официальные запреты или обременительные бюрократические процедуры. Некоторые правительства не понимают, что экономические связи между зоной и национальной экономикой в целом могут оказывать положительное воздействие, и рассматривают продажу местной продукции в ОЭЗ как экспорт, облагая ее высокими таможенными пошлинами и предъявляя к ней непомерные лицензионные требования. Ввиду того, что товары, которые компании в ОЭЗ ввозят из-за рубежа, не облагаются пошлинами, продукция местных поставщиков оказывается неконкурентоспособной. По данным исследования, посвященного ОЭЗ в четырех странах Карибского бассейна, обратные связи сложились только в одной из них — Сент-Люсии, где политика правительства не ограничивает деятельность местных поставщиков в ОЭЗ[b]. Республика Корея, провинция Китая Тайвань и Маврикий успешно решили задачу вовлечения ОЭЗ в процесс индустриализации посредством установления прочных связей между ОЭЗ и внутренними поставщиками, что позволило в максимальной степени повысить эффективность зон в плане создания рабочих мест.

---

[a] World Investment Report 1994 (United Nations publication, Sales No. 94.II.A.14).

[b] Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна/Комитет по развитию и сотрудничеству стран Карибского бассейна (ЭКЛАК/...), «Export processing in the Caribbean: lessons from four case studies» (fifteenth session of the CDCC, Santo Domingo, 26-29 July 1994).

[c] Amirahmadi-Wu, «EPZ in Asia», Asian Survey, September 1995.

[d] World Investment Report 1994.., pp. 185-195.

4. Детский труд

33. Средства массовой информации широко освещают вопрос о положении детей, вынужденных заниматься проституцией, или на правах рабов, ткущих ковры или просящих милостыню на улицах. Международная общественность постоянно выражает свое возмущение по этому поводу. Значительно меньше, однако, внимания уделяется участи армии малолетних детей, работающих в сельском хозяйстве, на дому, в семейных предприятиях или занимающихся другими видами трудовой деятельности, нередко во вред своему развитию.

34. Детство нуждается в защите; отсутствие благоприятных возможностей для полноценного физического и духовного развития в раннем возрасте может иметь негативные последствия для всей последующей жизни человека. В статье 32 Конвенции о правах ребенка (резолюция Генеральной Ассамблеи 44/25, приложение), ратифицированной всеми, за исключением шести, странами, говорится,

что ребенок имеет право «на защиту от экономической эксплуатации и от выполнения любой работы, которая может представлять опасность для его здоровья или служить препятствием в получении им образования, либо наносить ущерб его здоровью и физическому, умственному, духовному, моральному и социальному развитию». Конвенция обязывает государства принимать «законодательные, административные и социальные меры, а также меры в области образования», с тем чтобы обеспечить осуществление этого права. Согласно Конвенции, страны должны принимать и соблюдать законы о минимальном возрасте для приема на работу, продолжительности рабочего дня и условиях труда. Эти меры, однако, могут оказаться недостаточными.

35. Эксплуатация детского труда происходит от бедности и невежества. Малоимущие семьи вынуждены вовлекать в трудовую деятельность своих детей не только потому, что они приносят деньги, но и потому, что тем самым уменьшается риск сокращения объема средств, которыми располагает семья (например, в связи с потерей ими работы из-за неурожая). Причем чем ниже уровень дохода семьи, тем бóльшую опасность для ее экономического благополучия представляет отказ от использования детского труда. В бедных семьях работающий ребенок — это своего рода страхование рисков; принудительные меры, заставляющие отказаться от детского труда, вероятней всего, обречены на провал, пока сохранится нищета[24]. Но борьба с нищетой — это длительный процесс, сейчас же необходимо безотлагательно принять более энергичные и эффективные действия для искоренения пагубной практики эксплуатации детского труда.

36. Сохранению эксплуатации детского труда способствует и низкий уровень системы образования. Разваливающаяся и неэффективная система образования не стимулирует родителей посылать детей в школу; выгоды от образования в плане более широких возможностей трудоустройства в будущем, в их представлении, не компенсируют усилия и затраты в настоящем. Но даже при том, что проблему повальной нищеты вряд ли удастся разрешить, эффективные меры для устранения возмутительной практики эксплуатации детей должны быть приняты немедленно. Дополнительно к ним для защиты малоимущих семей, подверженных угрозе потерять средства к существованию, должны быть созданы сети социального обеспечения. Системы школьного обучения также нуждаются в совершенствовании. Не следует недооценивать значение просвещения; в тех странах, где удалось ликвидировать практику эксплуатации детского труда, важную роль сыграло введение обязательного обучения. В целях проведения реформы, направленной на борьбу с эксплуатацией детского труда, следует проводить политику всеобщего обучения, а законы, касающиеся труда детей, должны предусматривать предоставление всеобщего обучения[25].

5. Экономические реформы и создание рабочих мест

37. Процесс структурной перестройки и реорганизации, последовавший за экономическим кризисом начала 80-х годов, остается незавершенным. Отдельные развивающиеся страны по-прежнему прилагают энергичные усилия по проведению структурной перестройки и стабилизации, стремясь избавить свою экономику от неприемлемых диспропорций и жестких структур, доставшихся от прошлых времен, и добиться более полной интеграции своей экономики в мировую экономику[26]. Другие страны только недавно приступили к этому процессу или занимаются пересмотром и обновлением стратегий в области структурной перестройки в связи с теми внешними потрясениями, которые испытала их экономика в последнее время. Несмотря на имеющиеся различия в уровне развития, производственной структуре и политических условиях, реформы, проводимые развивающимися странами, имеют ряд общих элементов и обеспечивают — по крайней мере на временной основе — сходные результаты в плане своего воздействия на местные рынки труда.

38. Необходимость повышения эффективности государственного аппарата, сбалансирования государственного бюджета и поощрения роли частного сектора в качестве двигателя экономического роста стала причиной проведения реформ гражданской службы и существенного уменьшения доли

государственного сектора в производстве и предложении товаров и услуг. Это имело негативные последствия для создания рабочих мест в формальном секторе, особенно в тех странах, где государство либо посредством своих административных функций, либо посредством своего участия в производственной деятельности являлось одним из основных нанимателей формального сектора. Был предпринят широкий круг реорганизационных мероприятий, включая устранение «фиктивных» работников, отмену официально санкционированных, но не занятых постов, сокращение штата временных или сезонных рабочих, обеспечение соблюдения положения об обязательном возрасте выхода на пенсию, отмену практики гарантированного приема на работу выпускников школ, временное прекращение автоматического повышения в должности, создание стимулов для «добровольного» выхода в отставку, введение моратория на повышение заработной платы и увольнение государственных служащих. Как правило, правительства сначала проводили реформы, имеющие наименьшие негативные политические последствия. На первых порах правительства пытались снизить уровень расходов на выплату заработной платы без сокращения уровня занятости. В результате одновременно с падением реальной заработной платы государственных служащих уровень занятости в государственном секторе продолжал расти. Принятие мер, отражающихся на уровне занятости, началось во второй половине 80-х годов. В странах Африки к югу от Сахары проведение реформ государственного сектора оказало существенное негативное влияние на рост занятости в формальном секторе не столько из-за сокращения штатов государственных служащих, сколько из-за того, что рост занятости в формальном секторе не поспевал за ростом, как правило, образованной и молодой городской рабочей силы. Мораторий на набор персонала был введен в Бенине, Гамбии, Мавритании, Сомали, Сьерра-Леоне и Объединенной Республике Танзании. Практика автоматического приема на работу выпускников школ была отменена в Бенине, Гвинее, Конго, Мали, Руанде, Сомали, Судане и Центральноафриканской Республике[27]. Это помогает понять, почему безработица среди образованной молодежи стала проблемой в этих странах. Значительное сокращение занятости в государственном секторе отмечалось в Гане, где во второй половине 80-х годов было уволено по меньшей мере 45 000 государственных служащих[28].

39. Аналогичные тенденции наблюдались с конца 80-х годов в Северной Африке и в странах-экспортерах нефти в Западной Азии в связи с тем, что непрерывное расширение приема на работу государственных служащих за счет увеличения государственной задолженности стало неприемлемым. В настоящее время эти страны решают задачу создания рабочих мест вне государственного сектора, но в пределах национальной экономики; в странах Северной Африки перекрываются пути миграции и, следовательно, снижается поступление приносимой ею иностранной валюты. Сокращение государственных расходов в этих странах отразилось также на частном секторе, который находится в чрезмерной зависимости от государственного сектора в плане получения щедрых контрактов на оказание услуг. В Латинской Америке уровень занятости в государственном секторе в начале 90-х годов продолжал снижаться, при этом сектор утрачивал свою относительную значимость в Боливии, Венесуэле, Колумбии, Панаме и Уругвае. В Перу в период с 1990 по 1993 год работу потеряло свыше 200 000 государственных рабочих и служащих. Волна приватизации, вызываемая структурной перестройкой государственного сектора, неблагоприятно отразилась также на уровне занятости в формальном секторе этих стран. Аналогичная ситуация отмечалась в Малайзии, где введение частичного моратория на набор персонала вызвало существенное замедление темпов роста занятости в государственном секторе в 80-е годы по сравнению с 70-ми годами. Приватизация государственных предприятий в Малайзии не имела негативных последствий из-за требования правительства не сокращать штаты в течение первых пяти лет после приватизации[29].

40. В Китае реорганизация государственных предприятий явилась фактором роста безработицы среди городского населения, поскольку компании, оказавшиеся в тяжелом финансовом положении, избавлялись от рабочей силы. Со времени начала процесса реформ рабочие могут наниматься на контрактных условиях без гарантий пожизненного найма. В результате проведения реформ доля работающих на контрактных условиях в общем объеме рабочей силы, занятой на государственных предприятиях, возросла с уровня менее 4 процентов в 1985 году до примерно 19 процентов в 1993 году. После введения

процедур объявления банкротства, слияния и поглощения компаний в государственном секторе временно осталась без работы и небольшая доля «постоянных» рабочих.

41. Правительства некоторых стран смогли ввести временные меры для смягчения негативного воздействия реформ. Правительство Боливии в 1986 году создало чрезвычайный социальный фонд («Fondo de Emergencia Social») для смягчения воздействия политики стабилизации на занятость. Цель фонда состояла в трудоустройстве рабочих, оказавшихся вытесненными в результате экономического кризиса, путем мелкомасштабного финансирования трудоемких проектов в сфере производственной и социальной инфраструктуры[30]. В Чили была учреждена чрезвычайная программа занятости, с помощью которой было трудоустроено 13 процентов рабочей силы в разгар экономического кризиса в 1983 году. Однако не все программы занятости обусловлены проведением реформ или задумывались как ответная мера в связи с временным ростом безработицы. Постоянные программы занятости учреждались также в рамках общей стратегии борьбы с проблемами безработицы и неполной занятости, особенно в сельских районах. Обычно эти программы предназначались для неимущих слоев населения. Одним из наиболее ярких примеров подобных инициатив является план гарантированной занятости (ПГЗ) в индийском штате Махараштра[31]. С помощью программ общественных работ создаются объекты инфраструктуры, необходимые для развития сельских районов, хотя качество строящихся объектов не всегда является стандартным, а программы не обязательно являются продуктивными или ориентированными на неимущие слои населения. Еще более существенный недостаток этих программ состоит в том, что если они не получают официального статуса, то их воздействие на спрос на рабочую силу оказывается временным и они почти не оказывают никакого влияния на увеличение потенциального дохода безработных[32].

42. Проведение большинства экономических реформ предусматривало корректировку валютного курса. Воздействие девальвации на занятость не так просто оценить, учитывая многообразие действующих факторов, в том числе относительную значимость экспортных и неэкспортных отраслей экономики, их соответствующие показатели трудоемкости и быстроту, с которой субъекты экономической деятельности могут реагировать на изменения в системе стимулирования[33]. Помимо своего позитивного воздействия на экспортный сектор девальвация может стимулировать отрасли, конкурирующие с импортной продукцией, что имело место в Кот-д'Ивуаре после девальвации франка КФА в 1994 году. Воздействие девальвации на занятость зависит также от степени импортной зависимости и либерализации экономики. Принятие мер по урегулированию платежного баланса, происходившее в развивающихся странах в первой половине 80-х годов, основывалось на резком ограничении импорта в целях быстрого достижения активного сальдо торгового баланса для покрытия обязательств по обслуживанию долга в условиях вялого роста экспорта и отсутствия притока иностранного частного капитала. В ряде развивающихся стран импорт застопорился, остановилось производство в отраслях обрабатывающей промышленности, работающих на ресурсах, ввозимых из-за рубежа. В последнее время в ходе усилий по проведению структурной перестройки девальвация сопровождается процессом либерализации торговли, которая может частично компенсировать увеличение стоимости импортируемых ресурсов, вызванное девальвацией. Либерализация предполагает усиление конкурентоспособности отечественных производителей, которые, сталкиваясь с более эффективными иностранными производителями, должны либо повышать свою конкурентоспособность, обычно путем снижения затрат на рабочую силу, либо прекращать свою деятельность. Начиная с 1990 года процесс либерализации торговли в Бразилии привел к основательной перестройке структуры промышленного производства, что вызвало сокращение уровня безработицы в (формальном) секторе обрабатывающей промышленности штата Сан-Паулу более чем на 20 процентов за период с 1990 по 1994 год. Вместе с тем либерализация экономики приводит также к появлению новых экономических возможностей, которые могут оказать позитивное влияние в плане создания рабочих мест. Например, в Мексике возросший приток прямых иностранных инвестиций в сектор сборочных предприятий обеспечил рост занятости в этом секторе на 30 процентов за период с 1989 по 1994 год (см. вставку 7.2).

43. Однако в некоторых странах Латинской Америки либерализация торговли сопровождается повышением, а не понижением валютных обменных ставок в связи с использованием иностранного валютного курса в программах стабилизации в качестве «номинальной привязки». В Аргентине с принятием в 1991 году плана конвертируемости, установившего фиксированный паритет обменного курса по отношению к доллару, конгресс получил полномочия утверждать любую девальвацию валюты, а расширение валютной базы ограничивалось только накоплением инвалютных резервов. План оказался успешным с точки зрения контроля за уровнем инфляции, и в настоящее время темпы роста потребительских цен в Аргентине являются одними из самых низких в мире. Однако последствия для занятости были тяжелыми. В рамках режима фиксированного валютного курса курс песо в реальном отношении стал повышаться в результате массового притока иностранного капитала в первой половине десятилетия и из-за разницы в темпах инфляции между Аргентиной и ее основными торговыми партнерами. Повышение курса валюты привело к росту затрат на рабочую силу в долларовом выражении в экспортных отраслях и в отраслях, конкурирующих с импортной продукцией. По мере ослабления конкурентоспособности аргентинской экономики как на внешнем, так и на внутреннем рынке резко возрастал импорт, а безработица увеличилась с 6,5 процента в 1991 году до 11,5 процента в 1994 году. Утверждалось, что безработица в течение указанного периода была бы еще выше, если бы не стимулирующее воздействие стабилизации на рост внутреннего спроса (среднегодовые темпы роста ВВП в период 1991-1994 годов составляли 7 процентов). Когда временное прекращение притока капитала вызвало сокращение внутреннего спроса в 1995 году, уровень безработицы достиг 18 процентов[34]. Однако следует отметить, что стремительный взлет безработицы, возможно, был вызван также ростом рабочей силы в условиях экономического спада. В ответ на ухудшение возможностей трудоустройства и заработков рабочих-мужчин в Аргентине возросла доля участия женщин в рабочей силе — с 31,5 процента в 1994 году до 35,1 процента в 1995 году.

44. Реформы рынков труда проводились с целью устранения элементов жесткости на местных рынках труда и увеличения спроса на рабочую силу. Эти элементы жесткости находили свое отражение в организационных механизмах, регулирующих прием на работу и увольнение сотрудников, в уровнях заработной платы и затрат, связанных с заработной платой. Наблюдалась тенденция к сокращению реальной стоимости заработной платы, повышению гибкости трудовых норм и переносу части затрат работодателей на счет самих работников или государства. В ряде стран минимальная заработная плата утратила свою покупательную способность, произошло снижение ее среднего уровня, особенно в Африке и Латинской Америке. Кое-где, в первую очередь в Латинской Америке, в целях облегчения бремени, которое несут компании в связи с выплатой выходных пособий, была введена система страхования на случай безработицы. Кроме того, были модернизированы системы выплаты пенсий по старости, и в рамках введенной новой структуры от нанимателей теперь требуется уплата незначительных взносов или вообще не содержится такого требования. Рынки труда в развивающихся странах продемонстрировали большую гибкость, однако этого оказалось мало для достаточно быстрого создания рабочих мест, и в некоторых странах отмечался рост безработицы.

45. Критики реформ утверждают, что состояние предложения рабочей силы не является основной причиной безработицы в развивающихся странах, где реальной проблемой является недостаточный спрос, особенно недостаток инвестиций. Они отмечают, что в Восточной и Юго-Восточной Азии, где рост инвестиций продолжался, проблемы безработицы не возникало[35]. Они также говорят, что трудовые нормы не ограничивают спрос на рабочую силу в развивающихся странах, где эти нормы практически не соблюдаются[36], и что некоторые трудовые нормы оказывают позитивное влияние на рост темпов накопления человеческого капитала. Хотя накал подобных дискуссий не снижается, следует иметь в виду, что реформы рынков труда являются не единственным действующим фактором, определяющим уровень занятости. Реформы осуществляются в рамках общей структурной перестройки экономики, которая может приводить к потере рабочих мест. Воздействие реформ на рынок труда трудно вычленить из общего контекста экономического развития[37].

46. Наконец, несмотря на то, что постоянное накопление рабочей силы в государственном секторе и защита неэффективных отраслей промышленности оказались неприемлемыми, опыт стран, добившихся значительных успехов в процессе структурной перестройки, показывает, что реформы требуют времени и что переходный период может иметь свои издержки в плане неблагоприятных социальных последствий. Обычным побочным продуктом недостаточно динамичного роста экономики и процесса структурной перестройки является рост нищеты и расширение неформального сектора по мере сокращения занятости в формальном секторе. Поэтому правительствам приходится решать грандиозную задачу создания или развития систем социальной защиты для рабочей силы, оказавшейся избыточной в результате проведения реформ, которые не дали позитивного эффекта в плане ускорения темпов экономического роста и более активного поглощения рабочей силы.

6. Неформальный сектор: маргинализация или интеграция?

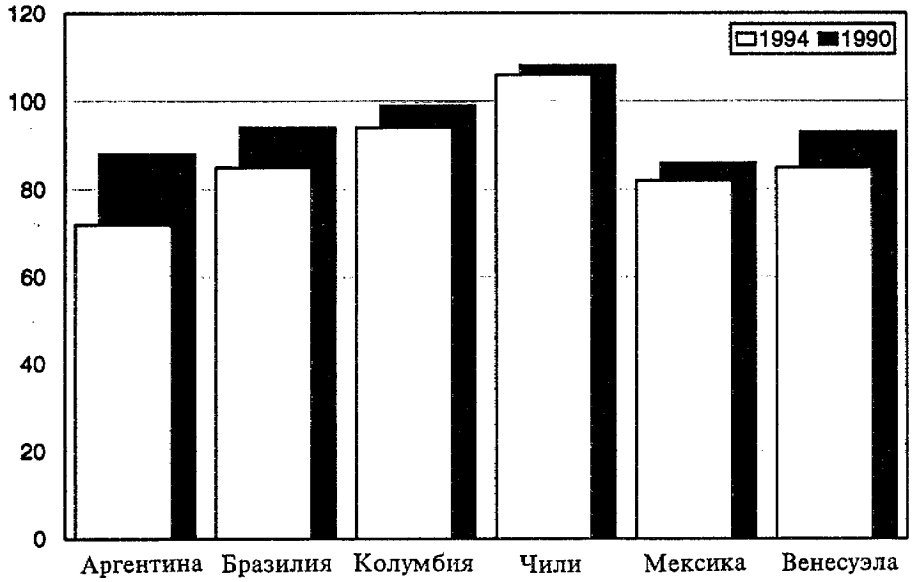
47. В развивающихся странах отмечается рост неформального сектора. В Латинской Америке, несмотря на ускорение темпов экономического роста и снижение уровня открытой безработицы в начале 90-х годов, процент несельскохозяйственной рабочей силы, занятой в формальном секторе, продолжает сокращаться (см. диаграмму 7.6). В Азии за счет неформального сектора обеспечивалось по меньшей мере 60 процентов занятости среди городского населения в таких странах, как Пакистан и Таиланд в конце 80-х годов. В отдельных крупных городах этого региона отмечались признаки роста безработицы в неформальном секторе[38]. В Африке подавляющее большинство созданных в 90-е годы рабочих мест среди городского населения приходилось на неформальный сектор.

48. Определить границы неформального сектора по-прежнему представляется сложным, что затрудняет усилия по выявлению основных причин его роста и политики, необходимой для обеспечения максимальной выгоды от его деятельности. Ряд авторов утверждают, что расширение деятельности неформального сектора обусловлено наличием неэффективной и неадекватной административно-правовой структуры, которая поощряет предпринимателей к осуществлению своей деятельности за рамками закона вследствие больших затрат, связанных с соблюдением нормативных требований. Хотя этот аргумент может быть применим к некоторым странам, особенно странам, имеющим обширную нормативную базу в области налогообложения и труда, как правило, упускается из виду тот факт, что несоблюдение правил имеет место даже на крупных предприятиях в современном секторе и что для широкого круга самодеятельных работников неформального сектора проблемы с трудовым и налоговым законодательством не возникает[39].

49. В некоторых исследованиях этот сектор определен с точки зрения его низких технологических потребностей, трудоемкости, ограниченных масштабов деятельности (обычно опирающейся на труд членов семьи), свободного вступления в эту деятельность и негарантированных и сравнительно низких заработков. Другие характеризуют этот сектор с точки зрения используемых им методов управления, которые отличаются от методов, применяемых в современном секторе, прежде всего отсутствием стандартизированного бухгалтерского учета. Недавно было признано, что неформальный сектор, однако, не является монолитным. В нем имеется значительная степень раздробленности в зависимости от приносящих доход видов деятельности, причем доступ к видам деятельности, приносящим более высокие доходы, ограничен такими барьерами, как более высокий уровень квалификации и более высокие финансовые потребности. Более того, в некоторых сегментах неформального сектора уровень доходов выше, чем в отдельных сегментах формальной экономики; иными словами, работники могут переходить в неформальный сектор не потому, что у них нет другого выхода, а потому, что он может привлекать их более высокими потенциальными заработками[40].

Диаграмма 7.6 Изменение доли несельскохозяйственной рабочей силы, занятой в формальном секторе, в отдельных странах Латинской Америки, 1990 и 1994 годы

(1980 год = 100)



Источник: ECLAC, The Economic Experience of the Last 15 Years (Santiago, 1996).

50. Взаимосвязь между неформальным сектором и формальной экономикой остается неясной. Некоторые считают, что этот сектор стимулируется предложением и тем самым поглощает рабочую силу, которая высвободилась из формального сектора или не способна трудоустроиться в нем, при этом с последним не имеется никаких связей или эти связи крайне незначительны. В этом смысле расширение неформального сектора можно объяснить ограниченной способностью сельского хозяйства поглощать рабочую силу и последующей миграцией сельских рабочих в города в поисках работы и более высоких заработков. Учитывая сравнительно небольшие размеры формального или современного сектора и невысокую квалификацию трудящихся-мигрантов, многие из этих мигрантов в конце концов находят себе самостоятельное занятие или нанимаются на временные работы, пополняя тем самым ряды работников неформального сектора. Сравнительно высокую капиталоемкость современной обрабатывающей промышленности и наблюдаемое в последнее время отсутствие достаточного динамизма в ее развитии также относят к числу основных причин расширения неформального сектора в городах. Другие считают, что рабочих привлекает в этот сектор перспектива более высоких заработков и что неформальный сектор следует считать одним из важных компонентов успешного процесса развития, который следует поддерживать проведением надлежащей политики.

51. Среди сторонников теории, что развитие неформального сектора стимулируется спросом, есть те, кто считает, что быстрый рост этого сектора вызван изменениями, происходящими в производственном процессе в формальном секторе. «Деформализация» формального сектора позволяет ему повысить свою гибкость в условиях меняющейся экономической конъюнктуры и глобальной структурной перестройки путем передачи производственной деятельности и деятельности по оказанию услуг внешним подрядчикам при одновременном сокращении фондов заработной платы. Так, утверждается, что изменения в уровне занятости обусловлены изменениями в практике предприятий. Сокращение жизненных циклов продуктов, технологические изменения и рост международной конкуренции заставляют компании быстрее реагировать на колебания спроса и изменения вкусов потребителей. Производственные бригады были сокращены и теперь включат базовое число работников, окруженных периферийной системой временных рабочих, надомников и субподрядчиков. Деформализации могут способствовать также характерные особенности макроконъюнктуры. Например, в Бразилии рост деформализации, как считается, диктуется тем фактом, что отсутствие макроэкономической стабильности препятствует долгосрочному планированию и инвестированию, а существующие институты рынка труда поощряют предприятия формального сектора к заключению неформальных трудовых контрактов[41]. Однако, если процессом деформализации, по-видимому, можно отчасти объяснить динамичный рост неформального сектора в некоторых странах Латинской Америки и Азии, он не объясняет роста этого сектора или активизации процесса в Африке, где неформальный сектор связан с формальной экономикой минимальными прямыми производственными связями, отчасти в связи с низким качеством и ненадежностью его производства. Обратные же связи довольно значительны, и наблюдается довольно заметное использование неформального сектора в деятельности по сбыту продукции, производимой формальной экономикой[42].

52. Эти аргументы могут не быть взаимоисключающими. Учитывая многообразный и сложный характер этого сектора, они представляют его в интересном ракурсе, что, возможно, поможет пониманию различных аспектов этого явления.

53. Трудности определения и анализа неформального сектора заставили некоторых авторов совсем отказаться от этой концепции[43] и сосредоточить свое внимание на более легко определимом, хотя также не лишенном дефиниционных проблем, объекте анализа — минипредприятиях и малых предприятиях. Эти предприятия имеют более однородный характер, чем неформальный сектор и демонстрируют значительный потенциал в плане поглощения рабочей силы. Подсчитано, что в течение прошедшего десятилетия малые предприятия поглощали более 40 процентов всех новых работников, пополняющих ряды рабочей силы в Ботсване, Зимбабве, Кении, Малави и Свазиленде. В Китае индивидуальные предприятия, на которых может быть занято не более восьми человек, приняли более 29 миллионов рабочих в 1993 году. В Латинской Америке 22 процента несельскохозяйственной рабочей силы, согласно

оценкам, были заняты в 1993 году на малых предприятиях[44]. Учитывая способность этого сектора создавать рабочие места, некоторые считают, что препятствия на пути их развития должны быть сокращены или устранены путем проведения соответствующей политики, с тем чтобы от сектора можно было получить максимальный вклад в создание рабочих мест и увеличение заработков.

54. Законы и нормативные акты не считаются наиболее серьезным препятствием на пути развития минипредприятий[45]. Хотя степень соблюдения существенно различается по странам, в которым проводились обследования (Алжир, Нигер, Свазиленд, Таиланд, Тунис, Эквадор и Ямайка), значительная доля этих предприятий по крайней мере частично соблюдает установленные положения. В странах, где имеется система стимулирования предприятий к соблюдению положений (например, доступ к кредитам и налоговые скидки), степень соответствия административным и институциональным рамкам значительна. Это не означает, что действующие положения не могут быть улучшены или адаптированы в целях большего соответствия интересам этого сектора. Нехватка капитала, ограниченный доступ к кредитам и недостаточный спрос возглавляют список основных факторов, препятствующих росту этого сектора. Так, распределение кредитов в развивающихся странах известно своей дискриминационной практикой в отношении малых предприятий, особенно предприятий, не способных представить кредитных поручительств.

55. Проблема недостаточного и нестабильного спроса, по-видимому, порождает беспокойство в странах с относительно низким уровнем дохода, особенно в сельских районах, где минипредприятия обычно отличаются меньшим динамизмом, чем аналогичные предприятия в городах. Жизнеспособность таких предприятий ограничивается низким уровнем дохода и низкой производительностью сельского населения, занятого в сельском хозяйстве. Учитывая ограниченность их связей с остальной частью экономики и низкую норму накопления, неясно, насколько велики будут темпы, которые смогут поддерживать эти предприятия. Недостаточный спрос является проблемой в ряде стран, не все из которых относятся к странам Африки к югу от Сахары[46]. С другой стороны, успешное развитие малых (несельскохозяйственных) предприятий в сельских районах Китая можно объяснить отчасти продолжающимся с 1978 года экономическим ростом в сельских районах. Рост доходов сельского населения, который происходил в 1978-1985 годах среднегодовыми темпами, составлявшими 12 процентов, способствовал формированию активного спроса на товары и услуги. Правительство Китая приступило также к проведению серии программных мер (либерализация кредитной, налоговой, торговой и инвестиционной сферы) в целях поощрения развития этого сектора[47].

56. Проведение ограничительной экономической политики, сдерживающей рост совокупного спроса или ведущей к снижению доходов, оказало неблагоприятное воздействие на этот сектор в ряде стран, в том числе в Алжире в ходе осуществления мер по структурной перестройке в начале 90-х годов и в Китае в результате проведения курса на сдерживание инфляции. Политики, нацеленной на развитие самого сектора, может быть недостаточно, поскольку его потенциальный рост отчасти зависит от совокупного уровня спроса в тех областях, в которых он функционирует. Общая макроэкономическая политика также должна быть направлена на стимулирование роста.

57. Создание рабочих мест минипредприятиями нередко является результатом возникновения новых предприятий. Результаты обследований, проведенных в пяти странах Африки к югу от Сахары, показывают, что 73 процента создаваемых в этом секторе рабочих мест приходится на новые предприятия. Показатель жизнеспособности этих предприятий низок, и в некоторых случаях чистый показатель создания рабочих мест фактически оказывается отрицательным[48]. Для повышения показателя жизнеспособности минипредприятий, возможно, потребуется проведение специальной политики, поскольку предприятия, успешно прошедшие через тяжелый первоначальный период, могут внести вклад в создание рабочих мест.

7. Замечания по вопросам политики

58. Успехи, достигнутые странами, которые добились снижения безработицы, свидетельствуют, что одной из предпосылок увеличения занятости является быстрый и устойчивый экономический рост. Вопрос, как обеспечить экономический рост, по-прежнему остается открытым, хотя все сходятся на том, что неотъемлемым, но не единственным, условием роста является макроэкономическая стабильность, при которой весьма существенно снижается вероятность возникновения как внутренней, так и внешней задолженности. Несмотря на продолжающиеся споры вокруг того, какую финансовую политику следует считать устойчивой, роль государства как источника экономического роста в значительной мере уменьшилась и на первый план в качестве стимуляторов роста стали выдвигаться национальный частный сектор и зарубежные партнеры. В связи с этим развивающиеся страны в целях повышения своей конкурентоспособности на международных рынках и привлечения иностранных инвестиций для содействия экономическому росту приступили к проведению мер по либерализации экономики. И хотя долгосрочные позитивные последствия реформ еще не вполне материализовались, их краткосрочное воздействие на положение в области безработицы уже дает о себе знать. Поскольку проведение реформ требует времени, первые признаки оживления национальной инвестиционной деятельности в некоторых странах стали проявляться лишь недавно.

59. Экономический рост, сам по себе, не является гарантией повышения занятости — для этого модель экономического роста должна быть трудоемкой. Стратегия страны в области использования рабочей силы в определенной степени зависит от качества и количества ее трудовых ресурсов. Страны, имеющие обширную армию труда, идут по экстенсивному пути экономического развития, в основе которого лежит использование неквалифицированной рабочей силы в сельском хозяйстве и обрабатывающей промышленности. Такой подход, однако, имеет свои пределы и поэтому представляется сомнительным, чтобы страны захотели строить свои стратегии в области развития, взяв за основу лишь такую экономическую деятельность, которая использует только неквалифицированную рабочую силу.

60. В области сельского хозяйства предлагается применять мелиорацию и трудоемкие технологии, которые отдают предпочтение высокоурожайным культурам с коротким вегетационным периодом, что повышает продуктивность земель, создает возможность выращивания двух и более урожаев в год и обеспечивает бóльшую отдачу от вложенного труда. Однако, даже если эти технологии и оказывают в целом позитивное воздействие, содействуя повышению спроса на рынке труда, одно лишь сельское хозяйство не способно поглотить избыточную рабочую силу в масштабах экономики страны[49].

61. Немалые возможности в плане расширения занятости открывает несельскохозяйственное производство в сельской местности. Мелкие предприятия и микропредприятия, функционирующие как в городской, так и сельской местности, поглощают значительную часть притока рабочей силы, которая не может найти себе применения в «современном» секторе. Но несмотря на это, потенциал использования таких предприятий как для целей сохранения созданных рабочих мест, так и для целей обеспечения достаточных доходов по-прежнему далеко не задействован. Тому есть ряд причин, например низкая квалификация менеджеров, отсутствие базовой инфраструктуры, отсутствие доступа к технологии, кредитам и капиталовложениям; ограниченность спроса; и отсутствие связей с национальной экономикой в целом.

62. Ограничения на рост спроса можно сократить за счет развития сельского хозяйства. Сельское хозяйство является одним из источников спроса на капиталовложения в производственный сектор, а также на продукцию и услуги, производимые несельскохозяйственным сектором или распределяемые через него. Рост доходов в сельском хозяйстве приводит к повышению потребления и увеличению спроса на основные потребительские товары и услуги, поставляемые сельской промышленностью. Несельскохозяйственное производство в сельской местности имеет особенно важное значение для сельской бедноты, и развитие такого производства может способствовать сокращению размеров нищеты.

63. Для создания микропредприятий и малых предприятий, возможно, нужны два вида мер. Во-первых, надо повысить квалификацию начинающих предпринимателей, чтобы увеличить их шансы на успех, а во-вторых, следует устранить препятствия для экономического роста (например, посредством расширения доступа к кредитам и соответствующим технологиям). Учитывая, что осуществление мер в области политики требует бюджетных средств, которые обычно бывают ограниченными, и что большинство микропредприятий и малых предприятий не выдерживают конкуренции, правительства, помогая этому сектору, должны применять избирательный подход. Согласно имеющимся данным, отсутствие роста в секторе микропредприятий и малых предприятий в странах Африки проявляется в более явной форме, нежели в странах Латинской Америки, что, вероятно, свидетельствует о том, что в Африке для развития этого сектора существуют более серьезные препятствия[50]. Многие новые компании состоят лишь из одного владельца. Известно, что единоличное производство, как правило, наименее эффективно, поэтому неудивительно, что значительная часть таких предприятий терпит неудачу. С другой стороны, даже небольшое расширение таких предприятий нередко приводит к существенному повышению экономической эффективности.

64. Создание микропредприятий и малых предприятий не следует рассматривать как панацею, позволяющую решать все проблемы занятости и развития развивающихся стран. В настоящее время такие предприятия обслуживают сегменты рынка с низким уровнем дохода, поставляя товары и услуги сравнительно низкого качества на основе технологии, соответствующей требованиям рынка, на котором они работают. Для того чтобы развивающиеся страны могли занять более прочные позиции на международных рынках и стать конкурентоспособными в мировом масштабе, они должны быть способными поставлять пользующиеся спросом более высококачественные товары и услуги по ценам рынка. Кроме того, они должны быстро реагировать на изменение вкусов и предпочтений международных потребителей. В настоящее время это делать способны только самые динамичные мелкие предприятия, которые обычно имеют связи с более передовыми в техническом отношении крупными предприятиями, принадлежащими к современному сектору экономики.

65. Мелкие предприятия и предприятия сельских районов сыграли важную роль в индустриализации нескольких стран Восточной Азии. Есть мнение, например, что принятые Японией меры, направленные на развитие подсобных предприятий, поощрение субподрядных отношений и размещение предприятий в сельской местности, имели целью установление эффективных связей между мелкими и крупными предприятиями[51]. В то же время остается неясным, существуют ли условия для такой модели экономического развития сейчас в развивающихся странах, где большинство микропредприятий и малых предприятий не в состоянии поставлять товары и услуги, отвечающие требованиям современной промышленности в отношении качества и надежности. Кроме того, многие из этих предприятий работают в таких отраслях, в которых установление экономических связей является невозможным. Все это не означает, что микропредприятия не могут внести свой вклад в развитие развивающихся стран. Развивающимся странам следует подумать о принятии мер, направленных на повышение производительности, повышение качества продукции и установление прочных связей между такими предприятиями и национальной экономикой в целом. Вместе с тем реализация потенциала этих предприятий в плане экономического роста и повышения доходов населения требует времени, и поэтому вопрос о вкладе таких предприятий в обеспечение экономического роста страны в целом следует рассматривать в долгосрочной перспективе.

66. В сфере обрабатывающей промышленности считается целесообразным развивать отрасли, в которых используется неквалифицированная рабочая сила, причем в этой связи постоянно приводится пример стран Юго-Восточной Азии. Такая стратегия развития должна осуществляться на основе принятия надлежащих мер в целях преодоления имеющихся диспропорций в экономике, которые создают более благоприятные условия для развития капиталоемких, а не трудоемких производств. Валютные курсы и тарифные режимы, например, не должны приводить к дискриминации трудоемких отраслей. Завышенные обменные курсы валют удорожают расходы на рабочую силу в валюте и снижают конкурентоспособность национальной экономики. Перед принятием мер по либерализации торговли

местным производителям следует давать достаточно времени на подготовку к работе в условиях международной конкуренции. Соответственно, либерализации торговли в целом должны предшествовать отмена ограничений на импорт средств производства — в целях создания благоприятных условий для внедрения зарубежной передовой технологии — и устранение дестимулирующих факторов, влияющих на экспорт.

67. Развитие низкотехнологичного производства, тем не менее, должно рассматриваться не как самоцель, а как временная мера, которая принимается на начальном этапе стратегии развития, находящейся в процессе формирования. Это обусловлено, во-первых, тем, что создаваемые таким образом рабочие места могут быстро исчезнуть в связи с появлением источников более дешевой рабочей силы. Во-вторых, такое производство оставляет страну с ограниченным коренным техническим потенциалом. И наконец, оно может придать процессу индустриализации зависимый характер при сохранении низких уровней доходов. Для перевода экономики на более высокие ступени развития, на которых научно-технический процесс становится частью производственного процесса, как одно из условий содержания конкурентоспособности и обеспечения экономического роста, рано или поздно потребуется повысить профессиональную квалификацию рабочей силы. Широко известными примерами стран и районов, постепенно перешедших от развития трудоемких отраслей обрабатывающей промышленности, в которых используется низкоквалифицированная рабочая сила, к развитию более наукоемких отраслей, являются Республика Корея, провинция Китая Тайвань и Сингапур. Не следует, однако, считать, что такой переход возможен только в области обрабатывающей промышленности (и в секторе услуг). Как показывает опыт выращивания экспортной сельскохозяйственной продукции (в частности, свежих фруктов) в Чили, возможности для развития наукоемкого производства имеются и в сельском хозяйстве.

68. Повышение квалификации само по себе может оказаться недостаточно для того, чтобы решить проблему безработицы. В нескольких развивающихся странах отмечаются одновременно высокий образовательный уровень и высокий уровень безработицы. Образование, способствуя исключительно увеличению предложения на рынке труда, не обеспечивает самостоятельно гарантии того, что в стране будет создано достаточно рабочих мест. Необходим также и спрос на квалифицированную рабочую силу.

69. Разрабатывая стратегии развития, руководители должны понимать, что их страны являются составляющими частями всемирного рынка. Набирающий темпы процесс глобализации приводит к тому, что правительствам становится труднее использовать те инструменты политики, которыми они пользовались в прошлом. И хотя правительства имеют возможности для вмешательства в экономику и могут направлять ее развитие, процесс глобализации ограничивает свободу их действий. Руководители должны принимать такие меры, которые одновременно способствовали бы расширению занятости и повышению производительности, с тем чтобы продукция их стран была конкурентоспособной на международных рынках.

70. Расширение масштабов процессов глобализации и интеграции мировой экономики может привести к ускорению экономического роста развивающихся стран, однако для этого необходимо преодолеть имеющиеся препятствия. Одни препятствия могут быть устранены на национальном уровне — и этому в немалой степени может способствовать процесс экономической структурной перестройки, которая идет в странах[52], — для устранения других препятствий, например для решения проблемы обеспечения доступа на рынки, необходимо активизировать международное сотрудничество.

71. Несмотря на успешное завершение Уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров, на многие виды промышленной продукции развивающихся стран, в частности трудоемкой продукции, по-прежнему установлены относительно высокие тарифы; число тарифов продолжает увеличиваться; достаточно распространенными становятся случаи антидемпинговых мер, что затрудняет усилия стран в области индустриализации[53]. В последнее время одним из острых вопросов в сфере международной торговли стал вопрос о правовых нормах о труде. Развивающимся странам предъявляются обвинения в «нечестной» конкуренции в связи с тем, что они, мол, не соблюдают международные правовые нормы о

труде. Некоторые развитые страны выступили с угрозами введения более высоких тарифов и применения торговых санкций к импорту из развивающихся стран, мотивируя необходимостью компенсации в связи с использованием развивающимися странами дешевой рабочей силы.

72. В настоящее время трудно дать определенный ответ на вопрос о том, в какой степени уменьшение занятости в развитых странах обусловлено расширением экспорта из развивающихся стран. Поскольку экономика этих стран постоянно претерпевает изменения, уменьшение числа рабочих мест в одном секторе может возмещаться созданием рабочих мест в другом, более конкурентоспособном секторе, и воздействие активизации торговли в целом - с учетом того, что экспорт из развитых стран в развивающиеся страны в последние годы развивался довольно высокими темпами, - в конечном счете, может быть позитивным.

73. Другая область, которая нуждается в укреплении, это потоки официальной помощи в целях развития. Доступ к международным частным рынкам капитала имеют лишь отдельные развивающиеся страны; подавляющее большинство стран не имеют возможности выйти на эти рынки и вынуждены довольствоваться все более скудеющими потоками официальной помощи в целях развития. Недостаточно широкий доступ к рынкам капитала мешает этим странам проводить перестройку и модернизировать свою экономику, с тем чтобы играть более активную роль в мировой экономике и решать проблему обеспечения занятости.

B. Рынки труда и безработица в странах с переходной экономикой

1. Тенденции в области занятости и безработицы

74. После отказа от централизованного планирования и в связи с проведением рыночных реформ во всех бывших социалистических странах отмечается повышение уровня явной безработицы, что существенно изменило социальный климат в этих странах. Ограничение практики безвозвратного бюджетного финансирования государственных предприятий положило конец гарантированной занятости, которая была одним из основных постулатов государственной политики, которая преследовала цель обеспечения неограниченного спроса на рабочую силу без учета эффективности ее использования. Появление в результате экономической перестройки безработицы как следствия экономической трансформации соответствовало прогнозам; безработица воспринималась как цена, которую приходится платить за более эффективную организацию национальной экономики — и в том числе за ее более полную интеграцию в мировую экономику — в интересах повышения национального дохода и существенного повышения общего качества жизни.

75. Несмотря на то, что эти стратегические цели по-прежнему занимают видное место в осуществляемой программе реформ, на практике осуществление перестройки повлекло за собой значительно более серьезные социальные издержки, чем это предполагали руководители или население страны. Во всех странах с переходной экономикой началось повышение безработицы, снижение заработной платы и сокращение продолжительности рабочего дня. Повсеместное распространение получили задержки с выплатой заработной платы, особенно в странах Содружества Независимых Государств (СНГ). Масштабы снижения экономической активности в различных странах были разными, однако в большинстве стран в течение первых нескольких лет после проведения реформ объем производства сократился на 20-50 процентов. В государствах Балтии, Российской Федерации и других странах, прежде входивших в состав Советского Союза, общий средневзвешенный реальный ВВП в 1991-1994 годах снизился на 49,2 процента[54]. Несмотря на то, что сокращение занятости в странах с переходной экономикой было менее значительным, чем соответствующее снижение объема производства, уровень безработицы в этих странах нередко был выше, чем в других европейских странах со значительно более высоким уровнем дохода на душу населения и сформировавшимися системами социальной защиты. Только резкое и устойчивое экономическое оживление в странах с переходной экономикой может существенно улучшить среднесрочные перспективы в области занятости в этих

странах. Реальное оживление экономики и возникновение более эффективных рынков труда положат начало процессу создания рабочих мест и повышению уровня занятости.

76. Уже появились первые признаки возможного улучшения положения на рынке труда. В середине 90-х годов в результате наметившейся тенденции экономического оживления процесс сужения рынка труда в большинстве стран Восточной Европы замедлился, а уровень безработицы несколько снизился или стабилизировался на прежнем уровне. Самая низкая безработица в странах Центральной Европы отмечается в Чешской Республике, что само по себе большое достижение, учитывая трудности, которые создает процесс структурной перестройки. В других странах, включая Албанию, Польшу и Словакию, в период 1995-1996 годов начался процесс расширения занятости. В странах СНГ, однако, уровень занятости продолжал снижаться, а безработица продолжала расти.

77. В процессе перестройки и реформ вместо централизованной системы установления размеров заработной платы с жесткими тарифными ставками была введена система, основанная на заключении коллективных договоров, хотя в большинстве стран в той или иной форме по-прежнему проводится политика регулирования доходов. Снижение реальных доходов значительной части населения после «освобождения» цен и макроэкономической стабилизации было лишь частично компенсировано появлением новых источников дохода (например, от предпринимательской деятельности или от недвижимости), причем большинство населения в целях получения дополнительного дохода было вынуждено работать по совместительству. Во многих странах широкие масштабы приобрела незарегистрированная или неофициальная безработица.

78. Возникновение массовой и постоянной явной безработицы стало для правительств стран с переходной экономикой серьезной социальной проблемой. Обострение проблемы нищеты и широкомасштабное сокращение занятости — это не только экономическая и политическая проблема; помимо прочего, это тяжелый психологический удар по сознанию населения, которое привыкло к гарантированной занятости. В некоторых странах отмечалось такое тревожное явление, как увеличение среди безработных, не работающих на протяжении долгого времени, доли лиц, утративших надежду найти работу и не прошедших перерегистрацию в бюро по трудоустройству.

79. Возникновение массовой безработицы потребовало радикального пересмотра целей и содержания осуществляемой при поддержке государства деятельности в области стимулирования занятости, включая создание (в том числе и там, где их никогда и не было) сетей учреждений, призванных облегчить тяжелое положение безработных. Проведение этих мер требует осуществления значительных бюджетных ассигнований в условиях и без того серьезных бюджетно-финансовых трудностей и сокращения налоговых поступлений. В связи с этим многие страны с переходной экономикой были вынуждены ввести более строгие критерии в отношении предоставления пособий по безработице и пересмотреть систему выплат по безработице. В дальнейшем могут потребоваться дополнительные меры по перераспределению социальной помощи в пользу особо нуждающихся.

80. Несмотря на то, что происходящая глобализация мировой экономики создает новые возможности для развития торговли и инвестиций, она до сих пор не оказывала никакого влияния на положение на рынке труда в странах с переходной экономикой или ее воздействие было негативным. В долгосрочной перспективе для более полного использования людских ресурсов может потребоваться более эффективное распределение ресурсов по тем секторам, в которых эти страны имеют сравнительное преимущество. Хотя глобализация и либерализация в той или иной мере неизбежно приводят к безработице, политика либерализации стимулирует развитие частного предпринимательства и создает более благоприятные условия для проведения таких структурных преобразований, которые могут обеспечить устойчивый экономический рост[55]. Такая политика и более открытая система торговли, соответственно, могут способствовать расширению занятости, особенно в долгосрочной перспективе. Правительства должны стремиться разрабатывать такие инструменты политики, которые ограничивали бы процесс сужения рынка труда и способствовали расширению занятости.

81. Всемирная встреча на высшем уровне в интересах социального развития признала исключительно важной приверженность цели обеспечения полной занятости. В условиях централизованно планируемого хозяйства удавалось обеспечить гарантированную полную занятость (если не считать некоторую неизбежную фрикционную безработицу), однако использование рабочей силы в государственном секторе было в значительной мере неэффективным, при установлении уровня заработной платы не учитывались критерии производительности труда, а численность работающих на предприятиях существенно превосходила реальные потребности. Полная занятость в этих странах достигалась за счет низкой производительности труда и низкого уровня заработной платы, а гарантированное право на труд на практике для большинства людей являлось фактическим правовым обязательством трудиться, соблюдение которого нередко обеспечивалось методами административного принуждения. В Программе действий, принятой на Копенгагенской встрече на высшем уровне, были определены политика и меры, которые позволяют достичь цель полной занятости на основе принципов рыночной экономики. Несмотря на радикальное изменение потребностей в рабочей силе и содержании трудовой деятельности, цель достижения полной занятости по-прежнему остается актуальной. Вместе с тем работа по найму должна быть продуктивной и должна быть результатом свободного выбора. И хотя определение полной занятости как процентной доли или численности занятого населения не нуждается в пересмотре, заслуживают внимания такие новые вопросы, как определение понятий приемлемой работы, достаточных возможностей для трудоустройства и гарантированной занятости[56].

2. Перестройка экономики и занятость

82. Во всех странах с переходной экономикой изменения в структуре собственности в результате приватизации привели к уменьшению роли государственного сектора в сфере занятости. Влияние государства существенно ослабло, и за весьма короткий промежуток времени почти монопольному положению государства в экономической деятельности пришел конец. Основным побудительным мотивом приватизации в Восточной Европе и странах СНГ было стремление к экономической эффективности и оживлению экономики. Приватизация также рассматривалась как способ привлечения иностранного капитала, необходимого для модернизации значительной части промышленного комплекса, в котором продолжали преобладать «коптящие небо» фабрики, унаследованные от эпохи централизованного планирования. В середине 90-х годов доля занятых в частном секторе от общего числа занятых достигла 36 процентов в Болгарии, 45 процентов в Словакии, 48 процентов в Румынии, 53 процентов в Чешской Республике и более 60 процентов в Польше[57]. В Российской Федерации доля занятых в негосударственном секторе от общего числа занятых за истекшие пять лет увеличилась более чем в три раза, составив в 1995 году около 60 процентов[58].

83. После массовой приватизации рост занятости в частном секторе отражал прежде всего изменение собственности на существующие предприятия. В последнее время с возникновением все новых предприятий рост занятости в частном секторе стал реальным. Во многих случаях расширение частного сектора шло параллельно с распадом крупных государственных предприятий[59].

84. В таблице 7.8 отражено перераспределение рабочих мест между ведущими отраслями экономики. Из приведенных данных видно, что во всех странах с переходной экономикой занятость в обрабатывающей промышленности сократилась. Перераспределение рабочей силы отражает структурный сдвиг, аналогичный тому, который наблюдается в развитых странах с рыночной экономикой. Сокращение занятости в промышленном секторе началось до наступления переходного периода, однако в последние пять лет ускорилось. Внутри отраслей положение складывается по-разному: в некоторых странах занятость в капиталоемких и энергоемких отраслях сократилась менее существенно, чем в трудоемких отраслях, таких, как пищевая или текстильная промышленность. Наряду с сокращением спроса, обусловленным спадом, происходящие сдвиги объясняются переориентацией внешней торговли на новых партнеров, преимущественно из стран — членов Европейского союза. Сокращение занятости в тяжелой промышленности, горнодобывающей отрасли и в некоторых случаях в сельском хозяйстве зачастую усиливало различия в занятости в зависимости от тех или иных районов стран.

85. В большинстве стран с переходной экономикой занятость в отраслях машиностроения (электромашиностроении, транспортном машиностроении, точном приборостроении и некоторых других наукоемких отраслях) сократилась. В Российской Федерации число занятых в машиностроении за период с 1989 года по 1994 год уменьшилось с 9,8 миллиона человек до 5,3 миллиона человек, сократившись с 51,5 процента от общего числа занятых в обрабатывающей промышленности в 1989 году до 41 процента в 1994 году[60]. В Болгарии число занятых в машиностроении в период с 1989 года по 1993 год сократилось почти на 50 процентов — с 552 900 человек до 269 400 человек. В Венгрии число занятых за тот же период сократилось с 437 000 человек до 268 000 человек[61]. В некоторых секторах занятость менялась в соответствии с сокращением объема производства, однако в целом в большинстве стран сокращение занятости не соответствовало сокращению объема производства (см. таблицу 7.9), что обусловило резкое снижение производительности в промышленности.

86. Занятость в секторе обслуживания в странах с переходной экономикой возросла. За последние пять лет доля занятых в секторе обслуживания увеличилась более чем на 10 процентов в Чешской Республике, Венгрии и Словакии; к середине 80-х годов на сектор услуг приходилась наибольшая доля от общего числа занятых, варьировавшаяся в пределах от 41 процента в Болгарии до 57 процентов в Венгрии[62]. С появлением рыночных условий повысился спрос на целый ряд новых услуг, таких, как финансовый анализ и учет, торговая реклама и консультирование по вопросам инвестиций и маркетинг. В то же время рост числа мелких предприятий в таких областях, как розничная торговля или общественное питание, способствовал созданию новых рабочих мест.

87. Доля сельского хозяйства в общем числе занятых существенно сократилась только в Чешской Республике, Венгрии, Словакии и Словении. В Болгарии, Балтийских государствах и Румынии доля занятых в сельском хозяйстве возросла, что, вероятно, объясняется приватизацией небольших участков и увеличением числа индивидуальных фермерских хозяйств. В Российской Федерации занятость в сельском хозяйстве увеличивалась преимущественно за счет притока мигрантов из бывших республик Советского Союза.

88. Начавшиеся структурные и организационные преобразования на базе частной собственности и рыночного распределения ресурсов вступили в противоречие с ранее действовавшим «нежестким бюджетным ограничением» на предприятия, которое было характерной особенностью системы централизованного планирования хозяйства. Приватизация и перестройка вызвали изменения в поведении предприятий в странах с переходной экономикой, хотя в этих странах практика искусственного завышения численности рабочей силы продолжает иметь место. Как следует из таблицы 7.9, сокращение объема производства опережает уменьшение числа занятых. Вместе с тем в ряде стран, например, в Польше и Венгрии, сокращение численности рабочей силы все же произошло. В других же странах, особенно в странах СНГ, в которых законы о банкротстве оставались слабо разработанными, а то и отсутствовали вовсе, предприятия сохраняли избыточную рабочую силу. Несоответствие законов о банкротстве в сочетании с отсутствием надлежащей финансовой дисциплины на предприятиях также привело к накоплению задолженности по взаимным расчетам предприятий, что стало существенным фактором последующего наращивания задолженности по заработной плате и налоговым отчислениям в большинстве стран бывшего Советского Союза. Вероятно, в этих странах избавление от избыточной рабочей силы произойдет тогда, когда изменится поведение самих предприятий. Восстановление объема производства почти во всех странах Центральной и Восточной Европы, начавшееся в 1994-1995 годах, и заметное снижение темпов сокращения объемов производства в Российской Федерации и некоторых других странах СНГ дают основания полагать, что процесс снижения производительности труда, возможно, остановился. Вместе с тем дальнейшее сокращение численности рабочей силы на уровне предприятий в интересах повышения конкурентоспособности на международных рынках по-прежнему остается злободневным вопросом для многих стран с переходной экономикой[63].

Таблица 7.8 Изменения в уровне занятости с разбивкой по секторам в отдельных странах с переходной экономикой

(Доля в общем числе занятых)

Страна	Сельское хозяйство		Промышленность						Услуги					
			Машиностроение		Строительство		Итого		Здравоохранение и образование		Финансовые услуги и операции с недвижимостью		Итого	
	1989 год	1993 год	1989 год	1993 год	1989 год	1993 год	1989 год	1993 год	1989 год	1993 год	1989 год	1993 год	1989 год	1993 год
Болгария	18,6	22,1	10,6[a]	6,8[c]	7,0[a]	4,2[c]	45,3	36,6	10,2[a]	9,7[c]	0,5[a]	0,7[c]	36,0	41,3
Чешская Республика	10,6	6,9	10,4[b]	7,7[e]	4,0[b]	7,3[e]	49,2	44,6	9,7[b]	10,0[e]	3,8[b]	5,3[e]	36,0	41,3
Венгрия	15,5	9,1	..	4,5[c]	3,6[c]	3,4[e]	37,8	33,8	9,2[c]	9,7[e]	3,5[c]	3,3[e]	46,7	57,1
Латвия	17,4	19,5	..	..	..	..	37,4	28,5	..	..	..	..	45,2	52,0
Литва	17,9	19,6	..	..	..	..	42,1	38,0	..	..	..	..	40,0	42,4
Польша	26,8	25,8	..	..	4,0[d]	3,9[e]	36,8	31,6	8,3[d]	8,2[e]	0,9[d]	1,3[e]	36,4	42,6
Румыния	27,9	35,9	0,1[b]	0,1	4,4[a]	4,4	45,1	35,8	5,3[a]	5,6	3,0[a]	0,5	27,0	28,3
Российская Федерация	13,5	14,6	12,0[a]	9,1	12,0[a]	9,7[f]	42,8	39,5[e]	15,2[f g]	18,0[f g]	0,5[a]	1,3[f]	43,7	45,4
Словакия	13,8	12,1	7,0[b]	5,0[e]	4,8[b]	5,9[e]	46,3	39,8	9,8[b]	10,0[e]	3,2[b]	3,4[e]	39,9	48,1

Источник: ООН/ДЭСИАП на основе статистических данных, предоставленных Европейской экономической комиссией (ЕЭК) и ОЭСР и национальными статистическими ведомствами.

Примечание: Сельское хозяйство включает лесоводство; итоговые данные по промышленности включают данные по строительству; итоговые данные по сектору услуг рассчитаны по остаточному принципу.

[a] 1990 год.

[b] 1991 год.

[c] 1992 год.

[d] 1993 год.

[e] 1994 год.

[f] 1995 год.

[g] Включая здравоохранение, образование, культуру и искусство, спорт и социальное обеспечение.

Таблица 7.9 Изменения в объемах производства и занятости в отдельных странах с переходной экономикой, 1990-1995 годы

(Годовое изменение в процентах)

Страна	1990 год		1991 год		1992 год		1993 год		1994 год		1995 год[a]	
	ВВП	Занятость	ВВП	Занятость	ВВП	Занятость	ВВП	Занятость	ВВП	Занятость	ВВП	Занятость
Албания	-13,1	-0,7	-29,4	-1,7	-6,0	-19,7	11,0	-7,2	7,4	7,7	6,0	4,1
Болгария	-9,1	-6,1	-6,9	-13,0	-5,7	-12,7	-3,7	-1,6	2,2	-2,0	2,5	
Бывшая Чехословакия	-1,2		-14,2		-6,4							
Чешская Республика		-0,9		-5,5		-2,6	-0,9	-1,5	2,6	0,7	4,8	5,1
Эстония		-2,0		0,5	-14,8	-6,3	-7,8	-8,5[b]	4,0	-2,1[b]	3,0	
Венгрия	-3,3	-0,6	-11,9	-2,6	-3,0	-9,1	-0,8	-5,0[b]	2,9	-2,2[b]	2,0	-0,9[b]
Латвия		0,1		-0,8	-34,9	-3,7	-14,9	-7,4	0,6	-3,2	-1,6	-1,5
Литва		-2,6		2,4	-35,0	-2,6	-17,0	-4,2	1,5	-5,8	3,1	
Польша	-11,6	-3,6	-7,0	-5,5	2,6	-4,0	3,8	-2,4	5,0	1,8	7,3	1,1
Румыния	-8,2	-1,0	-12,9	-0,5	-8,8	-3,0	1,3	-3,8	3,5	-0,5	6,9	
Российская Федерация		-0,4		-2,0	-14,5	-2,5	-8,7	-1,9	-12,6	-3,3	-4,0	-2,3
Словакия		-0,8		-7,9		-5,3	-4,1	-0,2	4,8	-1,8	7,4	3,0

Источник: ООН/ДЭСИАП и ЕЭК.

[a] Данные о занятости на середину года.

[b] На конец года.

/...

89. Вытеснение работников в формальном секторе не повлекло за собой автоматического увеличения армии безработных во всех странах. После начала переходного периода в большинстве стран с переходной экономикой произошло существенное уменьшение ранее высокой доли экономически активного населения. В Центральной Европе доля этого населения в период с 1989 года по 1995 год сократилась на 5-10 процентных пунктов[64]. Эта тенденция, хотя и несколько замедлилась, сохраняется по сей день. Уменьшение учтенной доли экономически активного населения может быть отражением предпочтений (обусловленных социальными или семейными причинами), сужения экономических возможностей, перехода на неучтенную работу или безработицы или же влияния режима льгот на незарегистрированную занятость[65]. В ряде стран с переходной экономикой растущий неформальный сектор поглощает рабочую силу, высвободившуюся в результате переходных процессов, хотя в большинстве случаев неучтенные рабочие места, скорее, дополняли, чем вытесняли рабочие места в формальном секторе. В Польше, например, число работающих в неформальном секторе, со времени начала экономических и политических реформ заметно увеличилось[66], и скрытая занятость, как представляется, расширяется во всех странах Центральной Европы, особенно в Венгрии[67].

90. Резкое сокращение реальной заработной платы (об этом более подробно см. ниже) подстегнуло рост вторичной занятости. Многие люди предпочитали сохранять свою зачастую плохо оплачиваемую основную работу и подрабатывать в формальном или неформальном секторах. Различные пособия, выплачиваемые в натуральной форме, и социальные услуги, которые по-прежнему предоставляют крупные предприятия, побуждали многих работников не уходить с постоянного места работы, а искать вторую работу. Так, например, в Российской Федерации, по результатам проведенного в 1994 году обследования, примерно 20 процентов экономически активного населения работало по совместительству — на 7 процентных пунктов больше, чем в 1989 году, и в несколько раз больше, чем это характерно для развитых стран с рыночной экономикой[68]. Проведенное в 1995 году обследование по изучению последних тенденций в области занятости в Сибири подтверждает общенациональную тенденцию: 17,2 процента занятых имели зарегистрированную или неофициальную вторую работу[69].

91. Не следует забывать о роли, которую играют мелкие и средние фирмы. При значительном сокращении общей занятости наем рабочей силы мелкими предприятиями продолжает увеличиваться. Мелкие частные предприятия являются основным источником новых рабочих мест, что одновременно обусловливает серьезные изменения в структуре экономики. В Венгрии в период с 1989 года по 1995 год доля компаний с числом занятых более 300 человек в общем числе предприятий сократилась с 19,3 процента до 0,2 процента, в то время как доля компаний с числом работников менее 21 увеличилась с 37,6 процента до 97,7 процента[70]. В Польше в 1995 году, когда на мелких и средних предприятиях было занято около 60 процентов всей рабочей силы страны, на 92 процентах предприятий из более 2 миллионов было занято 5 или меньше работников, на 6 процентах предприятий работало от 6 до 50 человек и лишь на 2 процентах предприятий было занято более 50 человек[71]. Во всех странах с переходной экономикой переход к рынку дал толчок к образованию небольших частных компаний. В более долгосрочной перспективе новые рабочие места, созданные этими компаниями, в основном характеризующимися повышенной интенсивностью труда, могут компенсировать сокращение занятости в результате высвобождения рабочей силы.

92. Высокий уровень инфляции в течение первых лет переходного периода подорвал покупательную способность населения. После начала экономических реформ во всех странах Восточной Европы реальная заработная плата уменьшилась (см. таблицу 7.10). В Российской Федерации реальная заработная плата в 1992 году уменьшилась на 33 процента и, несмотря на некоторое увеличение в 1993 году, в 1995 году она составляла всего 72 процента от уровня 1990 года[72]. Аналогичное снижение наблюдалось и в других странах с переходной экономикой. В Албании и Болгарии в 1991 году реальная заработная плата уменьшилась более чем на 40 процентов; в Кыргызстане и Украине — более чем на 30 процентов; в Чешской Республике, Словакии и Болгарии — более чем на 20 процентов. Обратная тенденция наблюдается только в Чешской Республике и Венгрии (с 1992 года) и в Словении (с 1993 года); в странах

СНГ рост цен опережал рост заработной платы. Во всех странах с переходной экономикой отношение минимальной заработной платы к средней заработной плате уменьшилось (см. диаграмму 7.7). Попытки увеличить минимальную заработную плату с поправкой на уровень инфляции в целом оказались безуспешными; имеющиеся данные (которых весьма мало) свидетельствуют о том, что отношение минимальной заработной платы к прожиточному минимуму резко уменьшилось в Болгарии, Российской Федерации и Украине (см. таблицу 7.11). Во многих странах произошло резкое сокращение выплат семьям в реальном выражении по причине бюджетных ограничений, а число людей, нуждающихся в помощи, в том числе часть лишь номинально занятого населения, во всех странах с переходной экономикой возросло.

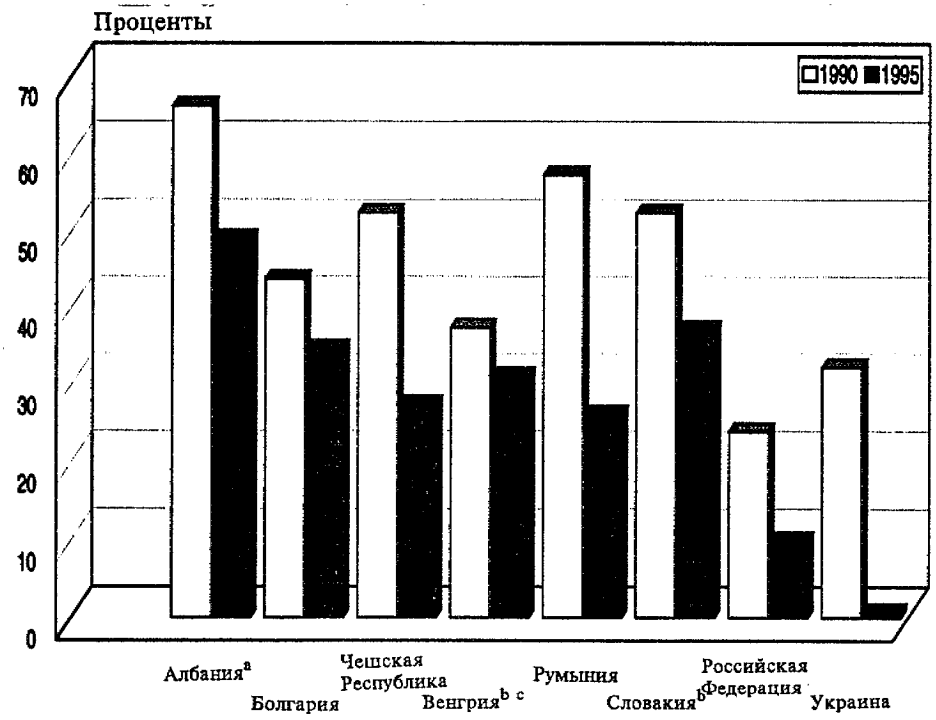
Таблица 7.10 Годовые изменения в размере реальной заработной платы в отдельных странах с переходной экономикой, 1989-1995 годы

(В процентах)

Страна	1989 год	1990 год	1991 год	1992 год	1993 год	1994 год	1995 год
Восточная Европа							
Албания	..	0,37	-42,6	-30,9	-33,8	..	..
Болгария	..	6,2	-42,3	14,9	1,3	-20,5	..
Чешская Республика	0,9	-5,7	-26,1	13,6	0,1	7,7	4,5
Венгрия	2,2	-8,3	-3,1	2,5	2,8	2,45	-7,5
Польша	10,4	-28,8	-5,4	-6,3	2,8	-1,2	-0,2
Румыния	3,3	6,1	-19,4	-13,3	-14,9	1,15	..
Словакия	0,9	-5,7	-26,1	7,5	-7,2	4,5	..
Словения	27,6	-26,5	-23,2	-1,2	11,2	6,0	..
СНГ							
Беларусь	7,2	11,1	4,5	-11,3	-30	..	..
Казахстан	..	..	-10,7	10,8	-11,6	-31,3	..
Кыргызстан	..	..	40,5	-30,3	-51,5	-25,8	..
Российская Федерация	..	..	-3,0	-33,0	4,0	-8,0	..
Украина	..	..	31	-41	-58	..	..
Узбекистан	..	..	-18,3	2,8	6,3	42,1	..

Источник: ООН/ДЭСИАП по данным МОТ и национальных статистических ведомств.

Диаграмма 7.7 Отношение минимальной заработной платы к средней заработной плате в отдельных странах с переходной экономикой, 1990 год и 1995 год



Источник: ООН/ДЭСИАП по данным МОТ.

[a] Последние данные за 1993 год.

[b] Показатель 1990 года рассчитан на основе данных за 1991 год.

[c] Последние данные за 1994 год.

Таблица 7.11 Отношение минимальной заработной платы к прожиточному минимуму в отдельных странах с переходной экономикой, 1989-1995 годы

Страна	1989 год	1990 год	1991 год	1992 год	1993 год	1994 год	1995 год
Албания	..	..	35	23	40	..	..
Болгария	..	..	..	73,6	77,4	60,1	50,1
Чешская Республика	..	..	..	200	.	..	90,1
Венгрия	97,3	93,8	93,7	98	79,7	78	..
Польша	51	47	63	71	64	66	..
Румыния	67,9	46	42	35,9	..	..	..
Российская Федерация	..	..	..	24	26	17	18
Словакия	..	..	..	200	200	198	198
Украина	..	72,7	62,5	30,7	5,1	3	1,2

Источник: ООН/ДЭСИАП по данным МОТ и национальных статистических ведомств.

93. Рост частного сектора в странах с переходной экономикой, либерализация политики в отношении заработной платы и поэтапное вытеснение установленных государством шкал заработной платы сыграли ключевую роль в постепенном исправлении искажений в структуре заработной платы, равно как и в исправлении крена в сторону тяжелой промышленности. По мере того как заработная плата постепенно начинает отражать относительный дефицит рабочей силы и производительность, во всех странах с переходной экономикой увеличивается разница в размерах заработной платы. Усиливается дифференциация заработной платы между фирмами одной отрасли, внутри профессиональных групп и между ними, а также внутри групп с идентичными отраслевыми особенностями и составом человеческого капитала[73]. Эволюция структуры заработной платы отражает возросший интерес к обучению со стороны тех работников, чья квалификация пользуется повышенным спросом, при этом выпускники университетов во многих странах получают заработную плату с надбавкой.

94. Усиливающаяся дифференциация заработной платы неизбежно ставит руководителей перед необходимостью поиска соответствующих способов социальной защиты наиболее низкооплачиваемых категорий трудящихся. Поиск таких стратегий поднимает нерешенные вопросы о действенности законодательного установления минимальной заработной платы и желательности индексации заработной платы[74].

95. Формирование более децентрализованного рынка труда в странах с переходной экономикой сопровождалось значительным сокращением числа членов профсоюзов в большинстве отраслей. Участие в профсоюзах сократилось во всех странах Восточной Европы, хотя в некоторых случаях профсоюзы стали более эффективными в защите прав своих членов.

3. Рост безработицы

96. Безработица, равно как и страх потерять работу, приводит к тому, что люди перестают рассчитывать на высокие заработки. Общество начинает мириться с сокращениями в реальных окладах и уменьшением реальных доходов. Несмотря на то, что повышение экономической активности в некоторых странах помогло в последнее время сдержать и даже обратить вспять рост открытой безработицы, в

большинстве восточноевропейских стран уровень безработицы остается высоким. В Албании, Болгарии, бывшей югославской Республике Македонии, Венгрии, Польше, Словакии, Словении и Хорватии уровень безработицы превышает 10 процентов (таблица 7.12). Эти показатели не могут быть охарактеризованы, как «уровень естественной безработицы» или как «уровень безработицы, не ускоряющий темпы инфляции» (НАИРУ) (см. вставку 7.6), поскольку они отмечаются в условиях в целом замедляющейся инфляции и наличия работающей по договору рабочей силы.

Таблица 7.12 Зарегистрированная безработица в отдельных странах с переходной экономикой, 1990-1995 годы

(Процентная доля от общей численности рабочей силы)

Страны	1990 год	1991 год	1992 год	1993 год	1994 год	1995 год
Албания	9,8	9,4	26,7	20,2	18	12,9
Армения	..	..	3,5	6,6	6	8,2
Азербайджан	..	0,1	0,2	0,3	0,9	1,1
Беларусь	..	..	0,5	1,7	2,1	2,8
Болгария	1,8	11,5	15,6	16,4	12,8	11,8
Хорватия	8[a]	14,1	17,8	16,6	17,3	16,8
Чешская Республика	0,7	4,1	2,6	3,5	3,2	3
Эстония	..	0,1	1,9	5	5,1	1,8
Грузия	..	..	1	2	3,8	3,1
Венгрия	1,7	7,4	12,3	12,1	10,4	11,4
Казахстан	..	..	0,5	0,6	1	2,1
Кыргызстан	..	..	0,1	0,2	0,8	2,9
Латвия	..	..	2,1[b]	5,8	6,5	6,6
Литва	..	0,3	1	3,4	4,5	6,1
Бывшая югославская Республика Македония	17,1[a]	24,5	26,8	30,3	33,2	35,6
Молдова	..	..	0,7	0,7	1	1,4
Польша	6,1	11,8	13,6	16,4	16	14,9
Румыния	1,3	3,1	8,2	10,4	10,9	8,9
Российская Федерация	..	0,1	0,8	1,1	2,1	2,2
Словакия	1,6	11,8	10,4	14,4	14,8	13,1
Словения	5,3[a]	10,1	13,3	15,5	14,2	13,7
Таджикистан	..	..	0,3	1,1	1,8	2
Туркменистан	..	..	..	..	..	..
Украина	..	..	0,3	0,4	0,3	0,3
Узбекистан	..	..	0,1	0,2	0,3	0,3

Источник: ООН/ДЭСИАП на основе данных МОТ и ЕЭС.

[a] Среднегодовой показатель.

[b] Процентная доля населения трудоспособного возраста.

97. Уровень официальной зарегистрированной безработицы в странах СНГ оставался низким — в частности по сравнению с существенно уменьшившимся объемом производства — в силу недостаточности статистических данных, касающихся зарегистрированных безработных. Сравнение данных, полученных в ходе обследований трудовых ресурсов (ОТР) на основе методологии МОТ, и данных о зарегистрированной безработице, полученных из системы службы трудоустройства, показывает, что реальная безработица в Российской Федерации в 1995 году почти в три раза превышала уровень зарегистрированной безработицы (7,5 процента и 2,2 процента). Подобные различия наблюдались и во многих других странах СНГ, в первую очередь потому, что многие безработные не испытывали потребности регистрироваться из-за низкого размера пособий и скептического отношения к возможностям службы трудоустройства помочь им найти подходящую работу[75].

98. Только в Чешской Республике (см. вставку 7.3) и в Словакии данные о безработице, полученные на основе обследований, совпали с данными о зарегистрированной безработице. В Румынии, Словении и Польше данные о зарегистрированной безработице были более высокими по сравнению с показателем безработицы, основанным на результатах обследований трудовых ресурсов, что, вероятно, объясняется более широким определением безработицы. В диаграмме 7.8 показан избыток рабочей силы на рынке труда в отдельных восточноевропейских странах.

Вставка 7.3 Низкая безработица в Чешской Республике

В отличие от большинства других стран с переходной экономикой, в которых адаптация к новым условиям рынка рабочей силы было болезненным процессом и сопровождалось значительным ростом безработицы, Чешской Республике удалось произвести структурную перестройку, сохранив при этом низкий уровень безработицы. Хотя в течение начального периода реформы уровень отрытой безработицы достиг почти 5 процентов от общей численности рабочей силы, затем он быстро снизился, остановившись на показателе 3-3,5 процента, который является одним из самых низких в Европе.

Как же Чешская Республика смогла не допустить роста безработицы в период значительного напряжения экономики? В этой связи следует учитывать ряд факторов. Показатель сокращения числа безработных в Чешской Республики в 4-5 раз превышал соответствующий показатель других стран региона[a], что объясняется многими причинами, включая политику предприятий и корректировку заработной платы. Стремительно росло число мелких компаний, причем быстрое увеличение числа рабочих мест в секторе услуг в какой-то степени компенсировало потерю рабочих мест в промышленности и сельском хозяйстве.

Наряду с общим низким показателем безработицы положение в различных районах страны весьма различается, и уровень безработицы в Моравии и Центральной Богемии выражается двузначным числом. Рабочие места являются очень сконцентрированными, в результате чего распределение вакансий не соответствует распределению лиц, ищущих работу. Эти и другие касающиеся рынка рабочей силы вопросы решались путем эффективного осуществления активных стратегий, ориентированных на рынок труда.

Основа таких стратегий была заложена Законом о занятости, который был принят в Чехословакии в 1991 году и сохранил свою силу в Чешской Республике. Закон о занятости опирался на трехсторонний подход. Каждое лицо, активно ищущее работу, могло воспользоваться услугами посредника по вопросам трудоустройства. При необходимости предоставлялись возможности для обучения, а в случае потери работы оказывалась материальная помощь. Со временем размер пособий сократился, и объем расходов на компенсацию в случае потери работы лишь немного превышает

объем расходов на содержание государственных служб трудоустройства и на субсидии частным фирмам, предназначенные для оплаты ими труда своих сотрудников[b]. Центральное место в рамках активных стратегий, касающихся рынка рабочей силы, занимают широко доступные системы переподготовки, которыми пользуются многие не имеющие работы лица.

Одним из наиболее впечатляющих достижений Чешской Республики было создание в 1991 году правовой структуры, наделенной эффективными механизмами исполнения законов. Стратегии, касающиеся рынка рабочей силы, оперативно и расчетливо воплощаются в жизнь при весьма низком объеме накладных расходов. По сравнению с другими странами с переходной экономикой более высокая доля сотрудников государственной службы трудоустройства (ГСТ) используется для выполнения функций посредников по нахождению работы, чем для выдачи пособий по безработице, и большему числу сотрудников поручается решать задачи, требующие непосредственных контактов с зарегистрированными безработными. Каждый такой сотрудник работает не больше чем с 30 безработными, что, например, значительно меньше, чем в большинстве развивающихся стран, в которых подобный сотрудник, как правило, занимается с 200 безработными[c]. Кроме того, в результате более эффективного руководства сотрудники ГСТ имеют возможность производить более тщательный анализ имеющихся вакансий и кандидатур, что помогает им более качественно устраивать людей на работу и, возможно, снижать уровень безработицы. В 1993-1994 годах примерно половина от общего числа лиц, выбывших из списка ищущих работу, приходилась на лиц, получивших работу, — что по любым меркам является большим достижением[d].

В некоторых отношениях политика Чешской Республики в области рабочей силы похожа на политику других центральноевропейских стран с переходной экономикой. В рамках этой политики были предприняты целенаправленные шаги по сокращению предложения рабочей силы, с тем чтобы уменьшить давление на рынок труда. Была введена система досрочного ухода на пенсию, в результате которой число наемных рабочих несколько сократилось. Почти удвоен был индивидуальный подоходный налог для работающих лиц старше пенсионного возраста, в результате чего многие пенсионеры были вынуждены уйти с работы. Многие женщины, показатель занятости которых при централизованно планируемой экономике был необычно высоким, также прекратили работать, и уровень занятости женщин в период с 1992 по 1995 годы сократился на 7 процентов (будущее покажет, является ли такое сокращение позитивным фактором). Кроме того, сокращению занятости женщин способствовало негативное отношение в обществе к работающим женщинам[e]. Некоторые женщины, возможно, были вынуждены оставить работу в связи с довольно крупным сокращением объема производства в тех отраслях промышленности, в которых женщины традиционно занимали преобладающее положение, как, например, швейная и текстильная промышленность, а также из-за плохих перспектив повторного устройства на работу[f].

Структуры оплаты труда на государственных предприятиях, на которые приходится чуть меньше половины от общего числа работающих в Чешской Республике, приспосабливались к условиям рынка медленно. После проведения реформы величина реальной оплаты труда уменьшилась, как это имело место и в других странах с переходной экономикой, что препятствовало сокращению занятости. Возможно, перестройку структур оплаты труда тормозило существование в государственном секторе соответствующих стратегий в области доходов. Правительство сохраняло относительно высокий объем средств, выделяемых для субсидий на выплату заработной платы, зачастую отдавая предпочтение соображениям социального характера, а не критериям эффективности. В то же время профсоюзы не смогли оказать сколь-либо значительное влияние на размер заработной платы ни в государственном, ни в частном секторах. Такое положение начинает меняться: в условиях конкуренции со стороны частных фирм в борьбе за высокообразованных сотрудников нынешние и бывшие государственные (недавно приватизированные) предприятия скорректировали структуры оплаты труда таким образом,

чтобы они соответствовали предложениям предприятий частного сектора. Как представляется, структуры оплаты труда все больше отличаются от моделей, возникших в результате преференционного отношения в рамках центрального планирования, и все больше начинают походить на модели, существующие в странах с рыночной экономикой[g].

В отличие от некоторых других восточноевропейских государств, желающих вступить в Европейский союз, Чешская Республика не оказывало давление на убыточные предприятия, с тем чтобы они увольняли работающих или объявляли банкротство, придерживаясь вместо этого более умеренного подхода. Финансовый консерватизм и финансовая сбалансированность на начальном этапе перехода также помогли относительно быстро добиться макроэкономической стабилизации.

Хотя все эти факторы имели свое важное значение, нельзя обойти вниманием один фактор нематериального характера: способность работников, имеющих высокую компетентность, приспосабливаться к новым комплексам стимулов и реагировать на них.

---

[a] Jan Svejnar, «Enterprises and workers in the transition: econometric evidence», American Economic Review, vol. 86, No. 2 (May 1996), p. 124.

[b] См. Review of the Labour Market in the Czech Republic (Paris, OECD, 1995), p. 80.

[c] T. Boeri and M. Burda, «Active labour market policies, job matching and the Czech miracle», European Economic Review, vol. 40, Nos. 3-5 (1996), p. 807.

[d] Ibid.

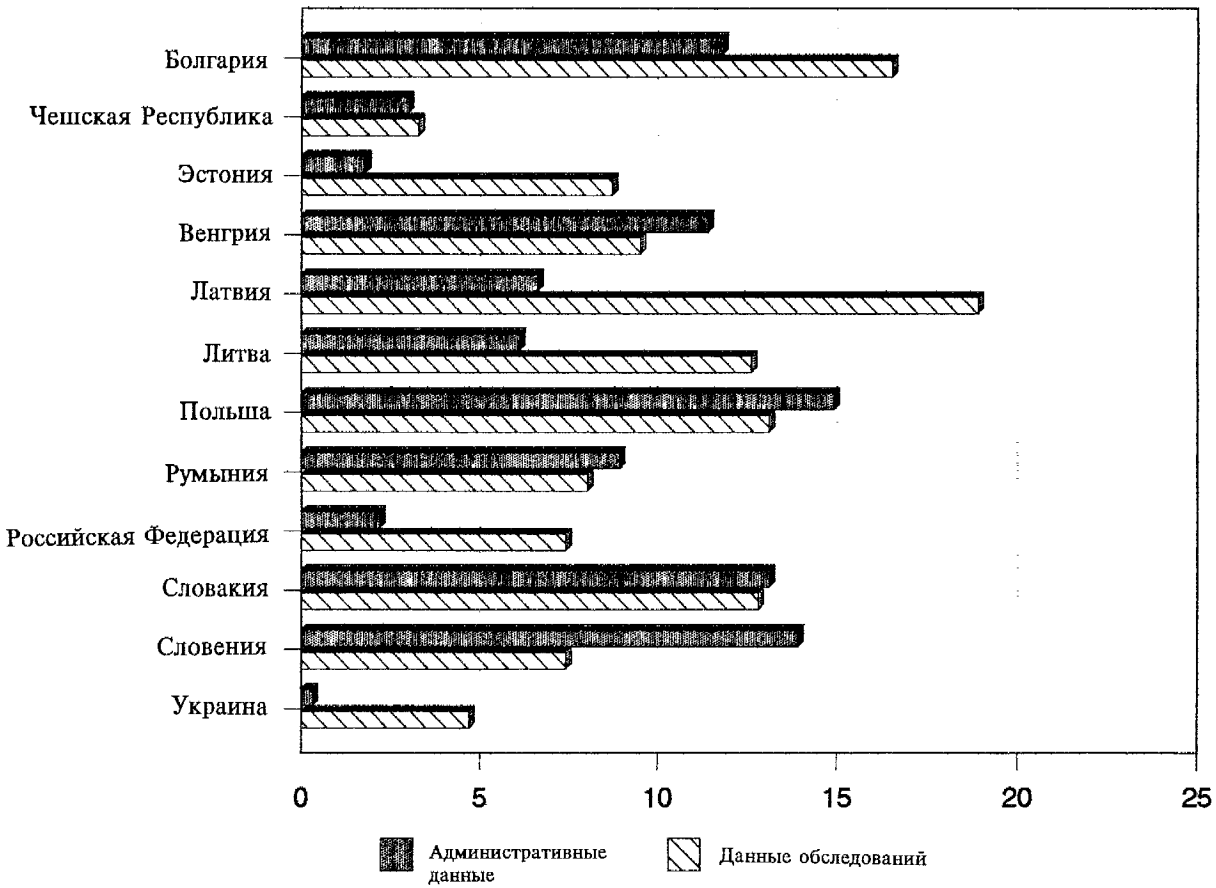
[e] См., например, M. Ferber, «Czech women in transition», Monthly Labor Review, vol. 117, No. 11 (Вашингтон, О.К, 1994 год), стр. 34.

[f] Review of the Labour Market in the Czech Republic (Paris, OECD, 1995), p. 15.

[g] См., например, Robert J. Flanagan, «Wage structures in the Czech economy», IMF Staff Papers, vol. 42, No. 4 (Вашингтон, О.К., 1995 год), стр. 852.

Диаграмма 7.8 Величина избытка рабочей силы на рынке труда в странах с переходной экономикой, 1995 год

(В процентах от общей численности рабочей силы)



Источник: ООН/ДЭСИАП на основе данных МОТ.

/....

99. Проведение в Восточной Европе ориентированных на рынок реформ способствовало легализации многих видов экономической деятельности, которая часто проводилась параллельно с деятельностью формального сектора. Хотя всегда предполагалось, что неформальная экономика создает значительное число рабочих мест, ограниченность данных затрудняла проведение оценки масштабов этого сектора. В некоторых странах с переходной экономикой национальные статистические управления в последнее время произвели оценку масштабов неофициальной занятости, которые оказались весьма значительными (см. вставку 7.4).

Вставка 7.4 Неофициальная занятость в Польше: решение проблемы выживания?

Незарегистрированная занятость является широко распространенным явлением во многих странах с переходной экономикой, где миллионы людей работают в неформальном секторе. Люди ищут работу в этом секторе либо потому, что они не могут устроиться в формальном секторе, либо поскольку они хотят пополнить доход от другой работы. Работодатели используют неформальный рынок как источник дешевой отечественной и иностранной рабочей силы. На уровне домашних хозяйств незарегистрированный наем может позволить найти, удобно и недорого, пару рабочих рук. Работа в неформальном секторе имеет большое значение для национальной экономики, так как она поглощает избыточную рабочую силу и сокращает социальные расходы правительства. Поскольку этот сектор нередко являет собой благодатную почву для разного рода правонарушений, включая уклонение от уплаты налогов, власти нередко занимают враждебную позицию по отношению к неформальным работодателям. Подпольный наем на работу может приводить к потере трудящимися их прав и привилегий, поскольку условия найма диктуются в основном работодателем. Кроме того, лишь формальный сектор предоставляет средства для финансирования сетей социальной защиты.

Довольно сложно оценить число лиц, работающих без официальной регистрации. В рамках проводящихся в Польше с мая 1992 года периодических обследований трудовых ресурсов предпринимаются попытки охватить всех членов домашних хозяйств в возрасте старше 15 лет, включая тех из них, кто работает без договора. Поскольку обследования проводятся исключительно в статистических целях, опрашиваемым не задается вопросов, касающихся характера их трудового соглашения, и для опрашиваемых нет никаких причин скрывать, что они работают. Таким образом, полученные в результате этих обследований данные включают в себя и работников, занятых в неформальной экономике.

Для определения масштабов неформальной занятости исчисляется разница между числом работающих по оценкам обследований трудовых ресурсов и числом работающих по данным административных обследований (предприятий). Необходимо производить дополнительную корректировку полученных данных с учетом того факта, что обследования трудовых ресурсов охватывают лишь частные домашние хозяйства и не включают, таким образом, рабочих, проживающих в рабочих и студенческих общежитиях и в других местах.

По состоянию на август 1994 года уровень неофициальной занятости в Польше оценивался в 1 126 000 человек, или 7,5 процента от общего показателя официальной занятости. Оценки, сделанные через год, показали, что число неофициальных рабочих сократилось до 1 011 000 человек, или 6,6 процента от общего показателя официальной занятости.

Для выработки политики на государственном и муниципальном уровнях исключительно важное значение имеет сбор надежной информации о незарегистрированной работе по найму. Опрошенные указали три основных мотива неофициальной работы: недостаточный доход, отсутствие рабочих мест в официальном секторе и высокие налоги на индивидуальный доход, побуждающие рабочих не регистрировать свои заработки.

Почти 60 процентов от общего числа неофициальных рабочих работали более чем на одной работе. Примерно треть от общего числа опрошенных работали на неофициальной работе менее месяца, в то время как более 20 процентов от общего числа опрошенных работали на неофициальной работе в течение по крайней мере четырех месяцев. Что касается гендерного распределения, то мужчины составляли 64 процента от общего числа неофициальных рабочих. Что касается уровня образования, то, хотя в этом секторе находили работу рабочие со всеми уровнями образования, большинство рабочих мест были связаны с выполнением низкооплачиваемой работы для неквалифицированных и низкоквалифицированных работников.

Источник: Malgorzata Kalaska and Janush Witkowski, Unregistered Employment in Poland in 1995 (Warsaw, Central Statistical Office, 1996).

100. На первом этапе экономического перехода по мере изменения относительных цен и снижения реального объема производства все страны столкнулись с ростом циклической и структурной безработицы. В Польше, Чешской Республике, Словении и Словакии последствия этих изменений были ликвидированы лишь недавно; в СНГ экономический подъем пока еще не наступил. Происшедшее в Восточной Европе некоторое сокращение безработицы, возможно, является результатом уменьшения циклической безработицы, что случается при быстром экономическом росте и быстром расширении секторов, включающих в себя мелкие предприятия. Систематический характер структурной безработицы не предполагает резкое сокращение безработицы, если только не происходит перемещение ресурсов в сектора, в которых экономический подъем сопровождается увеличением числа рабочих мест. Даже в том случае, если объем промышленного производства вновь выйдет на свои дореформенные уровни, увеличение числа рабочих мест может не произойти, поскольку рост объема производства, по всей вероятности, будет связан с повышением производительности труда[76]. Важнейшим источником новых рабочих мест в предстоящие годы может стать сектор услуг.

101. Структура занятости во многих странах характеризуется неравномерным региональным распределением, которое в значительной степени является наследием централизованной экономики, заключающемся в концентрации тяжелой промышленности в нескольких местах. По мере сокращения объема промышленной продукции в этих районах образовалась высокая безработица. Региональная несбалансированность безработицы усугублялась низким уровнем мобильности рабочей силы, что объясняется недостаточно развитым рынком жилья. В некоторых странах СНГ мобильность рабочей силы также сдерживается административными или финансовыми препятствиями, такими, как прописка или необходимость регистрации по месту жительству в крупных городах. Вызванная этим низкая предрасположенность к миграции является негативным фактором в деле снижения высокой безработицы, поскольку наряду с районами, находящимися в состоянии застоя, существует ряд быстро развивающихся коммерческих центров с более благоприятными возможностями в области трудоустройства.

102. В некоторых странах разный уровень безработицы в различных областях стал результатом более эффективного исполнения законов о банкротстве. В других местах одним из определяющих это явление факторов стало прекращение выделения региональных субсидий. Зачастую вышесредний показатель уровня безработицы был результатом не только сокращения рабочих мест, темпы которого также

превышали средний уровень, но и более медленного создания рабочих мест в районах, лишенных адекватной промышленной инфраструктуры или услуг. Даже в относительно благополучных странах, таких, как Чешская Республика (см. вставку 7.3), в некоторых районах ощущается нехватка рабочей силы, а в других — уровень безработицы измеряется двузначным числом. Значительная разница в показателях безработицы по различным районам согласно данным экспертов ОЭСР не уменьшается: в районах с наиболее низким уровнем безработицы имеется больше всего рабочих мест и разрыв между районами, в которых проживают лица, ищущие работу, и районами, в которых имеются вакансии, увеличивается, что позволяет предположить, что долгосрочная безработица может стать характерной особенностью тех районов, в которых в настоящее время существует высокий уровень безработицы[77].

103. Свою роль в усилении миграционных потоков за границу сыграло ухудшение условий на рынке рабочей силы в странах с переходной экономикой, хотя опасения в отношении массовой миграции на запад из стран Центральной и Восточной Европы оказались беспочвенными. Возросли масштабы международной миграции рабочей силы как между странами с переходной экономикой и странами с развитой рыночной экономикой, так и внутри стран с переходной экономикой. Западная Европа и Северная Америка стали наиболее желанными местами для мигрантов из Центральной и Восточной Европы и СНГ, особенно для высокообразованных лиц, имеющих навыки, на которые на рынке существует спрос. В большинстве стран Центральной и Восточной Европы и СНГ в результате миграции произошло сокращение чистой численности населения; существенным исключением является Российская Федерация, на территорию которой в период с 1993 по 1995 годы въехало более 3 миллионов иммигрантов из стран СНГ. По крайней мере, в краткосрочной перспективе международная миграция, судя по всему, должна улучшить функционирование рынка и смягчить безработицу[78] - даже при отсутствии комплексных стратегий в области миграции, которые в большинстве стран Восточной Европы не разработаны.

104. Новым явлением в некоторых странах с переходной экономикой стал рост легальной иммиграции. Страны, которые дальше продвинулись в деле проведения реформ, часто привлекают иммигрантов из соседних стран с переходной экономикой. Например, в Чешской Республике, Словакии и Словении в период 1994-1995 годов происходила позитивная чистая миграция. Хотя в Польше была отмечена чистая эмиграция, в этой стране также в последнее время имеет место рост масштабов легальной иммиграции, и в 1995 году иностранцам было выдано около 10 000 разрешений на работу. До 1990 года такие разрешения практически не выдавались. Другим обнадеживающим фактором является наличие среди этих иммигрантов значительной доли высокообразованных и опытных специалистов, многим из которых приходилось работать в условиях рыночной экономики. Такая «обратная утечка умов» будет способствовать переходу к рыночной экономике[79].

105. По мере сокращения спроса на рабочую силу во всех странах с переходной экономикой возросла раздробленность рынка труда на сегменты, и некоторые социальные и демографические группы несут на себе основную тяжесть структурной перестройки. Распад компаний-гигантов и сокращение объема промышленного производства стали причиной ухода с рынка труда рабочих более старшего возраста. Их уход, как правило, является первой и самой легкой мерой сокращения численности рабочей силы. В некоторых странах после принятия налоговых наказаний за наем число работающих пенсионеров сократилось. Сокращение масштабов использования труда пожилых людей, на которых во многих странах с переходной экономикой приходилось 8-12 процентов от общей численности работающих, было значительным[80]. В других странах, чтобы уменьшить размеры рабочей силы, применялись схемы досрочного ухода на пенсию. Этот вариант оказался связанным с большими расходами по причине сокращения производства и пенсионных обязательств. Например, в Словении досрочный выход рабочих старшего возраста на пенсию не создал рабочие места для молодых рабочих и не предотвратил безработицу, а лишь принес негативные результаты[81]. Поскольку размер пенсий в Восточной Европе в предыдущее время был довольно низким, в результате потери дополнительного дохода значительная

часть населения оказалась в условиях нищеты. Нахождение возможностей для вовлечения рабочих старшего возраста в переходный процесс остается важной социальной задачей.

4. Безработица среди молодежи

106. Анализ масштабов безработицы среди различных групп населения показывает, что в наиболее тяжелом положении оказалась молодежь (лица в возрасте до 25 лет). Уровень безработицы среди молодых людей, в том числе среди имеющих высшее и полное среднее образование, существенно — нередко в два раза — превышает средние показатели по стране. Самый высокий уровень безработицы среди молодежи в Восточной Европе в 1995 году отмечался в Болгарии (где доля безработной молодежи по отношению к общей численности безработных в стране составляла свыше 40 процентов). На втором месте Польша (свыше 30 процентов), а затем Словакия (30 процентов), (диаграмма 7.9, график A)[82].

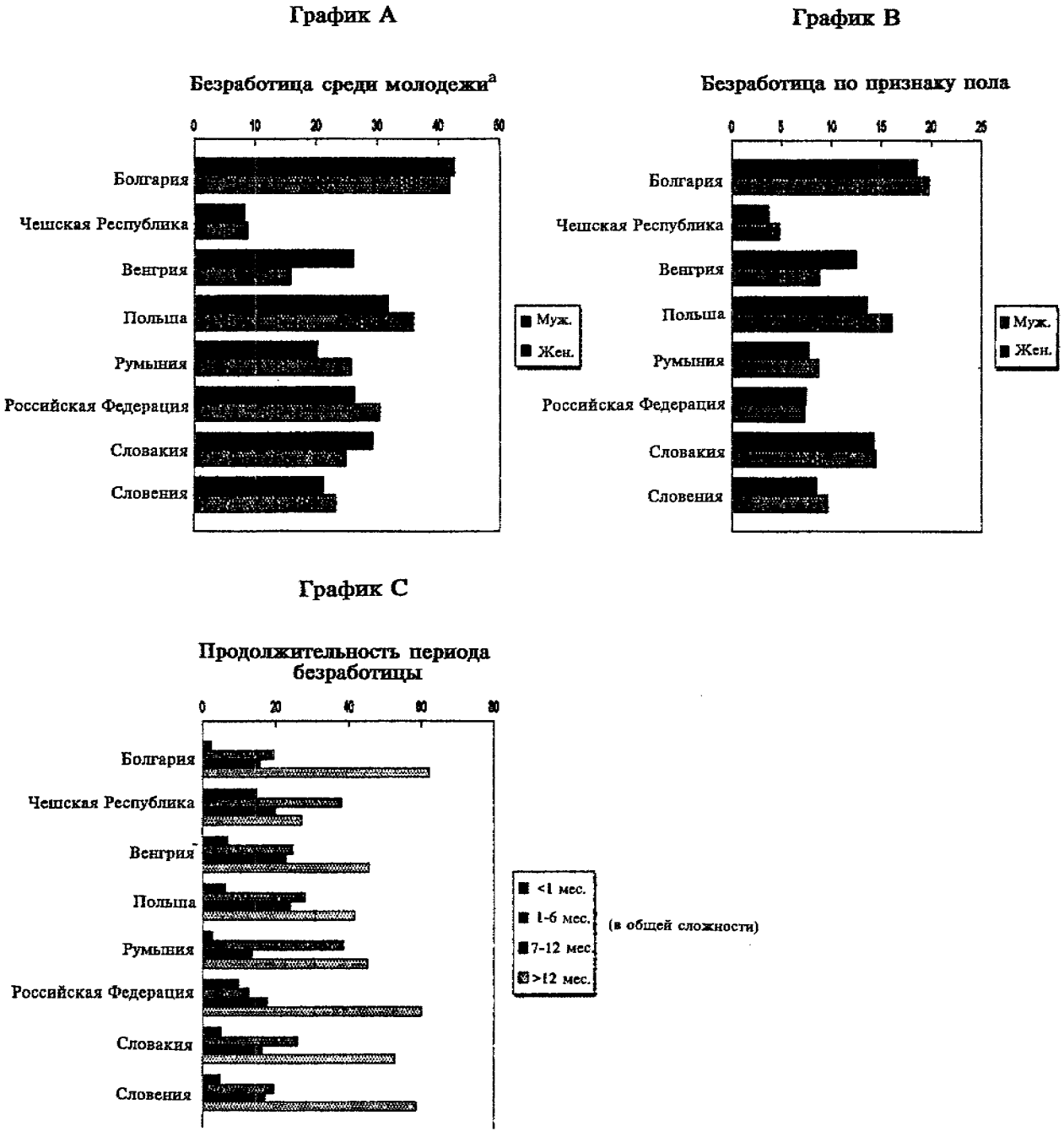
107. Безработица среди молодежи объясняется рядом факторов и, в первую очередь, глубоким экономическим кризисом, который привел к сворачиванию процесса создания новых рабочих мест на рынке труда. Во многих компаниях получила широкое распространение практика введения мораториев на набор рабочей силы, которая объясняется тем, что эти компании при проведении сокращения штатов предпочитают вместо массовых увольнений использовать тактику ликвидации должностей по объективным причинам. С другой стороны, формирующийся частный сектор нередко заинтересован в наборе не столько безработных или недавних выпускников школ, сколько квалифицированных специалистов, в том числе уже имеющих опыт работы в государственном секторе. К тому же во многих странах с переходной экономикой система образования оказалась неспособной удовлетворять спрос специалистов новых профилей, что в свою очередь приводило к глубоким несоответствиям между теми навыками, которые выпускники получали в стенах учебных заведений, и теми специальностями, которые требовались на рынке труда[83].

5. Гендерные аспекты безработицы

108. В середине 90-х годов в большинстве стран уровень безработицы среди женщин, превышал средний уровень по стране (диаграмма 7.9, график B). В Румынии, например, уровень безработицы среди женщин был в два раза выше, чем среди мужчин[84]. Кроме того, во всех странах с переходной экономикой, за исключением Венгрии и Российской Федерации, доля женщин среди безработных в 1995 году составляла свыше 50 процентов.

109. Резкое сокращение занятости женщин на практике было связано с вытеснением женщин с рынка труда, хотя и не все они, в конечном счете, оказались в рядах безработных. Сокращение доли женщин в составе рабочей силы в начале 90-х годов отмечалось во всех странах Центральной Европы, принадлежащих к Вишеградской группе, за исключением Польши. Например, в 1989-1995 годах в Чешской Республике доля женщин в составе рабочей силы снизилась с 88,7 процента до 83,6 процента, в Венгрии — с 78,4 процента до 64,9 процента и в Словакии — с 80,5 процента до 71,4 процента[85].

Диаграмма 7.9 Безработица в отдельных странах с переходной экономикой, 1994—1995 годы



Источник: ООН/ДЭСИАП на основе базы данных о трудовых ресурсах Центра по сотрудничеству со странами с переходной экономикой (ЦССПЭ) ОЭСР и национальных статистических данных.

Примечание: Мужчины: процентная доля от общей численности мужчин в составе самодеятельного населения; Женщины: процентная доля от общей численности женщин в составе самодеятельного населения.

[a] В возрасте до 25 лет.

110. Наблюдающиеся изменения в профессиональной структуре предприятий нередко приводят к сокращению персонала, работающего по многим «традиционным» женским специальностям, обычно предполагающим выполнение работы средней квалификации. Число увольнений среди женщин этой категории значительно превышает число увольнений среди мужчин. Например, согласно результатам обследования, проведенного в Венгрии, дифференциация по признаку пола имеет широкое распространение на многих предприятиях, в результате чего к женщинам предъявляются более низкие квалификационные требования и перед ними открываются более ограниченные перспективы в плане продвижения по службе. В условиях происходящих изменений в профессиональной структуре эти не требующие высокой квалификации должности находятся под угрозой сокращения или радикального пересмотра соответствующих должностных функций, в связи с чем женщины подвергаются более высокому риску оказаться безработными[86]. В то же время потерявшие работу женщины чаще, чем мужчины, остаются дома, не пытаясь найти себе другую работу. Феномен «безработного, потерявшего надежду в скором времени найти работу», как правило, шире распространен среди женщин, чем среди мужчин[87].

111. Меры, рассчитанные на сокращение предложения рабочей силы, нередко осуществляются за счет женщин, хотя такая дискриминация иногда приобретает завуалированные формы. В Украине, например, один из распространенных способов сокрытия безработицы заключался в принуждении женщин продлевать отпуск по беременности и родам на несколько лет (2-3 года). В других случаях женщины сами решали продлить такой отпуск, зная, что в случае возвращения на предприятие они получат низкооплачиваемую работу, или понимая, что администрация особой настойчивости по поводу их возвращения не проявляет[88]. Аналогичная практика в отношении продолжительных отпусков по беременности (с сохранением содержания только в течение срока, предусмотренного законом) применялась и в Российской Федерации. В переживающих кризис отраслях, таких, как текстильная и швейная промышленность, средняя продолжительность отпуска по беременности и родам увеличилась вдвое[89]. Согласно сообщениям, число женщин в таких отпусках также увеличивается в Венгрии и других странах Центральной Европы.

6. Застойная безработица

112. Во всех странах с переходной экономикой все большие масштабы приобретает застойная безработица. Застойная, а не фрикционная безработица в этих странах стала важным новым фактором, способствующим социальной изоляции, маргинализации и снижению качества жизни людей.

113. Несмотря на некоторое увеличение объемов производства в некоторых восточноевропейских странах, доля хронически безработных в общей численности безработных во всех странах возросла. В конце 1995 года хронически безработные составляли 31 процент от общей численности безработных в Чешской Республике, 42-47 процентов в Польше и Румынии и свыше 50 процентов в других странах, в том числе почти 66 процентов в Болгарии (диаграмма 7.9, график C)[90].

114. Вероятность найти работу в странах с переходной экономикой, подобно тому, как это имеет место и в развитых странах, сокращается по мере увеличения продолжительности перерыва в занятости (так называемая «зависимость от фактора продолжительности»). В связи с этим в некоторых случаях (самым наглядным примером является Болгария) длительное пребывание в положении безработных вынуждает людей отказаться от активного поиска работы. И, в конечном счете, эти люди полностью уходят с рынка труда. В некоторых странах безработные лица в среднем возрасте (т.е. люди, которые должны бы быть на самом взлете своей трудовой карьеры) составляют до одной трети от общей численности хронически безработных[91].

115. Во всех странах с переходной экономикой среди хронически безработных и уволенных в связи с сокращением производства непомерно большую долю составляют женщины, а также малообразованная и

низкоквалифицированные рабочие. При этом самым уязвимыми являются люди с самым низким образовательным уровнем и самой низкой квалификацией. Таким образом, для того чтобы добиться смягчения остроты проблемы застойной безработицы меры в области регулирования рынков труда должны быть направлены на улучшение положения уязвимых групп населения, а также на конкретные географические районы.

7. Скрытая безработица

116. Несмотря на заметное увеличение масштабов явной безработицы, одним из серьезных препятствий для повышения эффективности и производительности труда по-прежнему являлась скрытая безработица. Резкое снижение производства свидетельствовало об обострении проблемы избыточной рабочей силы на предприятиях, даже по сравнению с экстенсивным расширением штатов в условиях централизованного планирования. По данным Европейской экономической комиссии, только в Венгрии, Польше и Словении в 1990-1994 годах отмечалось некоторое снижение избыточной занятости[92]. Во всех государствах СНГ и странах Балтии в результате спада производства и низких темпов реорганизации производственного процесса проблема избыточной рабочей силы существенно обострилась.

117. Ограниченность статистических данных не позволяет получить достаточно подробную информацию о положении в области скрытой безработицы. Кроме того, в разных странах и на разных предприятиях положение неодинаково. Особенно широкие масштабы проблема накопления рабочих кадров «про запас» приобрела в странах СНГ. Согласно данным МОТ, полученным в результате проведения обследований рабочей силы, в Российской Федерации избыточная (по мнению руководителей предприятий) рабочая сила на уровне предприятий в среднем составляет 8 процентов от численности работающих в промышленных отраслях[93]. Вместе с тем, с учетом недоиспользования рабочей силы из-за частичных или полных остановок производства, предоставления части рабочих «административных отпусков» (этот термин в целом служит удобным эвфемизмом безработицы) и потерь рабочего времени, связанных с введением сокращенного рабочего дня, скрытая безработица в промышленности Российской Федерации в 1995 году составляла свыше 28 процентов от общей численности рабочей силы[94]. В Украине в 1995 году положение было еще хуже: 34,4 процента всех трудящихся находились в неоплачиваемых отпусках, т.е. они официально считались трудоустроенными, но вероятность их вызова на работу была невелика, и очень многие из них (иногда до 50 процентов) работали неполный рабочий день[95].

118. Снижение уровня скрытой безработицы стало ответственной стратегической задачей и важным элементом процесса реорганизации предприятий. Многие аспекты этой проблемы имеют политические коннотации, поскольку дополнительный приток высвобождаемой рабочей силы может обострить и без того напряженное положение на рынках труда и тем самым вызвать социальные беспорядки. Устранив стимулы для сохранения раздутых штатов предприятий и обеспечив строгое соблюдение законов о банкротстве, правительства стран с переходной экономикой смогут успешно решать задачу проведения намеченной программы реорганизации промышленности. В противном случае значительная часть населения в результате обострения проблемы нищеты может оказаться маргинализованной, что в свою очередь приведет к увеличению финансового бремени в силу возникшей необходимости оказания помощи «новым бедным».

8. Политика в области регулирования рынка рабочей силы и ее варианты

119. Несмотря на то, что все страны с переходной экономикой решительно обязались принимать меры, направленные на достижение цели полной занятости, рассматривая ее в качестве первоочередной задачи, выбор конкретных вариантов политики неизбежно зависит от специфики перестройки в той или иной стране, и в том числе от последовательности и темпов осуществления отдельных мероприятий в рамках национальной программной структурной перестройки. Во многих странах осуществляемый процесс перестройки открыл возможности руководителям накопить бесценный практический опыт и лучше

понять, при каких условиях может быть эффективной та или иная политика, направленная на расширение занятости, и в чем проявляется взаимозависимость между экономическим ростом и стимулированием расширения занятости.

120. Какова бы ни была конкретная национальная специфика стран с переходной экономикой, трудно представить снижение уровня безработицы и расширение производительной занятости без сбалансированного и устойчивого экономического роста. Благоприятные макроэкономические условия, обеспечиваемые надлежащей финансово-бюджетной и кредитно-денежной политикой, могут стимулировать экономический рост и расширение занятости. Вместе с тем во многих странах с переходной экономикой отмечается значительное сокращение покупательной способности населения в результате снижения доходов, низких темпов роста заработной платы и уменьшения численности населения, имеющего оплачиваемую работу. Поскольку выход на экспортные рынки нередко сопряжен с большими сложностями, а объемы экспорта увеличиваются довольно медленно, предприятиям во многих странах с переходной экономикой бывает исключительно трудно перестроить свою деятельность в условиях отсутствия достаточного спроса на их продукцию на внутреннем рынке. И хотя с проблемой сбыта своей продукции сталкиваются все предприятия в той или иной степени, включая крупные компании, эта проблема стоит особенно остро для мелких и средних компаний, препятствуя их развитию и сдерживая процесс создания новых рабочих мест. Ограниченный спрос на внутреннем рынке привел к резкому сокращению инвестиций в большинстве стран с переходной экономикой, поставив под угрозу задачу возрождения экономики и способствуя сохранению застоя в промышленности.

121. Чудодейственного решения проблемы спроса на нынешнем этапе перестройки большинства стран нет. Тем не менее неинфляционные меры по стимулированию спроса могут оказать благотворное воздействие на усилия по созданию такой среды, в которой мог бы возобновиться экономический рост. В этом смысле осуществление комплекса мер по предупреждению дальнейшей эрозии доходов не только имеет важное значение с социальной точки зрения, поскольку оно позволяет предотвратить обнищание и маргинализацию значительной части населения, но также и с той точки зрения, что оно дает возможность положить конец процессу снижения спроса на внутреннем рынке. Соответственно, одна из мер должна быть направлена на предупреждение дальнейшего снижения реальной заработной платы в финансируемых из государственного бюджета отраслях, а также повышение покупательной способности пенсий и других безвозмездных социальных выплат из государственного бюджета.

122. В более долгосрочной перспективе не менее важную роль в повышении спроса на рынке может сыграть микроэкономическая политика на первых этапах посредством стимулирования реорганизации предприятий в целях снижения затрат на единицу продукции. Более низкие издержки и более перспективная номенклатура товаров наряду с повышением качества обычно позволяют предприятиям в результате расширения экспорта занять более прочное место на международном рынке. Успешное развитие стран Восточной Азии, которое частично объясняется последовательной стратегией развития экспорта и высокой результативностью национальных предприятий на международных рынках, демонстрирует преимущества глобальных операций в плане сокращения расходов и достижения экономии масштаба на уровне предприятия. В большинстве стран с переходной экономикой предприятиям трудно рассчитывать на устойчивый успех на международных рынках без обновления технологии и внедрения новых методов производства. В этом контексте многое будет зависеть от способности предприятий внедрять новшества и поддерживать производительность на уровне мировых стандартов. Иностранные инвестиции как важный источник внедрения новой технологии и новых методов ведения производства также может способствовать расширению экспорта и повышению конкурентоспособности предприятий, что также способствует расширению сферы занятости. В этой связи принятие на национальном уровне взвешенной и последовательной политики в области развития промышленности может повысить шансы страны на достижение желаемых результатов.

123. Формирование и функционирование таких механизмов рынка труда, как «рыночные» системы социального обеспечения и системы определения размеров заработной платы, а также повышение актуальности секторов просвещения и профессиональной подготовки в плане реагирования на изменения структуры спроса на рынке труда доказали их особое значение в деле обеспечения прочной основы для предупреждения безработицы и расширения занятости. Более того, повышается роль этих механизмов и в выборе соответствующего политического курса. В процессе выработки национальной политики все большее значение отводится задаче получения более полной информации о функционировании внутренних рынков труда, в том числе информации о профессиональном составе, подвижности и ожиданиях рабочей силы в отношении размеров заработной платы, чем прежде. Этому же вопросу уделяется больше места и в процессе деятельности, направленной на повышение качества предлагаемых рынком труда услуг на местах или в масштабах страны. В то же время, поскольку процесс демократизации, охвативший все страны с переходной экономикой с конца 1980 года, сильно сказался на системе правления и функционировании гражданского общества, все шире растет осознание необходимости обеспечения демократического процесса разработки политики и развития социального диалога, расширяющих число участников в осуществлении контроля за ходом выполнения политики и за деятельностью учреждений.

124. Разрабатывая и закладывая теоретические основы своей политики в области регулирования рынка труда, многие страны с переходной экономикой, бесспорно, заимствовали богатый опыт развитых стран с рыночной экономикой. Для решения поставленной задачи был выбран двухэтапный подход. На первом этапе были проведены реформы в правовой и институциональной сферах и была создана прочная нормативно-правовая база для системы социальной защиты безработных. После принятия законов и подзаконных актов о труде почти во всех странах были созданы сети бюро по трудоустройству. На втором этапе были учреждены программы выплаты пособий по безработице и были четко определены критерии в отношении предоставления таких пособий. Подобно тому, как это делается в странах ОЭСР, в этих программах устанавливались максимальные сроки выплаты пособий по безработице, коэффициент замещения дохода (отношение средней ставки пособия по безработице к средней ставке заработной платы) и некоторые критерии в отношении того, кто обладает правом на получение пособий. Помимо пассивных мер (выплата пособий по безработице), многие страны Восточной Европы также осуществляли активные программы регулирования рынка труда, которые включали профессиональную подготовку и повышение квалификации безработных, оказание населению, занятому в секторе индивидуальной трудовой деятельности, помощи в отношении создания новых предприятий, предоставление государственных услуг в области трудоустройства и т.д.

125. Характер и масштабы изменений конъюнктуры на рынке труда и все более серьезные бюджетно-финансовые трудности оказали влияние на меры в области регулирования рынка труда обеих категорий, потребовав проведения необходимых изменений и корректировок. Средняя продолжительность перерывов в занятости резко возросла, что имело очень тяжелые последствия для бюджетов многих стран. В связи с этим одной из первых крупных корректировок в странах Восточной Европы было введение более строгих правил в отношении предоставления права на получение пособий. После этого была снижена продолжительность срока выплаты пособий. Основанием для принятия этой меры послужил практический опыт, который показывает, что некоторые безработные, пока они получают пособия, не торопятся возвращаться на рынок труда[96].

126. В 1995 году безработные в Восточной Европе могли рассчитывать на получение пособий по безработице в течение 6-12 месяцев, что зависело, главным образом, от их трудового стажа. Например, в Албании, Болгарии, Венгрии, Польше, Российской Федерации и Украине максимальная продолжительность выплаты пособий по безработице составляла один год; а в Беларуси, Литве, Чешской Республике и Эстонии — шесть месяцев. Коэффициент замещения дохода, который в 1991-1994 годах в большинстве стран был значительно снижен, в 1994-1995 годах стабилизировался, хотя и не везде: в Венгрии коэффициент замещения дохода был снижен с 34 до 31 процента, в Албании — с 43 до

27 процентов, а в Российской Федерации и Украине он был повышен соответственно с 13 до 21 процента и с 14 до 17 процентов, соответственно[97].

127. Расходы на выплату пособий по безработице составляли главную статью расходов в связи с осуществлением всех программ в области регулирования рынка труда. Например, в странах Центральной Европы ресурсы, выделяемые на цели выплаты пособий по безработице, составляли от 0,20 до 2,14 процента ВВП, значительно превышая расходы на вторую по значению статью социальных расходов — пособия в связи с досрочным уходом со службы и расходы на содержание государственных служб по трудоустройству, — которые составляли 0,11 процента ВВП[98].

128. Тогда как относительно высокие ставки пособий по безработице могут быть непосильными с финансовой точки зрения для ряда стран (или даже опасными в социальном отношении, поскольку они порождают зависимость от получения пособий по безработице и создают «эффект привыкания», который приводит к тому, что люди перестают вести активный поиск работы), слишком низкие ставки пособий по безработице могут вызвать обнищание населения и социальную изоляцию безработных. Низкие ставки пособий по безработице оказывали сильное дестимулирующее воздействие на процесс регистрации безработных (что убедительно доказывают значительные расхождения между данными официальной статистики о безработице и данными обследований рабочей силы в таких странах, как Российская Федерация и Украина).

129. В условиях экономического спада и резкого снижения спроса на рынке труда неизбежно ограничиваются возможности проведения активной политики в сфере занятости. Этот вывод в целом подтверждает опыт развитых стран, а в последнее время и стран с переходной экономикой. Вероятно, именно этим обстоятельством и объясняется тот факт, что на осуществление активных программ расширения занятости в этих странах приходится довольно незначительная часть расходов в сфере труда.

130. Очевидно, что необходимой предпосылкой восстановления экономики в долгосрочной перспективе является уменьшение диспропорций и, соответственно, повышение спроса на рынке труда. Вместе с тем взвешенная и более активная политика регулирования рынка труда, в рамках которой ставятся цели трудоустройства, организации профессиональной подготовки и переподготовки рабочей силы или принятия мер в интересах молодежи, может привести в движение армию безработных и повысить эффективность процесса их трудоустройства. Одна из трудностей, с которыми сталкивались руководители, заключается в том, что, хотя растущая безработица требует безотлагательных мер краткосрочного характера, такие меры не должны вступать в противоречие с долгосрочными целями политики, в том числе целям реорганизации предприятий и более продуктивного использования рабочей силы.

131. Диапазон активных мер по стимулированию рынка труда в разных странах может быть различным. Однако какой бы ни была политика в этом отношении, главная цель состоит в том, чтобы вернуть маргинализованных людей (например, хронически безработных или потерявших работу пожилых неквалифицированных рабочих) на рынок труда. Трудно оценить успешность осуществления этих программ, поскольку экспериментальных оценок, т.е. таких, которые требуют заблаговременного отбора контрольных и «проверочных» групп, не проводилось, а «полуэкспериментальная» оценка отдельных программ, например программ переобучения, проводилась лишь в нескольких странах[99].

132. Оценка программ профессиональной подготовки и переподготовки кадров — один из наиболее популярных вариантов политики на рынке труда — показала, что такие программы не особенно эффективны в плане возвращения безработных на производство в странах с переходной экономикой[100]. В некоторых случаях переобучение уже работающего персонала в целях повышения их квалификации давало бóльшие результаты, чем переподготовка безработных, перспективы в отношении трудоустройства которых не улучшались.

133. Правительства Болгарии, Венгрии, Польши, Словении и Чешской Республики оказывали безработным помощь в создании собственных предприятий. Однако такие меры воспринимаются довольно скептически: кому-то удается добиться успеха, но, как считают эксперты, маловероятно, что при строгом анализе рентабельности и результативности таких программ они окажутся эффективными. Аналогичные программы, проводившиеся в странах ОЭСР, не дали желаемого эффекта[101].

134. Неоднозначные результаты, полученные в результате оценок активных мер, показывают, что пособия по безработице имеют важное значение и что им трудно найти альтернативу. Страны с переходной экономикой могут способствовать повышению эффективности этих программ в плане снижения уровня безработицы, уделяя больше внимания маргинализованным группам, четко определяя приоритеты и противостоя соблазну создания «широкой сети», которую на практике окажется трудно финансировать и которой сложно будет управлять (см. таблицу 7.13).

Таблица 7.13 Активные меры в области регулирования рынка труда в странах с переходной экономикой

Меры	Эффективность и рекомендации
Переобучение	Чем шире образование, тем больше шансов найти работу. Проводившиеся до сих пор научные оценки, однако, не дают однозначного ответа на вопрос об экономической эффективности (размер заработной платы и сокращение сроков безработицы). Нередко переподготовку проходят лица, которые и без того имеют весьма благоприятные шансы на трудоустройство. Тем не менее организация государством обучения для лиц, ставших жертвами реформ, представляется желательной, по крайней мере с точки зрения восстановления справедливости и по политическим соображениям. Нужно искать обеспечение из частных источников.
Трудоустройство, учитывающее квалификацию	Больших затрат не требуется, а эффективность нередко способствует активизации процесса заполнения рабочих мест, хотя охватывает лишь незначительную часть людей, ищущих работу. Имеет особую важность для хронически безработных. Даже временное снижение числа претендентов на пособия по безработице может положительно сказываться на процессе трудоустройства, учитывающего квалификацию, поскольку при этом высвобождается персонал и ресурсы бюро по трудоустройству для работы с основным контингентом безработных. Необходимо предусматривать и создание частных бирж труда.
Субсидии на цели трудоустройства	Включают субсидии, беспроцентные займы, кредиты и т.д. и, как правило, предусматривают помощь рядовым частным работодателям (в частности, в связи с организацией профессиональной подготовки молодежи и учащихся, свободных во время школьных каникул, для приема на временную работу). В промышленно развитых странах результативность таких субсидий минимальна. Они нередко воспринимаются как «непроизводительные» затраты, исходя из того, что бенефициары этих программ так или иначе нашли бы работу. Могут подрывать приверженность осуществлению реформ. Могут быть полезными в том случае, если они имеют строго целевой характер, например в тех населенных пунктах, где имеется всего лишь одно предприятие.

Меры	Эффективность и рекомендации
Пособия (субсидии, займы или авансовые льготы) в целях поддержки новых компаний	Чистые последствия этих мер с точки зрения расширения занятости весьма редко должным образом анализируются. Дают позитивные результаты в том, что касается повышения долговечности компаний и погашения полученных ими займов в некоторых странах с переходной экономикой. Затрагивают интересы лишь небольшой части рабочих даже в развитых странах.
Государственные программы расширения занятости и поддержка системы ученичества со стороны государства	Результаты этих мер неоднозначны. Серьезная оценка проводится редко. Дают некоторые позитивные результаты в случае осуществления строго целенаправленных программ в интересах маргинализованных меньшинств и групп населения, находящихся в неблагоприятных условиях (например, хронически безработных), при условии, что параллельно ведется профессиональная подготовка на рабочих местах. Требуют значительной административной поддержки, трудноосуществимы за пределами промышленно развитых стран.

Источник: M. Rutkowcki, «Labour market policies in transition economies», MOCT-MOST, No. 1, (Bologna, Kluwer Academic Publishers, 1996), p. 27; T. Boeri and M. Burda, «Active labour market policies, job matching and the Czech miracle», European Economic Review, vol. 40, Nos. 3-5, (1996), pp. 805-817; J. Micklewright and G. Nagy, «Labour market policy and the unemployed in Hungary», European Economic Review, vol. 40, Nos. 3-5 (1996), pp. 819-828.

135. С учетом имеющихся бюджетных ограничений представляется невозможным осуществление слишком широкого комплекса мер. Наряду с установлением четких приоритетов необходимо обеспечить более целенаправленный характер осуществляемой деятельности. Особое внимание должно уделяться вопросу о распределении расходов на осуществление программ в области расширения занятости между местными и центральными органами власти. Необходимо тщательно изучить конкретные потребности всех местных рынков труда и постоянно держать в поле зрения вопросы координации и мониторинга.

136. Один из наиболее очевидных вариантов политики заключается в повышении эффективности государственных служб, занимающихся вопросами трудоустройства. Такая политика может предполагать тесную координацию деятельности по оказанию услуг в области трудоустройства, осуществления программ профессиональной ориентации и оказания помощи в отношении отбора кандидатов для участия в активных программах регулирования рынка труда.

137. Относительно непроверенным вариантом политики в условиях стран с переходной экономикой является стратегия сосредоточения усилий на осуществлении государственных программ общественных работ в целях расширения занятости. Во многих случаях такие программы могут быть более эффективными, чем пассивные программы. К числу полезных результатов таких программ относится создание общественных активов, снижение размеров будущего ущерба от затяжной безработицы благодаря удержанию рабочей силы на рынке труда и снижение негативных психологических последствий безработицы[102]. Свежим примером широкого использования программ общественных работ в условиях перестройки могут служить восточные земли Германии. Хотя этот переход от централизованно планируемой экономики к рыночной уникален в том смысле, что ему благоприятствовали такие обстоятельства, как воссоединение Германии, а затем перемещение технологий с западной части страны, программы общественных работ, наряду с переподготовкой рабочей силы и субсидиями, также помогли смягчить остроту проблемы массовой безработицы, распространяющейся в результате закрытия устаревших или нерентабельных предприятий[103].

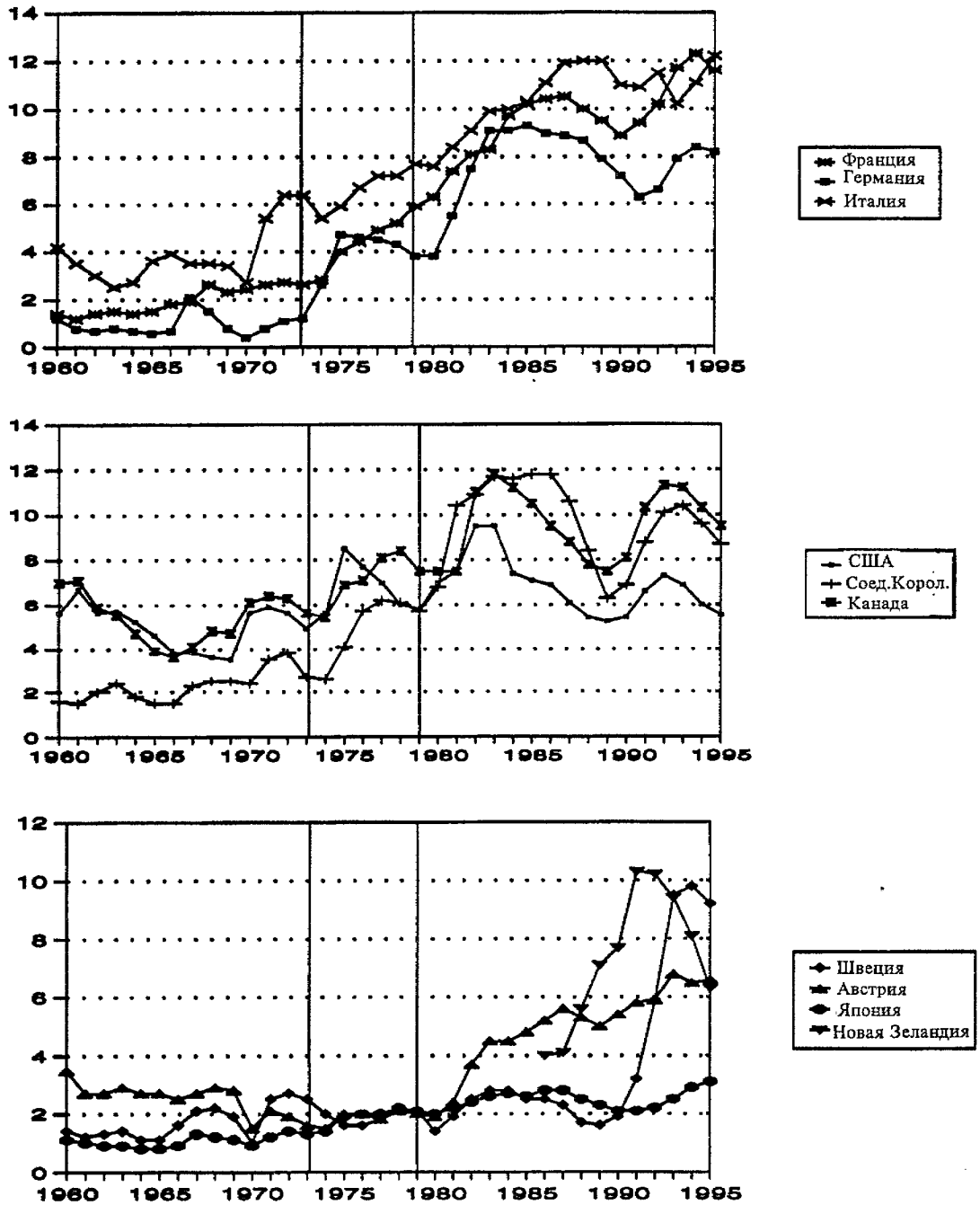
138. Одна из стратегических задач стран с переходной экономикой, сталкивающихся с постоянной проблемой массовой безработицы, заключается в снижении высокого уровня безработицы таким образом, чтобы это не привело к замедлению темпов осуществления рыночных реформ. Решение этой задачи предполагает стимулирование расширения занятости на новых частных предприятиях и создание более благоприятной рыночной конъюнктуры для уже существующих компаний. В целях определения оптимального баланса между воздействием политики государственного регулирования и функционированием рыночных механизмов следует изучать опыт стран Восточной Азии. С другой стороны, в каждом отдельном случае необходимо оценивать возможности либерализации импорта. По данным МОТ, одним из основных инструментов политики, позволяющих добиваться снижения темпов эскалации безработицы, является селективная — в отличие от глобальной и немедленной — либерализация импорта в сочетании с избирательным предоставлением экспортных кредитов и субсидий потенциально конкурентоспособным предприятиям[104]. При этом, однако, важно поддерживать рыночную экономику и не допускать применения нежелательных стимулов, которые могут привести к замедлению темпов осуществления необходимых мер по реорганизации предприятий.

C. Занятость и безработица в странах с развитой экономикой

139. Отличительной особенностью рынков рабочей силы в странах с развитой экономикой с середины 70-х годов является высокий уровень недобровольной безработицы. За 25 лет, прошедшие после окончания второй мировой войны, этим странам удалось добиться значительного успеха в деле поддержания безработицы на относительно низком уровне — не только по сравнению с периодом войны, что не удивительно, но и в обозримом историческом плане. В 70-е же годы после потрясений в сфере предложения и в связи с ускорением инфляции безработица возросла и до сих пор остается высокой с поправками на значительные циклические колебания. Это особенно заметно в Западной Европе. Во Франции, Германии и Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии, например, в период с 1960 по 1975 годы уровень безработицы никогда не превышал 4 процентов; в течение 20 лет после 1975 года этот показатель ниже 4 процентов не опускался (диаграмма 7.10), за исключением Германии в 1979 и 1980 годах. В Японии и Швеции, странах, ранее добившихся наибольших успехов в деле поддержания низкого уровня безработицы, произошел рост безработицы, особенно в Швеции. Даже в странах, в которых на протяжении 80-х и 90-х годов безработица сократилась, таких, как Соединенные Штаты Америки, она остается высокой по сравнению с двадцатипятилетним периодом после окончания второй мировой войны. Сохраняющиеся высокие показатели безработицы, особенно в Западной Европе, — это один из наиболее острых политических вопросов в текущем десятилетии в странах с развитой экономикой.

140. Рост безработицы 70-х и 80-х годов затронул все страны с развитой экономикой. После повышений цен на нефть следовали периоды роста безработицы (диаграмма 7.10). Нефтяные потрясения вызывали замедление экономического роста и сокращение числа рабочих мест, так как при этом повышались цены производителей и потребителей; в результате покупательская мощь стран-импортеров нефти переходила к странам-экспортерам нефти. Нефтяные потрясения также вызывали инфляцию, и принятие в ряде стран антиинфляционных стратегий лишь могло еще более повысить уровень безработицы[105]. Все это понятно. Непонятно, однако, почему уровни безработицы оставались высокими, а уровни производительности труда — низкими при том, что развитые страны повысили эффективность энергопользования, а цены на нефть по сравнению с 70-ми годами снизились (диаграмма 7.11)[106].

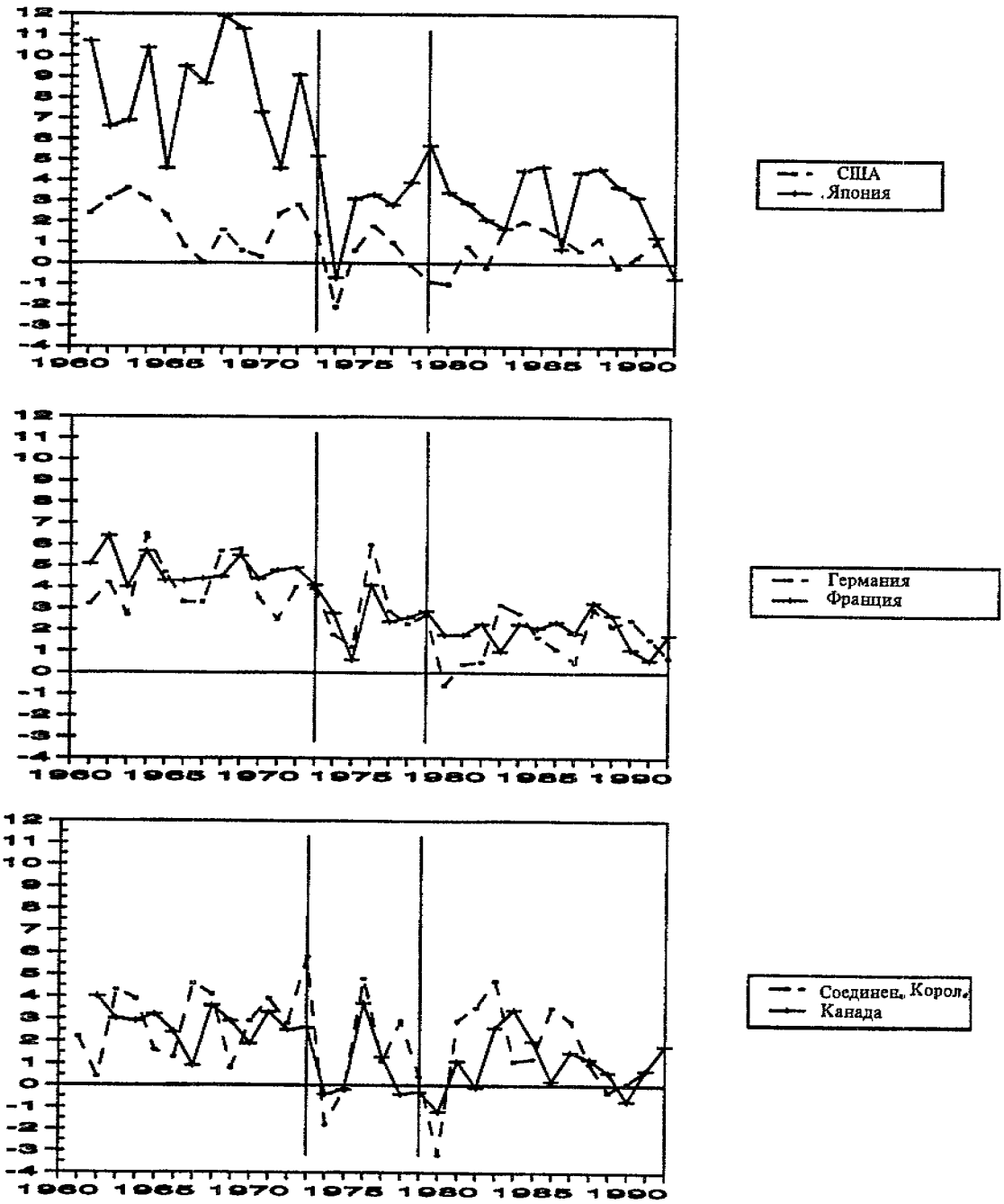
Диаграмма 7.10 Уровень безработицы в отдельных странах с развитой экономикой



Источник: Yearbook of Labour Statistics (Geneva, International Labour Office, various years); OECD Employment Outlook (Paris, OECD, 1996); дополнительная информация представлена национальными источниками.

Примечание: Вертикальные линии отмечают 1973 и 1979 годы, когда произошло повышение цен на нефть.

Диаграмма 7.11 Темпы роста производительности труда в отдельных странах с развитой экономикой



Источник: ООН/ДЭСИАП на основе международной секторальной базы данных ОЭСР.

Примечание: Вертикальные линии отмечают 1973 и 1979 годы, когда произошло повышение цен на нефть.

141. Замедление темпов роста производительности труда нашло свое отражение в замедлении темпов роста объема производства и в увеличении числа рабочих мест и размеров реальной заработной платы рабочих и окладов служащих. В то же время замедление темпов роста производительности труда означало, что любое увеличение объемов производимой продукции потребует большего количества труда — после 70-х годов наблюдаемая эластичность сферы занятости, растущей с ростом ВВП, несколько увеличилась[107]. Таким образом, особенно в странах, в которых имело место расширение масштабов низкооплачиваемого труда, замедление роста производительности труда было связано с некоторым увеличением числа рабочих мест. Это увеличение в определенной степени компенсировало замедление процесса расширения сферы занятости, что было связано с замедлением темпов роста ВВП. В то же время между странами Западной Европы и другими странами с развитой экономикой имеются большие различия. В странах Западной Европы с 1973 года темпы роста ВВП являются более низкими по сравнению с другими промышленно развитыми странами и более низкой является эластичность сферы занятости.

142. В течение первой половины 90-х годов после имевшего место в начале десятилетия спада темпы роста масштабов занятости по сравнению с темпами роста ВВП слегка замедлились. В некоторых странах, таких, как Соединенные Штаты Америки, увеличение числа рабочих мест происходило медленнее. Для восстановления ранее потерянных мест требовалось больше времени, чем это обычно бывает в период активного делового цикла, на основании чего некоторые обозреватели охарактеризовали такой экономический подъем, как подъем, не сопровождающийся появлением новых рабочих мест. Положение изменилось к 1995-1996 годам, когда занятость стала увеличиваться быстрыми темпами, а суммарный показатель безработицы уменьшился до своего самого низкого уровня за период после пика подъема 80-х годов, опустившись ниже показателя 70-е годов. В то же время другие страны, как Франция и Германия, продолжали испытывать трудности в плане стимулирования роста ВВП и создания рабочих мест.

143. В ряде стран, включая Австралию, Канаду, Японию, Новую Зеландию и Соединенные Штаты Америки в период 1974-1995 годов годовой процентный рост численности рабочей силы был более низким, чем в период 1960-1973 годов. Во всех этих странах значительно замедлился рост численности трудоспособного населения, что отчасти объясняется прекращением поступления рабочей силы из числа родившихся после войны (таблица 7.14).

144. Это сокращение частично компенсировалось повышением показателей участия на рынке рабочей силы, особенно в Канаде и Соединенных Штатах Америки. В Западной Европе в 1974-1995 годы также имело место повышение темпов роста рабочей силы, хотя и в значительно меньших масштабах, чем в других развитых странах; самое большое увеличение отмечалось в Германии, Ирландии, Италии и Португалии.

145. Во всех странах, по которым имеются данные, возросли показатели представленности женщин в рамках общей численности рабочей силы. В Западной Европе в целом показатели участия в рабочей силе являются довольно стабильными — расширение участия женщин компенсируется сокращением участия мужчин. В странах с развитой экономикой также произошло снижение темпов роста занятости, что является отражением общего замедления темпов развития общей экономической деятельности. Наиболее быстрыми за последние 20 лет темпы роста занятости были в Австралии, Канаде, Японии, Новой Зеландии и Соединенных Штатах Америки, и значительно более медленными — в Западной Европе.

146. Замедление темпов роста производительности труда в странах с развитой экономикой с начала 70-х годов способствовало замедлению темпов роста и размеров реального дохода. Например, в Соединенных Штатах Америки роста средней реальной заработной платы не происходило, а средний размер компенсационных выплат с учетом льгот помимо заработной платы немного увеличился. В других странах с развитой экономикой размер средней реальной заработной платы возрос, однако показатель

этого роста был значительно более низким, чем до 1973 года. Кроме того, во многих странах с развитой экономикой расширился диапазон распределения доходов от трудовой деятельности (таблица 7.15). Такое увеличение разницы между самым высоким и самым низким показателями заработной платы особенно наглядным является в Соединенных Штатах Америки, где реальный размер заработной платы лиц, находящихся в верхней части шкалы распределения, возрос, а реальный размер заработной платы лиц, находящихся в нижней части шкалы распределения, уменьшился. Эта неравномерность возросла и в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии, где реальный размер заработной платы лиц, относящихся к верхней части шкалы, увеличивался значительно быстрее, чем реальный размер заработной платы лиц, относящихся к нижней части шкалы[108]. В течение 90-х годов во многих странах тенденция к увеличению неравномерности распределения заработной платы рабочих и окладов служащих несколько ослабла, хотя еще рано говорить о том, что это ослабление представляет собой окончание периода увеличения неравенства[109].

Таблица 7.14 Рост занятости, рост численности населения трудоспособного возраста и показатели участия населения в рынке рабочей силы, по отдельным развитым странам и регионам

Страна или регион	Расширение занятости[a]		Рост численности населения трудоспособного возраста[a]		Показатели участия в рынке рабочей силы		
	1963-1973 годы	1974-1995 годы	1960-1973 годы	1974-1995 годы	1960 год	1973 год	1995 год
Австралия	2,4	1,6	2,2	1,6	67,5	69,9	74,3
Канада	3,3	1,9	2,3	1,5	60,5	67,6	76,1
Япония	1,3	0,9	1,7	0,7	75,7	71,7	76,5
Новая Зеландия	2,2	0,9	2,0	1,2	63,1	64,6	65,6
Соединенные Штаты Америки	2,0	1,8	1,7	1,1	64,5	66,0	77,5
Европейское сообщество 12[b]	0,3	0,2	0,6	0,6	67,5	65,5	65,7
Бывшая европейская ассоциация свободной торговли	0,5	0,3	0,7	0,5	73,8	72,4	74,0

Источник: World Employment 1996/97: National Policies in a Global Context (Geneva, International Labour Office, 1996), tables 2.1, 2.2.

[a] Среднегодовое изменение в процентах.

[b] Исключая восточные земли бывшей Германской Демократической Республики.

Таблица 7.15 Тенденции в рамках распределения дохода от оплаты труда рабочих и окладов служащих в отдельных странах с развитой экономикой (соотношение 90/10)

	1980 год	1985 год	1990 год	1994 год	Процентное изменение 1980-1994 годы
Австралия					
мужчины	2,72	2,61	2,72	2,84	4
женщины	2,52	2,64	2,62	2,54	0
Канада					
мужчины	3,46[a]	4,03[b]	3,99	3,77	9
женщины	3,73[a]	4,24[b]	3,99	4,01	8
Франция					
мужчины	3,37	3,35	3,45	3,43	2
женщины	2,72	2,64	2,86	2,94	8
Германия[c]					
мужчины	2,40[a]	2,36	2,31	2,25[d]	-6
женщины	2,64[a]	2,51	2,40	2,26[d]	-14
Италия					
мужчины	2,33	2,30[e]	2,17[f]	2,64[d]	13
женщины	2,66	2,34[e]	2,17[f]	2,80[d]	5
Япония					
мужчины	2,61	2,77	2,84	2,77	6
женщины	2,17	2,28	2,30	2,24	3
Швеция					
мужчины	2,11	2,13	2,07	2,20[d]	4
женщины	1,65	1,74	1,71	1,82[d]	10
Соединенное Королевство					
мужчины	2,51	2,80	3,11	3,24	29
женщины	2,34	2,49	2,86	3,00	28
Соединенные Штаты					
мужчины	3,26	3,73	3,96	4,28	31
женщины	2,92	3,35	3,67	4,02	38

Источник: Департамент по экономической и социальной информации и анализу политики ООН, по данным ОЭСР.

Примечание: Показатель 90/10 означает соотношение доходов рабочих 90-й процентили и доходов рабочих 10-й процентили.

[a] 1981 год.

[b] 1986 год.

[c] Исключая пять восточных земель.

[d] 1993 год.

[e] 1984 год.

[f] 1989 год.

1. Распределение рабочих мест

147. Занятость в развитых в экономическом отношении странах все в большей степени обеспечивается за счет деятельности, связанной со сферой обслуживания, и тех видов профессиональной деятельности, которые относятся к категории услуг, даже если она осуществляется в обрабатывающей или добывающей промышленности, например, маркетинг, юридические услуги или финансовая деятельность. Доля сельскохозяйственных, производственных и транспортных рабочих в общей численности армии труда в Соединенных Штатах Америки в период с 1970 по 1991 год сократилась с 39,3 до 29 процентов, в Канаде — с 40,4 до 29,9 процента и в Японии — с 56 до 41,7 процента. Аналогичные изменения произошли после 1984 года в Западной Европе (таблица 7.16). Рост численности работников этих профессиональных категорий за указанный период был негативным. Наибольшие темпы роста численности работников приходились на такие профессиональные категории, как специалисты, технический персонал и руководители.

148. Увеличение численности работников в сфере обслуживания отражает ряд долгосрочных тенденций, отмечаемых в развитых странах. На протяжении последних лет отрасли добывающей промышленности утрачивают свое значение как отрасли, создающие новые рабочие места. Недавно относительное значение, которое имеет рост численности работников обрабатывающей промышленности, уменьшилось, и, как представляется, во многих развитых странах оно уменьшается в абсолютном выражении. Эти изменения отчасти отражают повышение производительности в сельском хозяйстве и обрабатывающей промышленности, что позволяет объему производства расти более быстрыми темпами, чем уровень занятости, и способствует увеличению дохода на душу населения. В свою очередь, в странах с высоким и растущим уровнем дохода, как правило, спрос на услуги — услуги по организации досуга, помощь в ведении домашнего хозяйства, деловые услуги — растет более быстрыми темпами, чем спрос на промышленные товары или сырье. Одновременно с ростом численности специалистов и руководителей во многих развитых странах отмечались высокие темпы роста численности торговых и конторских служащих и работников предприятий сферы обслуживания, например ресторанов. Спрос на наукоемкие услуги определяется повышением производительности и расширением рынков, как, например, в сфере производства вычислительной техники, где быстрые темпы научно-технического прогресса создают условия для сокращения издержек, повышения качества, расширения рынков, увеличения занятости и обеспечения относительно высокой заработной платы[110]. С другой стороны, для ненаукоемких услуг характерны низкие темпы роста производительности, а прирост рабочих мест обеспечивается за счет сохранения низкой заработной платы. В некоторых случаях низкий уровень заработной платы может обусловить возникновение факторов, стимулирующих прирост рабочих мест за счет капиталовложений и организационных изменений, ограничивая тем самым возможности для будущего повышения производительности[111].

149. Рост значения профессий, связанных со сферой обслуживания, может также быть связан с изменениями в организации производства, влияющими на кадровую политику в фирмах. Реагируя на все более жесткие условия конкуренции, многие фирмы приняли меры по рационализации своих операций, сократив при этом штаты и повысив конкурентоспособность. Существуют три формы вышеупомянутых изменений. Одна из них — технические изменения, способствующие более широкому использованию капиталов и конкретных категорий квалифицированной рабочей силы. В ряде сфер производства и обслуживания, включая производство товаров длительного пользования, издательскую деятельность и банковские операции, более широкое использование компьютеров и связанных с ними технологий в некоторых случаях привело к сокращению потребностей в рабочей силе[112].

Таблица 7.16 Изменения в профессиональном составе занятой рабочей силы в отдельных развитых странах и регионах

(В процентах)

Страна или регион	Доля в общей численности рабочей силы[a]			Изменение доли
	1970 год	1984 год	1991 год	1970-1991 годы
Канада[b]				
Специалисты и руководители	20,2	27,1	31,7	11,5
Конторские и торговые служащие и работники сферы обслуживания	29,3	40,3	39,4	10,1
Сельскохозяйственные рабочие	6,5	5,4	4,4	-2,1
Производственные и транспортные рабочие	33,9	27,1	24,5	-9,5
Япония				
Специалисты и руководители	8,4	12,9	15,5	7,1
Конторские и торговые служащие и работники сферы обслуживания	37,9	42,3	42,4	4,5
Сельскохозяйственные рабочие	17,3	8,7	6,7	-10,6
Производственные и транспортные рабочие	38,7	36,7	35,0	-3,7
Соединенные Штаты Америки				
Специалисты и руководители	24,7	26,7	29,8	5,1
Конторские и торговые служащие и работники сферы обслуживания	36,0	40,5	41,3	5,3
Сельскохозяйственные рабочие	4,0	3,4	3,0	-1,0
Производственные и транспортные рабочие	35,3	28,5	26,0	-9,3
Двенадцать стран Европы[c]				
Специалисты и руководители	..	18,0	19,8	1,8[d]
Конторские и торговые служащие и работники сферы обслуживания	..	38,7	40,4	1,7[d]
Сельскохозяйственные рабочие	..	7,8	5,1	-2,7[d]
Производственные и транспортные рабочие	..	34,2	32,2	2,0[d]

Источник: World Employment 1996/7: National Policies in a Global Context (Geneva, International Labour Office, 1996), table 2.7.

[a] Сумма этих показателей может не достигать 100 процентов ввиду того, что некоторые работники не могут быть отнесены к конкретной профессиональной категории.

[b] Данные приведены не за 1970 год, а за 1973 год. Изменение доли относится к периоду 1973-1991 годов.

[c] Австрия, Бельгия, Дания, Германия, Греция, Ирландия, Испания, Нидерланды, Норвегия, Португалия, Финляндия и Швеция. Данные за 1970 и 1984 годы относятся к бывшей Федеративной Республике Германии; данные за 1991 год включают восточные земли.

[d] Для 12 стран Европы данные приводятся за период 1984-1991 годов.

150. Вторым видом нововведений в фирмах являются организационные изменения, предполагающие применение более гибкого подхода как к использованию капиталов, так и к найму рабочей силы. Разработанные в Японии в 50-е годы методы производства с минимальными запасами ресурсов распространились на другие развитые страны и даже на некоторые развивающиеся страны. Основу производства с минимальными запасами составляет своевременное использование запасов при резком сокращении наличных материалов, проявление большей гибкости в рамках производственных процессов с уделением повышенного внимания качеству продукции и предоставление рабочим большей независимости[113].

151. Третий фактор, побуждающий фирмы к изменению кадровой политики, — это изменения условий международной конкуренции, которые вынуждают некоторые фирмы вывозить ключевые элементы производства из мест его размещения в развитой стране, часто сохраняя в стране происхождения управленческие и административные структуры. Один из результатов изменений состоит в том, что значение деятельности по оказанию услуг в обрабатывающей и добывающей промышленности возросло. Таким образом, управленческая деятельность, связанная с такими областями, как маркетинг, финансы, правовые вопросы и надзор, превратилась в более важный источник добавленной стоимости во многих отраслях, не связанных со сферой обслуживания. В некоторых случаях такое изменение привело к более широкому использованию в фирмах специальностей, связанных с обслуживанием; в других случаях стала нормой выдача контрактов на сторону, как об этом свидетельствует увеличение количества юридических и бухгалтерских фирм, рекламных агентств, консультационных фирм по вопросам предпринимательства, специалистов по импорту-экспорту и т.д.

152. Новые условия также способствуют изменению отношений между рабочими и администрацией[114]. Доля рабочей силы, представляемой профсоюзами, а также способность профсоюзов к переговорам во многих странах уменьшились, что отчасти обусловлено ослаблением роли сферы производства. Кроме того, заключение контрактов с субподрядчиками — отечественными или зарубежными — может предполагать переключение внимания с фирм, где действует профсоюз, на фирмы, в которых такая организация отсутствует; приток прямых иностранных инвестиций также часто характерен для операций, не связанных с деятельностью профсоюзов. Традиционные формы осуществления кадровой политики претерпевают изменения. Система пожизненного трудоустройства в Японии, применяемая в крупнейших фирмах и в государственном секторе, испытывает на себе давление по мере того, как усилившаяся международная конкуренция, рост стоимости иены и замедление темпов прироста ВВП вынуждают фирмы обратить более пристальное внимание на свою практику использования рабочей силы[115]. Японские фирмы все активнее используют работников, занятых неполный рабочий день, и временных работников и в отношении некоторых профессиональных категорий начинают применять практику заключения трудовых соглашений с четко оговоренными условиями и сроками действия[116]. В других случаях в рамках стратегий, обусловленных конкуренцией, внимание в большей степени уделяется минимизации издержек, а не внедрению технических или организационных новшеств, ослабляя позицию рабочих в вопросах повышения заработной платы и гарантий занятости[117]. Расширение деятельности по надзору может свидетельствовать о попытках ввести в действие более строгие меры контроля над издержками и ужесточить трудовую дисциплину в крупных организациях[118].

153. Основное внимание при обсуждении вопроса о воздействии этих изменений на сферу занятости, особенно в Соединенных Штатах Америки, Японии и некоторых странах Западной Европы, уделялось последствиям сокращения штатов разной интенсивности, и были приведены многочисленные примеры с указанием групп, положение которых с точки зрения занятости резко изменилось в связи с такими преобразованиями в рамках фирм. Однако обобщенные данные, несмотря на то, что их становится больше, не дают четкого представления о положении дел. В Японии, например, увольнения вряд ли приобретают достаточно крупные масштабы, чтобы существенно повлиять на уровень безработицы[119]. Ряд фирм, которые произвели сокращение штатов и действуют с меньшими затратами труда, повысили свою конкурентоспособность и лучше подготовлены к увеличению объема производства и уровня

занятости в будущем. Примерами этого может служить автомобилестроение в Соединенном Королевстве и в Соединенных Штатах Америки, где отечественные производители, сотрудничающие с переехавшими в эти страны иностранными предприятиями, создали более эффективную промышленность по сравнению с 1970 и 1980 годами[120]. В других случаях сокращение персонала незначительно сказалось на конкурентоспособности фирм или не сказалось вовсе.

154. Сокращение персонала затронуло главным образом руководителей и специалистов, а также полуквалифицированных и квалифицированных производственных рабочих. Ранее эти группы работников ожидали, что их карьера будет отличаться относительной стабильностью. В условиях расширения процесса распределения доходов в некоторых странах менее стабильные перспективы развития карьеры также означают, что перспективы получения доходов станут менее определенными. Таким образом, работники, которые вынуждены менять место работы или род занятий, могут столкнуться с проблемой значительного уменьшения перспектив получения доходов на протяжении своей жизни. Даже если сокращение штатов окажет незначительное влияние на общий уровень безработицы, оно может отразиться на восприятии людьми своего будущего благосостояния.

155. Рост численности занятых в сфере услуг и относительное, а в некоторых случаях абсолютное, сокращение занятости в сфере производства часто называют одной из причин замедления темпов роста производительности в развитых в экономическом отношении странах. Считается, что деятельность в сфере обслуживания предоставляет незначительные возможности для повышения производительности. Таким образом, повышение относительного значения услуг в хозяйственной деятельности способствовало бы замедлению темпов роста производительности и, следовательно, уровня реальных доходов в экономике в целом. Работникам, относящимся к многим профессиональным категориям в сфере обслуживания, таким, как торговые и конторские служащие, трудно добиться повышения производительности, и уровень заработной платы по этим профессиональным категориям, как правило, относительно низок (таблица 7.17). Вместе с тем этот аргумент отчасти отражает проблему оценки. Большинство государственных услуг не продается на рынках и не имеет цены; по этой причине не представляется возможным определить, каков их вклад в общий объем производства, помимо связанных с ними производственных расходов. Деятельность в области научных исследований и разработок может давать внешнеэкономический эффект, часто в течение продолжительного периода времени. В некоторых случаях вклад научных исследований и разработок в повышение производительности приобретает форму общеизвестных знаний, которые не получают стоимостной оценки, хотя они могут обеспечивать повышение производительности в других отраслях экономики.

Таблица 7.17 Концентрация низкооплачиваемой рабочей силы, относящейся к профессиональным категориям, связанным со сферой услуг, в отдельных развитых странах

	Австралия	Австрия	Канада	Франция	Германия	Новая Зеландия	Швейцария	Соединенное Королевство	Соединенные Штаты Америки
Профессиональная категория	1995 год	1993 год	1994 год	1995 год	1994 год	1994/95 год	1995 год	1995 год	1994/95 год
Специалисты/ технический персонал	0,3	0,3	0,6	0,2	0,4	0,4	0,4	0,2	0,3
Руководители	0,7	0,1	0,6	0,1	0,0	0,5	0,2	0,3	0,4
Конторские служащие	0,9	0,7	1,4	0,5	0,9	0,7	1,0	1,5	1,2
Торговые служащие	..	1,8	1,3	3,0	1,7	2,5	..	2,0	1,1
Кадровые услуги	1,5	2,1	1,9	2,9	2,0	1,9	2,9	2,0	2,1

Источник: OECD Employment Outlook (Paris, OECD, July 1996), table 3.2, part C, p. 74.

Примечание: Концентрация определяется путем деления показателя численности низкооплачиваемой рабочей силы по каждой профессиональной категории на показатель численности низкооплачиваемой рабочей силы во всем хозяйстве. Низкооплачиваемой рабочей силой считаются работники, вознаграждение которых составляет две трети от медианного уровня заработной платы и менее.

156. Вместе с тем сфера услуг не функционирует обособленно. Услуги, как и все производственные факторы, способствуют росту объема производства в зависимости от того, как они сочетаются с другими вводимыми ресурсами. Научные исследования и разработки в сочетании с производственными ресурсами и ресурсами, связанными с маркетингом, могут внести существенный вклад в рост объема производства. Например, соединение технических достижений в сфере вычислительной техники с программным обеспечением обусловливает быстрое развитие этой отрасли. Программное обеспечение часто приводится в соответствие с конфигурацией аппаратных средств конкретного предприятия, в связи с чем устанавливается внутренняя связь между товарами и услугами. Кроме того, в рамках того или иного предприятия составляется или модифицируется значительный объем программного обеспечения, что представляет собой еще один пример вводимого ресурса, не имеющего рыночной стоимости, но способного повысить производительность.

157. В сочетании с коммуникационными технологиями услуги в сфере досуга могут охватить более широкую аудиторию. Именно по этой причине эстрадные артисты и спортсмены имеют возможность получать высокий доход и повышать его уровень, даже несмотря на то, что характер их деятельности не меняется. Аналогичные соображения применимы к существенному росту доходов руководителей корпораций и многих специалистов в условиях глобализации рынков, когда сфера охвата их деятельности расширяется[121].

2. Распределение рабочей силы

158. Основные тенденции, связанные с рабочей силой в развитых в экономическом отношении странах, отражают уменьшение доли работающих, увеличение доли безработных среди молодежи, значительное увеличение доли работающих женщин при уменьшении доли работающих мужчин.

159. Занятость, доля работающих и безработица среди молодежи (обычно считается, что к этой категории относятся лица моложе 25 лет) стали предметом озабоченности в ряде развитых в экономическом отношении стран. Начиная с периода 80-х — середины 90-х годов показатели занятости и участия в хозяйственной деятельности снизились, особенно для молодых мужчин, тогда как доля безработных в большинстве развитых стран оставалась на высоком уровне. Хотя снижение показателей занятости и участия в хозяйственной деятельности частично обусловлено увеличением числа молодых людей, обучающихся в учебных заведениях, что сокращает время для их участия в хозяйственной деятельности, отсутствие значительного роста спроса на молодых людей на рынке труда является основной причиной относительно низких показателей их деятельности[122].

160. Для ряда развитых стран, включая Австралию, Бельгию, Италию, Нидерланды, Норвегию, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты Америки, Францию, Швецию и Японию, доля безработных среди молодежи, как правило, вдвое или более превышает долю безработных среди взрослого населения в наиболее продуктивном возрасте[123]. В период с 1979 по 1994 год показатели безработицы среди молодежи выросли почти в каждой развитой стране, за исключением Дании — для молодых женщин — и Нидерландов. Как представляется, изменение показателей безработицы среди молодежи не связано с показателями безработицы лиц старше 25 лет и ее продолжительность в среднем короче. Для молодых женщин, как правило, характерны более высокие показатели участия в хозяйственной деятельности и более низкие показатели безработицы, чем для молодых мужчин, что отражает общее улучшение состояния рынка женского труда в большинстве развитых стран.

161. Предложение молодых людей на рынке труда за последние годы не растет столь быстро, как в прежние периоды, что обусловлено демографическими изменениями и снижением доли работающих. Вместе с тем реальные доходы не выросли по сравнению с доходами взрослых работников, а это предполагает, что спрос на молодых работников незначителен. Работающие молодые люди, как правило, концентрируются в низкооплачиваемом секторе сферы обслуживания; общая тенденция к ослаблению

роли производственной сферы лишила молодых работников одного из важных источников занятости или сократила их доступ к ним. Эти изменения, возможно, также способствовали обострению конкуренции на рынке труда между молодыми рабочими и работниками старше 25 лет, поскольку сокращение численности рабочей силы в секторе производства по всей вероятности вынудило значительное число взрослых работников искать работу в секторе ненаукоемких услуг.

162. Трудоустройство молодежи часто представляет собой шаг, предпринимаемый в процессе перехода от школы к полноценной трудовой деятельности. Молодым людям свойственна бóльшая подвижность в стремлении сочетать работу и учебу, они проявляют высокую степень мобильности, сменяя рабочие места и географические районы. В этой связи можно ожидать, что их доля в армии труда и показатели занятости будут ниже, чем соответствующе показатели для взрослых старше 25 лет. В то же время опыт трудовой деятельности является важным источником накопления человеческого капитала. Недостаточный опыт работы или постоянная смена рабочих мест часто влекут за собой аналогичную ситуацию с точки зрения занятости и доходов на более позднем этапе, особенно для молодых людей с низким уровнем образования или с незаконченным образованием[124]. Кроме того, молодые люди, в семье которых по крайней мере один взрослый работает, как правило, имеют опыт более стабильной трудовой деятельности, чем лица из семей, взрослые члены которой являются безработными. В комплекс программных мероприятий, направленных на долгосрочное улучшение общих характеристик рынка труда в развитых странах может быть включена деятельность по расширению возможностей молодых людей для выбора места работы.

163. Еще одним важным сопутствующим фактором увеличения занятости в развитых странах является значительное повышение уровня занятости женщин (таблица 7.18). За исключением Дании и Финляндии, где разница в показателях доли работающих мужчин и женщин в 1993 году колебалась в пределах 4 процентных пунктов, доля работающих мужчин по-прежнему значительно выше соответствующей доли женщин в странах, по которым имеются сопоставимые данные. Однако эта разница уменьшилась. Во многих из этих стран показатели доли работающих мужчин уменьшились, но на меньшую величину, чем та, на которую увеличилась доля работающих женщин. Таким образом, общие показатели доли работающих возросли. Разница в показателях для мужчин и женщин отражает бурное развитие сферы обслуживания, на которую приходится самая значительная доля работающих женщин, и замедление темпов роста в обрабатывающей промышленности, где традиционно занято больше мужчин, или спад экономической активности в этой отрасли. В то же время процесс рационализации на предприятиях обрабатывающей промышленности, возможно, сказался на мужчинах в большей степени, чем на женщинах, особенно в старших возрастных группах. Этот процесс может оказать более значительное воздействие на женщин в будущем, поскольку он также охватывает сферу обслуживания.

Таблица 7.18 Доля работающих мужчин и женщин в общей численности мужчин и женщин в отдельных развитых странах

	Мужчины		Женщины	
Страна	1973 год	1993 год	1973 год	1993 год
Дания	89,6	82,0	61,9	78,3
Финляндия	88,1	79,3	62,6	75,7
Франция	85,2	74,5	50,1	59,0
Германия[a]	89,6	78,6	50,3	61,4
Италия	85,1	74,8	33,7	43,3
Япония	90,1	90,2	54,0	61,8

Страна	Мужчины		Женщины	
	1973 год	1993 год	1973 год	1993 год
Норвегия	80,0	77,6	63,6	70,0
Испания	92,9	74,5	33,4	42,8
Швеция	83,0	80,8	48,5	58,9
Соединенное Королевство	93,0	84,0	53,2	65,3
Соединенные Штаты Америки	86,2	84,9	51,1	69,1

Источник: World Employment 1996/97: National Policies in a Global Context (Geneva, International Labour Office, 1996), table 2.2.

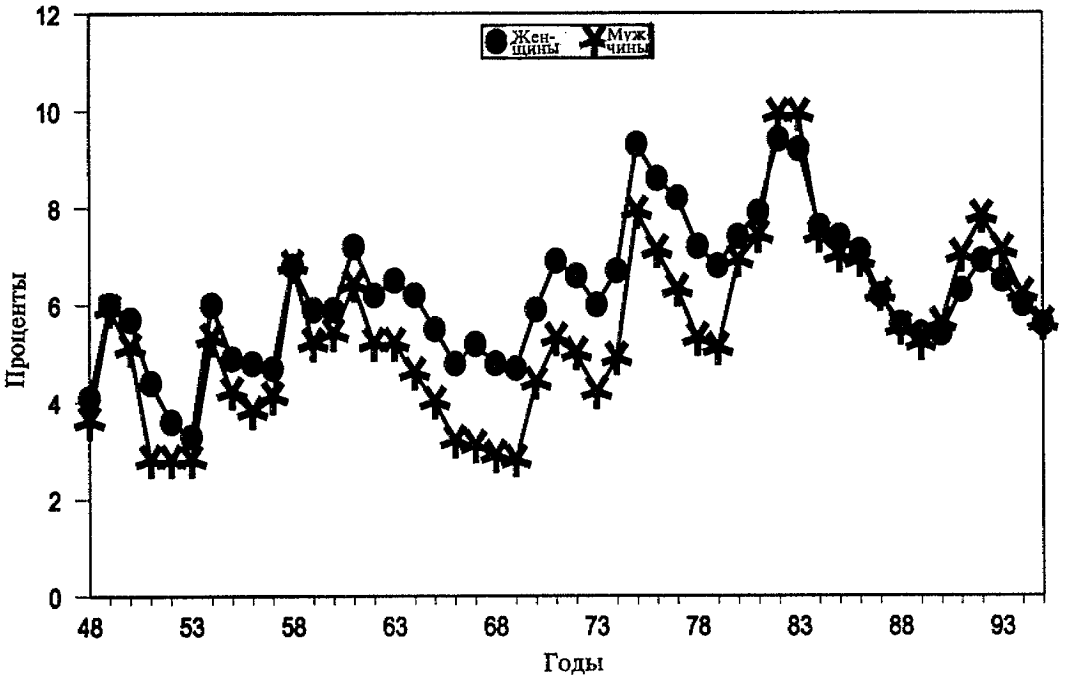
[a] Данные за 1993 год включают восточные земли.

164. Хотя все еще сохраняется значительный разрыв в доходах между мужчинами и женщинами, обладающими аналогичной квалификацией и опытом и выполняющими одну и ту же работу, этот разрыв уменьшается. В Соединенных Штатах, например, медианная почасовая реальная заработная плата женщин по отношению к соответствующей заработной плате мужчин выросла с 65 процентов в 1973 году до 78 процентов в 1993 году[125]. В большинстве стран распределение окладов и заработной платы между женщинами осуществляется более равномерно, чем их распределение между мужчинами (таблица 7.15). Тем не менее степень неравенства и происходящие с течением времени изменения в этой области, как правило, в большей мере схожи для мужчин и женщин в какой-либо отдельной стране, чем во всех странах. Это предполагает, что национальные институты, устанавливающие размеры заработной платы, оказывают мощное влияние на определение размеров окладов и заработной платы как для мужчин, так и для женщин[126]. Поскольку ряды рабочей силы все шире пополняются женщинами, их опыт трудовой деятельности и безработицы более четко отражает соответствующий опыт мужчин. В Соединенных Штатах Америки до 80-х годов доля безработных женщин была намного выше, чем доля безработных мужчин, что указывает на использование женщин многими работодателями в качестве рабочей силы, нанимаемой на определенных условиях, и на слабые связи женщин с рабочей силой. До недавнего времени показатели безработицы среди женщин были ниже соответствующих показателей мужчин и ее динамика развивалась по аналогичной цикличной схеме (диаграмма 7.12). Тенденции последних лет отражают более «регулярный» характер занятости женщин и стремление к рационализации деятельности в рамках сферы обслуживания.

3. Что стоит за цифрами об уровне безработицы

165. Уровень безработицы является важным показателем того, насколько успешно в стране используется рабочая сила. Однако простое деление на занятость и незанятость не отражает в полной мере результаты функционирования динамичного рынка рабочей силы. Множество решений появляется тогда, когда экономика не способна обеспечить полную занятость взрослого населения страны. Дополнительные показатели о том, как используется рабочая сила, могут обеспечить важную информацию о функционировании рынков рабочей силы в развитых странах.

Диаграмма 7.12 Доля безработных среди мужчин и женщин, Соединенные Штаты Америки



Источник: Economic Report of the President (Washington, D.C., United States Government Printing Office, various years).

166. В течение последних двух десятилетий в общей занятости возрастает доля частичной занятости (таблица 7.19). В 1995 году в 10 развитых странах более 20 процентов их рабочей силы составляли работающие неполный рабочий день. Наличие частичной занятости может свидетельствовать о гибкости рынка рабочей силы, в условиях которого люди располагают возможностями более тесно увязывать потребности в труде со своими личными нуждами, такими, как уход за детьми и получение образования. Перерывы в работе могут быть одним из элементов фрикционного характера, присущего рыночной экономике, поскольку людям необходимо время для переподготовки или переезда на новое местожительство в связи с изменениями рамок экономической деятельности. Вместе с тем многие люди заняты неполный рабочий день в силу необходимости, а не по выбору, и предпочли бы работать полный рабочий день. Значительная доля частично занятых рабочих вынуждена работать таким образом в результате того, что компании стремятся к сокращению своих издержек на рабочую силу, и поэтому у работников нет большого выбора.

Таблица 7.19 Частичная и временная занятость в отдельных развитых странах

(Процент от общей занятости)

	Частичная занятость					
				(Доля женщин)	Временная занятость[a]	
Страна	1973 год	1979 год	1995 год	1995 год	1983 год	1993 год
Австралия	11,9	15,9	24,8	74,4	..	..
Канада	9,7	13,8	18,6	68,8	..	..
Дания	..	22,7	21,6	73,3	12,5[b]	10,7
Франция	5,9	8,1	15,6	82,0	3,3	10,0
Германия[c]	10,1	11,4	16,3	87,4	9,9[b]	10,2
Исландия	..	..	30,7	78,6	..	..
Италия	6,4	5,3	6,4	70,6	6,6	5,8
Япония	13,9	15,4	20,1	70,1	10,3	10,8[d]
Нидерланды	..	16,6	37,4	73,6	5,8	10,0
Новая Зеландия	11,2	13,9	21,2	75,7	..	..
Норвегия	23,0	27,3	26,5	80,8	..	..
Швеция	..	23,6	24,3	80,1	..	..
Швейцария	..	..	28,3	82,7	..	..
Соединенное Королевство	16,0	16,4	24,1	82,3	5,5	5,7
Соединенные Штаты Америки	15,6	16,4	18,6	68,0	..	..

Источник: OECD Employment Outlook (Paris, OECD, July 1996), table E; World Employment 1996/97: National Policies in a Global Context (Geneva, International Labour Office, 1996), table 2.6.

[a] Процентная доля людей, получающих заработную плату и оклад.

[b] 1984 год.

[c] Данные за 1993 и 1995 годы включают восточные земли.

[d] 1989 год.

167. От 68 до 87 процентов общего числа лиц, занятых неполный рабочий день в развитых странах составляют женщины. Рост частичной занятости может свидетельствовать о проявлении как большего внимания со стороны нанимателей к работающим женщинам с детьми, так и о продолжении участия женщин в трудовой деятельности. Частичная занятость стала более реальной благодаря крупным техническим достижениям в области коммуникации и обработки информации, хотя значение такого явления, как «надомник с персональным компьютером» в долгосрочном плане еще нуждается в подтверждении[127].

168. В некоторых развитых странах временная занятость составляет до 10 процентов от постоянной занятости, численность временно работающих возрастает в одних странах и уменьшается в других (таблица 7.19). Вместе с тем различия в определениях затрудняют сравнение показателей по странам[128]. В целом временная занятость включает в себя временные или краткосрочные виды работ, работу по срочному контракту, зачастую получаемую при посредничестве учреждений, занимающихся временным трудоустройством. Временные работники могут работать полный рабочий день в течение какого-либо периода времени, затем не работать, ожидая предложений о поступлении на новую работу. Временная занятость так же, как и частичная занятость, может способствовать более успешному сочетанию требований, относящихся к работе, и различных потребностей работников. Женщины и молодые работники, как правило, перепредставлены на временных должностях по отношению к их доле в общей численности рабочей силы. Однако главной причиной, лежащей в основе временной занятости, является стремление фирм к сокращению издержек на рабочую силу и повышению их гибкости в сфере управления людскими ресурсами в ответ на усиление конкуренции цен и рост фиксированных расходов на заработную плату[129]. Следовательно значительная доля временно занятых лиц, по всей вероятности, вынуждена работать таким образом. Так же, как и в отношении частичной занятости, временная работа предполагает более низкий уровень дополнительных льгот и меньше прав в области занятости, нежели работа в течение полного рабочего дня.

169. Частичная и временная занятость обеспечивают фирмам бóльшую гибкость в распределении рабочего времени и осуществлении контроля за издержками на рабочую силу. Были предложения относительно того, чтобы сделать такую практику более формальной с целью распределения рабочего времени в условиях снижения загрузки и борьбы с безработицей[130]. В Германии в ходе переговоров между рабочими и администрацией, начатыми в 1985 году, была достигнута договоренность относительно более короткого рабочего дня и распределения работы в условиях снижения загрузки, и эта практика была открыто провозглашена некоторыми компаниями, прежде всего фирмой «Фольксваген» в 1994 году. В 1984-1989 годах сокращение нормированного рабочего времени в сфере производства сопровождалось незначительным повышением уровня занятости и почасовой оплаты при том, что месячный заработок оставался прежним[131]. Есть также некоторые данные о том, что сокращение рабочего времени сопровождалось падением производительности труда. Один из вопросов, касающийся распределения работы в условиях снижения нагрузки, связан с изучением воздействия нового порядка распределения работы на использование производственных мощностей и инвестиционный спрос. В той степени, в какой сокращение рабочего времени ведет к снижению коэффициента использования производственных мощностей, распределение работы в условиях снижения загрузки может привести к увеличению капитальных затрат и падению производительности труда[132]. В то же самое время успех в деле реализации любого плана распределения работы в условиях снижения загрузки, вероятно, зависит от уровня развития экономики в целом.

170. Потерявшие надежду найти работу — те, кто не работает и не ищет работы, — в качестве рабочей силы не рассматриваются, поэтому их не относят ни к категории занятых, ни к категории безработных. Однако многие из этих рабочих прекратили поиски работы в связи с крайне неблагоприятными перспективами; они вновь вернулись бы на рынок труда, если бы перспективы устройства на работу были более обещающими[133]. Некоторые рабочие, конечно, устраиваются в сфере неформальной экономики, работая «налево», при этом объявляя себя безработными или неработающими. Некоторые имеют право

на пенсию и пособия по линии социального страхования; в качестве одного из компонентов политики сокращения штатов фирмы предлагают пособия в случае досрочного выхода на пенсию. Кратковременные изменения в составе учтенной рабочей силы, происходящие в результате оттока и притока потерявших надежду рабочих, зачастую затрудняют толкование экономического значения данных об уровне безработицы за месяц или за квартал.

171. Проводимое в министерстве труда Соединенных Штатов исследование было направлено на выявление количественного аспекта последствий недобровольной, частичной занятости и потерявших надежду найти работу рабочих[134]. В девяти развитых странах коэффициент незагруженности выше, чем уровни безработицы, и в некоторых из них, прежде всего в Италии, Японии и Швеции, эта разница весьма значительна (таблица 7.20). Если же проводить перекрестный анализ коэффициентов незагруженности различных стран, то эта разница меньше — разрыв между странами Западной Европы и другими странами не столь значителен, как при использовании в качестве сравнения коэффициента безработицы.

Таблица 7.20 Альтернативные показатели безработицы по отдельным развитым странам, 1983-1993 годы

(Средний уровень за годы, по которым имеются данные)

Страна	Годы	Б	Б1	Б2	Б3
Австралия	1983-1993	8,6	11,2	12,4	5,3
Канада	1983-1993	9,8	12,3	13,0	4,6
Франция	1983-1993	10,0	12,3	12,7[a]	8,1
Германия[b]	1985-1993	6,2	6,6	..	5,0
Италия	1986-1993	8,0	10,2	15,9	7,3
Япония	1984-1993	2,4	3,3	7,3	1,2
Нидерланды	1983, 1985 1987-1991	9,4	11,7	12,4	7,6
Швеция	1987-1993	3,6	6,7	7,5	1,7
Соединенное Королевство	1983-1993	9,9	11,7	12,3	7,5
Соединенные Штаты	1983-1993	6,8	9,2	10,1	2,2
Дисперсия[c]		0,36	0,32	0,24	0,52

Источник: Constance Sorrentino, «International unemployment indicators, 1983-1993», Monthly Labour Review, vol. 118, No. 8 (August 1995), table 2.

Примечания:

Б - средний зарегистрированный уровень безработицы.

Б1 - к числителю прибавляются Б плюс половина лиц, ищущих работу, и половина лиц, занятых неполный рабочий день по экономическим причинам, дроби, а из знаменателя вычитается половина работающих, занятых неполный рабочий день.

Б2 - как к числителю, так и знаменателю прибавляются Б1, а также количество потерявших надежду найти работу.

Б3 - продолжительная безработица: лица, являющиеся безработными на протяжении 13 и более недель.

[a] 1989-1993 годы.

[b] Включая восточные земли после 1991 года.

[c] Дисперсия — стандартное отклонение, поделенное на среднюю величину.

4. Безработица, различие между рынками труда и их структура

172. В течение двух десятилетий, прошедших с момента первых нефтяных «потрясений» начала 70-х годов, в большинстве развитых стран отмечался высокий уровень безработицы, медленный рост производительности труда, медленный рост или стагнация реальной заработной платы и сохранение или усугубление различий в заработной плате. Эти результаты рассматриваются в целом как неадекватные, особенно при их сравнении с результатами, достигнутыми до 1973 года, т.е. до резкого скачка цен на нефть. С целью объяснения этих различий выдвигался ряд гипотез. К числу наиболее широко обсуждаемых относятся глобализация, технические изменения в направлении повышения требований к квалификации и отсутствие гибкости механизмов рынка труда.

173. Глобализация, выдвигаемая в качестве объяснения различий, происходит на фоне таких явлений, как уменьшение расходов в области транспорта и коммуникации и снижение национальных барьеров на пути движения конечного продукта, производственных затрат и финансовых средств, которые стимулируют международную экономическую деятельность. В последние годы стремительно развивается международная торговля и возрастает объем прямых иностранных инвестиций (ПИИ), зачастую предваряя рост ВВП[135]. Повышение роли производителей из развивающихся стран на мировых рынках, прежде всего в сфере производства, привело к оживлению дискуссии о том, не подрывает ли усилившаяся международная конкуренция положение в обрабатывающей промышленности в развитых странах, характеризующейся высокой заработной платой и высоким уровнем занятости.

174. Были проведены многочисленные эмпирические исследования, однако к консенсусу в этом вопросе прийти не удалось[136]. Одна из проблем, касающихся аргументов в пользу процесса глобализации, заключается в том, что в развитых странах торговля не связана в большой степени с ВВП. Действительно, самым растущим видом деятельности в развитых странах являются услуги, многие из которых, в основном, не носят товарного характера. Кроме того, торговля между развитыми странами осуществляется в большом объеме, и между ними курсируют потоки ПИИ. Структурная перестройка автомобильной промышленности в Северной Америке и Западной Европе осуществляется главным образом под влиянием усиления конкуренции в области торговли и ПИИ с японскими фирмами, а не конкуренции со стороны производителей из развивающихся стран с низким уровнем заработной платы. Тем не менее ряду производителей из развивающихся стран удалось проникнуть на рынки развитых стран, а в то же время транснациональные корпорации из развитых стран, как представляется, предпринимали более активные усилия по интеграции и рационализации своих операций на региональном или глобальном уровнях[137].

175. Торговля и ПИИ являются сферами деятельности, в которых потоки прибыли идут в обоих направлениях. Например, ПИИ зачастую стимулируют торговлю, а в сфере торговли создание производственных мощностей в принимающих странах может привести к увеличению объемов экспорта и импорта в эти страны, что является прямым следствием оффшорного производства. Не существует никакого убедительного довода, согласно которому потеря рабочих мест в результате расширения импорта должна быть более значительной, нежели обусловленная увеличением объема экспорта. Проблема заключается в том, что создание и потеря рабочих мест не будут соответствовать друг другу; по всей видимости, это имеет место в различных фирмах, возможно, в различных отраслях промышленности, секторах и регионах и, по-видимому, среди различных профессиональных групп. Таким образом, процесс глобализации, как и в случае со всеми видами экономических изменений, может привести к значительным нарушениям, даже если последствия в целом являются минимальными.

176. Увеличение объемов торговли, ПИИ и финансовых потоков создает все больше трудностей для правительств в деле реализации целей их политики, и процесс глобализации, возможно, способствует росту безработицы в такой степени, что цель, связанная с нею, является менее достижимой по сравнению с другими. Кроме того, в некоторых странах в результате процесса глобализации усиливается миграция

рабочей силы. Ранее иммиграция приводилась в качестве причины роста безработицы; однако результаты проведенных исследований не подтверждают вывод, что рабочая сила из числа иммигрантов обусловливает высокий уровень безработицы или влияет на показатели, связанные с низкой заработной платой. В целом рабочая сила по-прежнему остается намного менее мобильной, нежели товары, услуги и реальный и финансовый капитал.

177. В качестве второй причины снижения эффективности функционирования рынков рабочей силы в развитых странах выдвигается технология. Утверждается, что последние технические достижения обусловили повышенный спрос на квалифицированный труд и уменьшили спрос на менее квалифицированную рабочую силу. Технический переворот в направлении повышения квалификационных требований привел к несоответствию между той квалификацией рабочей силы, которая пользуется спросом на рынке, и той, которая в действительности предлагается. Эмпирические исследования не дали убедительного ответа относительно важности технологии в определении последних предпочтений на рынке труда. Различия в заработной плате квалифицированных и неквалифицированных рабочих возросли в Соединенном Королевстве и Соединенных Штатах, и имеются свидетельства того, что процесс компьютеризации сопровождался повышением заработной платы и квалификационных требований[138]. Вместе с тем было нелегко получить показатели, касающиеся новой технологии, которые могут иметь отношение к установившимся приоритетам. В Соединенных Штатах более высокий уровень безработицы, стагнация реальной заработной платы и надбавки за квалификацию в структуре заработной платы начали появляться в 70-х годах, хотя распространение компьютеров и компьютерной техники в учреждениях и на производстве началось с 80-х годов. Кроме того, исследования, проведенные фирмами и в сфере производства, не выявили свидетельств взаимосвязи между расширением использования новых технологий, прежде всего информационных, и требованиями, касающимися трудосберегающего и более квалифицированного труда. До сих пор в отношении требований, предъявляемых к рабочей силе, связанных с новыми технологиями, не отмечалось никаких изменений, в лучшем случае изменения носили лишь незначительный характер[139]. Что касается процесса глобализации, то в ряде случаев технология может выступать в роли фактора перемещения рабочей силы; однако технические новшества также имеют тенденцию к сокращению расходов и стимулированию спроса, что ведет к увеличению объемов выпускаемой продукции и повышению уровня занятости[140].

178. Еще более важным является, возможно, то обстоятельство, что процесс глобализации и технические изменения взаимозависимы. Действительно, торговля и ПИИ представляют собой основные каналы распространения технологии, в то время как ужесточающаяся конкуренция - это мощный стимул для фирм в плане применения новых технологий. Кроме того, некоторые изменения на уровне фирм (в частности те, которые описывались выше как компоненты производства с нулевыми запасами ресурсов) являются в первую очередь скорее организационными новшествами, нежели техническими. Такого рода взаимоотношения усугубляют трудности выявления причинно-следственных связей.

179. Изменения в области международных экономических отношений и нововведения в технологии и организации производства могут обусловить в краткосрочной перспективе перемещение рабочей силы и со временем повлечь за собой увеличение ее численности по мере того, как экономика будет приспосабливаться к новым условиям (см. вставку 7.5). На протяжении последних столетий технический прогресс не сопровождался таким ростом безработицы, как в нынешнем столетии, а расширение международной торговли и увеличение ПИИ были неизменно связаны с экономическим ростом. Перед лицом возникающих ныне проблем необходимо разработать меры по преодолению разрушительных последствий изменений, с тем чтобы задействовать факторы, способствующие ускорению экономического роста и более широкому использованию рабочей силы.

Вставка 7.5 Технические изменения и рынок рабочей силы в Соединенных Штатах Америки

Технические изменения, прежде всего стремительное развитие техники, зачастую приводят к значительным сдвигам на рынках труда. Современные технические изменения носят наукоемкий характер и, как представляется, связаны с увеличением разрыва в заработной плате и ростом безработицы среди менее квалифицированных рабочих в ряде развитых стран.

Аналогичные потрясения на рынке труда происходили и в прошлом. Во второй половине XIX и в начале XX века технические изменения в Соединенных Штатах содействовали более широкому использованию физического капитала, природных ресурсов и неквалифицированной рабочей силы в ущерб квалифицированному труду. Эти изменения нашли свое воплощение в системе массового производства, пришедшей на смену ремесленному производству, в рамках которой наем рабочей силы осуществлялся в среде иммигрантов, широким потоком хлынувших в страну, и в снижении спроса на рабочую силу из сельскохозяйственного сектора.

На протяжении первых двух десятилетий XX века изменения в области производства обусловили начало процесса повышения квалификационных требований. Например, отрасли обрабатывающей промышленности нуждались в квалифицированных рабочих для производства и эксплуатации станков и оборудования; по мере расширения фирм рос спрос на управленческие кадры. Для дальнейшего развития электрификации, химического и нефтяного производства требовалось новое оборудование, что в свою очередь давало толчок появлению новых отраслей промышленности для изготовления, в том числе, бытовой техники. Появились различия в заработной плате, и тогда стало возможно определять рост дополнительных выплат за квалификацию в структуре заработной платы. Одним из следствий этого было распространение массового образования и обновление учебных планов; со временем предложение квалифицированной рабочей силы пришло в соответствие со спросом, и за различиями в структуре заработной платы стал осуществляться контроль[a]. Именно в этот период появилась взаимодополняемость инвестиционного фонда и квалификации рабочей силы, пришедшей на смену существовавшей ранее взаимодополняемости капитала и неквалифицированной рабочей силы[b].

Нынешний упор на квалификацию, требующую высокого уровня подготовки, берет свое начало в период после окончания второй мировой войны[c]. За военным периодом последовал период технических изменений на основе развития науки, которые воплотились в создании компьютеров и реактивных самолетов, причем и то и другое стало результатом исследований и разработок военного времени. Как и прежде, развивались новые отрасли промышленности, а также расширялись некоторые старые, зачастую в условиях политики благоприятствования со стороны правительства. На протяжении более двух десятилетий экономические условия в целом способствовали относительному безынфляционному росту спроса, сопровождавшемуся несколькими серьезными потрясениями на рынке труда. Кроме того, хотя в области компьютерной техники отмечались значительные достижения в период после войны, она не получила широкого распространения в сфере производства и управления вплоть до 70-х и 80-х годов. Рост безработицы и ухудшение положения в сфере распределения заработной платы были отмечены впервые в начале 70-х годов, то есть еще до распространения компьютерной техники.

Таким образом, хотя явно увеличились надбавки к заработной плате в целях поощрения квалифицированных рабочих, а безработица и уменьшение доходов менее квалифицированных рабочих стали еще более серьезной проблемой в Соединенных Штатах, вопрос о том, насколько это обусловлено самими техническими изменениями и насколько это связано с ослаблением макроэкономической среды, утратой важной для рабочих социальной защищенности и развитием международной торговли, все еще продолжает обсуждаться.

Политика правительства приносила лишь скромные результаты в борьбе с безработицей среди менее квалифицированных рабочих, а различия в доходах по-прежнему остаются значительными. Недавнее свидетельство того, что надбавки к заработной плате за квалификацию более не растут, предполагает, что расширение набора в высшие учебные заведения приводит к росту предложения квалифицированных работников, то есть происходит процесс, аналогичный тому, который имел место перед второй мировой войной[d]. Такая адаптация занимает немало времени и доступна не каждому.

Существование отраслей промышленности, динамичных с технической точки зрения, и внедрение новых технологий и организационных методов в старые отрасли промышленности могут привести к созданию значительных возможностей в области занятости, применения навыков и росту доходов. Однако те лица, условия найма на работу которых улучшаются, принадлежат к новому поколению и зачастую отличаются от тех, условия найма на работу которых ухудшаются в связи с изменениями требований к труду и перестройкой фирм и производства.

Возможно, один из подходов к рассмотрению этого вопроса заключается в осознании того, что технологические изменения влекут за собой значительные сдвиги на рынке труда и могут стать одной из причин безработицы и неравенства, но в то же время эти проблемы могут стать менее острыми при условии, что растущий спрос содействует расширению возможностей в области занятости, рабочим обеспечивается определенный уровень защиты без ограничения мобильности, а внутреннее производство успешно конкурирует на международных рынках.

---

[a] Claudia Golden and Lawrence Katz, «Technology, skill and the wage structure: insights from the past», American Economic Review, vol. 86, No. 2 (May 1996), pp. 252-257.

[b] Gavin Wright, «The origins of American industrial success, 1879-1940», American Economic Review, vol. 80, No. 4 (September 1990), pp. 651-668.

[c] David C. Mowery and Nathan Rosenberg, Technology and the Pursuit of Economic Growth (Cambridge, Cambridge University Press, 1989).

[d] Michael M. Phillips, «Wage gap based on education levels off», The Wall Street Journal, 22 July 1996.

180. Еще одна проблема, связанная с представлением процесса глобализации и технических изменений в качестве причин безработицы, заключается в том, что данные о рынках труда развитых стран существенно отличаются друг от друга. Существуют крупные различия в относительно благополучных странах, преуспевших в борьбе с безработицей. Подобно этому в ряде стран отмечается усугубление неравенства: в одних странах различия в заработной плате возросли в большей степени, нежели в других. Различий в степени зависимости от международных связей и темпах внедрения новых технологий между странами еще недостаточно для объяснения межстрановых различий в данных, касающихся рынков труда. Поэтому наблюдаемые различия между странами обусловлены различиями в механизмах рынков труда[141].

181. Одним общим аргументом является то, что усугубление неравенства является зеркальным отражением снижения уровня безработицы: в странах, которые обеспечивают возможности для функционирования более свободных рынков, создается больше низкооплачиваемых свободных мест, в то время как в странах с высоким уровнем социальной защиты обеспечиваются более высокие доходы на уровне распределения, но создается меньше рабочих мест. Страны, которые продвигались в направлении

к более открытым рынкам рабочей силы в условиях менее комплексной социальной защиты, добились больших успехов в снижении уровня безработицы, однако были менее успешными в поддержании роста заработной платы. Одновременно происходило обострение положения в их системе распределения заработной платы. Напротив, страны с более комплексной системой социальной защиты и менее гибкими рынками труда характеризовались более высокими показателями безработицы и меньшим неравенством[142].

182. Эти различия в данных и структуре рынков привели к оживлению дискуссии по существу в течение последних лет как на национальном, так и на межправительственном уровнях по вопросу о роли структуры рынка труда в определении занятости, безработицы и заработной платы[143]. Основные сравнения проводились между Соединенными Штатами Америки и Западной Европой.

183. В Соединенных Штатах Америки возросла гибкость рынков труда и товаров благодаря правительственным мерам, направленным на уменьшение государственного вмешательства в производство и ограничение масштабов их системы социальной защиты, - которую и без того трудно было сравнивать с другими развитыми странами. Доля рабочей силы, интересы которой защищались профсоюзами, уменьшилась в результате мер, принятых правительством, и изменений, произошедших в экономической деятельности. Соединенные Штаты Америки добились относительно низкого уровня безработицы в 90-х годах. Стремительно возросла также занятость при низкой заработной плате. Вместе с тем в Соединенных Штатах Америки отмечается ухудшение положения с распределением заработной платы.

184. В отличие от этого в ряде европейских стран осуществляется широкомасштабное регулирование рынков труда и товаров, действуют сильные профсоюзы и отмечается высокий уровень и комплексный характер системы социальной защиты, что сопровождается высоким уровнем безработицы и более стабильным распределением заработной платы. Францию и Германию можно привести в качестве примера стран, которые стремятся добиться большей гибкости своих рынков труда, рассматривая это как средство борьбы с хронически высокими показателями вынужденной безработицы.

185. Однако деятельность правительств по устранению препятствий структурного характера на рынках труда, возможно, не обеспечит окончательного решения вызывающих особую озабоченность проблем, связанных с рынками труда. Некоторые препятствия, как, например, законы о минимальной заработной плате, возможно, оказывали меньшее влияние, чем это предполагалось ранее[144]. Ряд таких структурных вопросов, как информационная асимметрия, могут потребовать более активного вмешательства со стороны правительств в сферу функционирования рынков. Кроме того, недавний опыт развитых стран являет собой более сложную картину, нежели та, которую можно представить, если сфокусироваться на различиях в структуре рынков труда. Например, экономика Соединенного Королевства развивалась в направлении создания более гибких рынков рабочей силы и обеспечения менее высокого уровня социальной защиты, однако характеризуется как высоким уровнем безработицы, так и увеличением разрыва в распределении доходов[145].

186. Взаимосвязь между препятствиями структурного характера и макроэкономическими условиями по-прежнему остается открытым вопросом. Инфляция и огромные бюджетные дефициты 70-х и 80-х годов привели к тому, что правительства развитых стран стали проявлять бóльшую осторожность в применении валютно-финансовых стимулов. Однако это определенно были периоды общей экспансии, как, например, середина и конец 80-х годов в Европе и Северной Америке и начало и середина 90-х годов в Соединенных Штатах Америки, в течение которых отмечались самые большие успехи в борьбе с безработицей. В следующем разделе будет идти речь о том, что надлежащее сочетание макроэкономической и микроэкономической политики, влияющей на структуру рынка труда, является вопросом, заслуживающим серьезного внимания.

5. Вопросы политики

187. В связи с хроническим характером проблем вынужденной безработицы в развитых странах с рыночной экономикой было предпринято много политических инициатив и еще больше таких инициатив было подвергнуто серьезному анализу. Вопросы политики можно отнести к трем категориям: политика, направленная преимущественно на стимулирование спроса на рынке труда, политика, связанная в основном с предложением, и политика, призванная усовершенствовать механизм функционирования рынков труда.

188. Политика в отношении спроса включает как широкомасштабные меры, направленные на стимулирование спроса в экономике в целом, так и усилия правительств по расширению найма рабочей силы для конкретных целей или в конкретных секторах. Соответствующие меры были также ориентированы на стимулирование спроса в различных районах внутри стран.

189. До 70-х годов во многих развитых странах стимулирование общего спроса было стержневым элементом политики в отношении рынка труда. С тех пор роль глобальной политики изменилась. Значительные дефициты бюджета, образовавшиеся в 70-х и 80-х годах, заставили многие страны уменьшить степень бюджетного стимулирования. Так обстояло дело в Японии и Соединенных Штатах Америки, если говорить о наиболее мощных в экономическом отношении странах, в то время как в ряде стран Западной Европы были введены более жесткие бюджетные ограничения, что отчасти было продиктовано необходимостью достижения целевых показателей по бюджетам, установленных в Маастрихтском соглашении. Аналогичным образом инфляционное давление привело к введению денежных кредитных ограничений во многих странах. И наконец, международные связи, включая внешнюю торговлю, потоки финансовых средств и иностранных прямых инвестиций, в ряде случаев ограничили способность стран в плане проведения курса на стимулирование роста. В Западной Европе центральная роль немецкой марки на рынках иностранной валюты подтолкнула ряд стран к введению более жестких ограничений в целях защиты своих валют.

190. Борьба с инфляцией непосредственно связана с занятостью. Безработица считается необходимой для предупреждения ускорения темпов инфляции; полемика вокруг общей политики сосредоточилась на вопросе о том, каким должен быть уровень безработицы. Наличие достаточно высокого уровня безработицы (по историческим стандартам), согласующегося со стабильными темпами инфляции, — т.е. уровня безработицы, не ускоряющего темпы инфляции (НАИРУ), допускается многими, причем существует мнение, согласно которому темпы инфляции должны снижаться вплоть до нуля, а не просто поддерживаться.

191. В последнее время необходимость высокого НАИРУ была поставлена под сомнение (см. вставку 7.6). В Соединенных Штатах Америки темпы инфляции составляют менее 3 процентов в год — самый низкий показатель за три десятилетия. В Японии бóльшую обеспокоенность вызывает возможность распространения дефляционного давления, чем ускорение темпов инфляции. Что же касается Западной Европы, то здесь тревожит наблюдающийся во многих странах высокий НАИРУ; уровень безработицы, поддерживающий стабильные темпы инфляции, означает тяжелое бремя для рабочей силы.

Вставка 7.6 Безработица и инфляция: НАИРУ

Проблема выбора между безработицей и инфляцией является одним из ключевых компонентов процесса разработки макроэкономической политики в развитых странах. Эмпирическая зависимость между безработицей и изменениями в размере номинальной заработной платы была сформулирована А.У. Филлипсом в 1958 году на основе анализа данных по Соединенному Королевству и вскоре

получила название «кривой Филлипса»[a]. В 50-х и 60-х годах получила широкое распространение теория, что довести общий показатель безработицы до такого низкого уровня, как 3-4 процента (по стандартам Соединенных Штатов Америки, а в некоторых странах и ниже), можно и без инфляции. При возникновении инфляционного давления более высокий уровень безработицы будет способствовать восстановлению стабильности цен, по существу, направляя развитие экономики по кривой Филлипса. В конце 60-х годов, когда в экономике отдельных стран инфляционное давление стало явным, Милтон Фридман и Эдмунд Фелпс по-новому подошли к анализу этой зависимости[b]. Они утверждали, что, как только начнется инфляция, инфляционные ожидания утвердятся в сознании населения и его поведение на рынке сдвинет инфляцию со «стабильной» точки. Считалось, что кривая Филлипса, дополненная поправкой на ожидания, в краткосрочной перспективе нестабильна и поэтому является ненадежным ориентиром для выработки политики, поскольку она приводит к ускорению темпов инфляции, если политика направлена на чрезмерное снижение уровня безработицы. Из этой теории возникло представление о том, что в любой данный момент времени в экономике будет наблюдаться уровень безработицы, согласующийся со стабильными темпами инфляции, т.е. инфляцией, не подверженной ускорению. Он получил название «безынфляционный уровень безработицы» (НАИРУ)[c].

Непосредственно наблюдать НАИРУ невозможно, и немало внимания было уделено оценке его возможной величины на основании данных об уровне безработицы и инфляции за прошлые годы. В зависимости от страны НАИРУ может меняться с течением времени не только по причине изменения ожиданий, но и в связи с тем, что меняется состав рабочей силы, спрос на разные специальности меняется по-разному, а разочарованные перспективами работники вливаются в рабочую силу или покидают ее ряды. В Соединенных Штатах в 1993 и 1994 годах НАИРУ оценивался на уровне около 6 процентов. Согласно расчетам, приведенным в одном из источников, в середине 1993 года НАИРУ составлял 6,25 процента; этот же источник предупреждал о том, что по мере приближения реального уровня безработицы к этой отметке будет наблюдаться инфляционное давление[d].

Результаты недавних исследований и опыт дали повод несколько усомниться в обоснованности того значения, которое придается НАИРУ. Например, в Соединенных Штатах Америки уровень безработицы упал до уровня ниже 6 процентов, достигнув летом 1996 года 5,1 процента, без ускорения темпов инфляции. Можно ли сказать, что при низких и стабильных темпах инфляции инфляционные ожидания в основном были развеяны? В сущности, о формировании инфляционных ожиданий и их стабильности известно относительно немного. В отсутствие инфляционных ожиданий кривая Филлипса с поправкой на ожидания может быть сведена к простой кривой Филлипса и руководство может поставить цель добиться еще более низкого уровня безработицы. Исследователи Дуглас Стейджер, Джеймс Сток и Марк Уотсон обнаружили, что для оценок НАИРУ в Соединенных Штатах Америки характерен широкий доверительный интервал, а это означает, что на точечную оценку полагаться не следует[e]. В 1990 году оценки НАИРУ при доверительном интервале в 95 процентов варьировались в пределах от 5,1 процента до 7,7 процента. Согласно более позднему утверждению Роберта Гордона, НАИРУ варьируется в более узком диапазоне[f]. Роберт Эйснер, проанализировав данные об инфляции и безработице в Соединенных Штатах Америки начиная с 1960 года, обнаружил, что зависимость между ними асимметрична: уровни безработицы ниже предполагаемого НАИРУ не были связаны с ускорением темпов инфляции, в то время как уровни безработицы выше НАИРУ были связаны со снижением темпов инфляции[g]. В результате исследования экономики ряда развитых стран Лорэнс Болл пришел к выводу о том, что повышения НАИРУ в той или иной стране были связаны с

жесткостью ее валютно-кредитного регулирования и интенсивностью и продолжительностью периодов борьбы с инфляцией[h]. Этот вывод означает, что НАИРУ может быть следствием изменений в политике, а не только их причиной.

---

[a] A.W.H. Phillips, «The relationship between unemployment and the rate of change of money wage rates in the United Kingdom, 1861-1957», Economica, vol. 25 (1958), pp. 283-299.

[b] Milton Friedman, «The role of monetary policy», American Economic Review, vol. 58, No. 2 (May 1968), pp. 1-17; Edmund Phelps, «Phillips curves, expectations of inflation, and optimal unemployment over time», Economica, vol. 34 (August 1967), pp. 254-281.

[c] «Обзор мирового экономического и социального положения, 1994 год» (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под No. E.94.II.C.1), стр. 160-161 англ. текста.

[d] Stuart Weiner, «New estimates of the natural rate of unemployment», Federal Reserve Bank of Kansas City, Economic Review, vol. 78, No. 4 (1993), pp. 53-69.

[e] Douglas Staiger, James Stock and Mark Watson, How Precise are Estimates of the Natural Rate of Unemployment? National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper No. 5477 (Cambridge, Massachusetts, March 1996).

[f] Robert J. Gordon, «The time-varying NAIRU and its implications for economic policy», NBER Working Paper No. 5735 (Cambridge, Massachusetts, August 1996).

[g] Robert Fisher, «A new view of the NAIRU», Department of Economics, Northwestern University (July 1996).

[h] Laurence Ball, Disinflation and the NAIRU, NBER Working Paper No. 5520 (Cambridge, Massachusetts, March 1996).

192. Факторы, ограничивающие рост государственных бюджетов, отразились на программах, направленных на создание рабочих мест в конкретных секторах или регионах. Прямое стимулирование занятости также было затруднено по причине повсеместной приватизации и разгосударствления. Приватизированные предприятия и предприятия, вышедшие из-под опеки государств, имеют тенденцию ограничивать свои потребности в рабочей силе. Однако предприятия, выведенные из сферы государственного регулирования, и приватизированные предприятия могут повысить свою технологическую оснащенность и конкурентоспособность на международных рынках, что со временем приведет к увеличению объема производства и найма рабочей силы. Кроме того, снижение затрат и техническое переоснащение в отраслях, выведенных из сферы государственного регулирования, таких, как телекоммуникации, могут стимулировать рост в других секторах. Даже при тех преимуществах, которые имеют приватизация и разгосударствление, может оказаться возможным расширить ряд осуществляемых правительством видов деятельности, которые могут принести значительную потенциальную выгоду и оказать положительное воздействие на занятость. Одним из таких видов деятельности является инвестирование в физическую инфраструктуру, а другим — инвестирование в «человеческий капитал» с помощью образования и медицинского обслуживания.

193. В некоторых мерах по воздействию на спрос для стимулирования найма используется система цен. В ряде стран, в которых действуют законы о минимальной заработной плате, в отдельных случаях допускается также выплата заработной платы ниже минимальной, например молодежи. Кроме того, в ряде стран из-за инфляции реальная минимальная заработная плата снизилась по сравнению с прошлым

периодом и относительно структуры заработной платы. Бездействие правительств в плане защиты минимальной заработной платы от подобного снижения может быть расценено как проявление политики. Вместе с тем широко распространенное мнение о том, что наличие минимальной заработной платы способствует росту безработицы, не находит подтверждения. Последние исследования на примере Соединенных Штатов Америки и Западной Европы дают основания полагать, что изменения в минимальной заработной плате весьма незначительно влияют на занятость и безработицу[146]. Действительно, как следует из приведенного выше анализа проблем безработицы среди молодежи, изменение политики в отношении минимальной заработной платы если и стимулировало занятость среди этой группы, то в незначительной степени.

194. Политика в отношении предложения — это политика, направленная на повышение профессионального уровня рабочей силы страны и оказывающая воздействие на стимулы к труду. Во всех развитых странах существуют сложившиеся системы народного образования, нередко предусматривающие субсидии, которые могут использоваться в частных системах. Охват, возможности доступа и соотношение между общеобразовательной и профессиональной подготовкой различаются, как различаются разные районы страны по уровню образования населения. Во многих случаях проходившие в последние годы дискуссии по вопросам политики были сосредоточены на вопросе о том, каким образом образование и профессиональная подготовка могли бы решить растущую проблему несоответствия профессионального состава рабочей силы требованиям рынка.

195. Одна из проблем связана с соотношением усилий частного и государственного секторов. В Японии в различных фирмах осуществляются широкомасштабные программы профессиональной подготовки по месту работы, что отчасти обусловлено системой пожизненной занятости и наличием достаточно стабильных связей между фирмами, которые способствуют интернализации движения рабочей силы. Таким образом, эти фирмы или их партнеры имеют больше шансов извлечь выгоду из профессиональной подготовки по месту работы по сравнению с фирмами стран, в которых наблюдается более интенсивное движение рабочей силы между предприятиями[147]. В странах с высокой подвижностью рабочей силы программы профессиональной подготовки дают значительную внешнюю выгоду. Следовательно, в таких случаях государственным программам, по-видимому, принадлежит существенная роль.

196. Проведенные в последнее время исследования свидетельствуют о том, что системы профессиональной подготовки по месту работы действительно весьма выгодны как для тех, кто проходит профессиональную подготовку, так и для фирм, организующих ее, даже если эти фирмы не могут воспользоваться всеми потенциальными выгодами. Изучение программ профессиональной подготовки по месту работы, которые предлагаются работодателями в Австралии, Нидерландах, Соединенном Королевстве и Соединенных Штатах Америки, показало, что уровень производительности в масштабах фирмы возрастает на 11-20 процентов, а размер заработной платы работников увеличивается на 3-16 процентов[148]. По материалам одного из исследований, проведенных в Соединенных Штатах Америки, профессиональная подготовка, пройденная у предыдущих работодателей, способствовала повышению производительности работников почти на 10 процентов и уменьшению объема подготовки, необходимой для работы в новой фирме, что свидетельствует о внешних выгодах[149]. Подобные результаты дают основания полагать, что государственная поддержка профессионального обучения по месту работы может принести значительную выгоду. Согласно одной из точек зрения, эффективность профессиональной подготовки по месту работы определяется гибкостью фирм в плане изменения содержания обучения с учетом быстро меняющихся потребностей в различных специалистах.

197. Другую группу мер в области предложения составляют меры, направленные на устранение или ограничение факторов, ослабляющих стимулы к труду, — преимущественно дорогостоящих и широких социальных льгот. В ряде стран, и особенно в Соединенном Королевстве и Соединенных Штатах Америки, были внесены изменения в общую политику, направленные на сокращение льгот и/или ограничение доступа к программам социального обеспечения. Так, например, в конце 1996 года

правительство Соединенных Штатов Америки изменило существовавшую на протяжении многих десятилетий программу социального обеспечения, которая финансировалась централизованным порядком, но была децентрализована на уровне осуществления, с целью сокращения числа получателей социальных выплат и привлечения большего числа лиц, получающих выплаты по линии социального обеспечения, на рынок труда.

198. Подобные изменения являются частью более широких усилий по свертыванию или сокращению программ защиты рабочей силы в государственном и частном секторах. Некоторые из подобных изменений вызвали противодействие: в 1995 году во Франции предложенные изменения вызывали усиление волнений среди трудящихся. Более того, не ясно, оказывает ли устранение или ограничение дестимулирующих факторов, связанных с наличием систем социального обеспечения, существенное воздействие на предложение труда, поскольку проведенная исследовательская работа не позволяет сделать окончательные выводы[150]. Если говорить об общей ситуации, то в некоторых странах, вставших на путь реформирования систем социального обеспечения, по-прежнему наблюдаются высокие уровни безработицы, как в Соединенном Королевстве, или большой перепад в уровне заработной платы, как в Соединенных Штатах Америки. Задача заключается в том, чтобы создать такие действенные в социальном плане системы социального обеспечения, которые сводили бы к минимуму влияние на динамику предложения труда.

199. Одно из соображений в пользу ограничения защитного эффекта систем социального обеспечения сводится к тому, что он мешает работе рынков, а это объясняет структурный характер безработицы. Другие меры также направлены на совершенствование механизма работы рынков труда. Правительства многих стран оказывают услуги по поиску работы в целях улучшения потока информации. Опробовались субсидии в помощь тем, кто меняет свое местожительство, и программы переподготовки для повышения межпрофессиональной и межотраслевой мобильности, однако во многих странах, таких, как Швеция, они были свернуты в связи с ограничением государственных расходов. Не все факторы, препятствующие найму, можно объяснить слабостью политики. Случается, что фирмы игнорируют определяемые рыночной конъюнктурой дифференциальные ставки заработной платы, предпочитая удержание более высокооплачиваемых собственных работников расширению найма менее высокооплачиваемых людей со стороны. Эти фирмы ценят не только навыки своих работников, приобретенные за время работы в фирме, но и преемственность и доверие, складывающиеся внутри организации. Подобное поведение, будучи рациональным с точки зрения интересов данной фирмы, вызывает сбои на рынках труда, последствия которых преодолеть трудно.

200. Разумеется, различные механизмы осуществления политики можно рассматривать под углом зрения их совместимости. Макроэкономическое стимулирование и стратегии микроэкономического уровня, направленные на устранение структурных барьеров на рынках труда и товаров, в сочетании друг с другом могут успешно стимулировать занятость. В обоих случаях возникает вопрос о потерях и выгодах. Помимо стимулирования спроса и занятости макроэкономическая политика должна быть также направлена на решение проблем, связанных с инфляцией, внешними расчетами страны, сбережениями и инвестициями. Политика на микроэкономическом уровне должна охватывать вопросы «человеческого капитала» и создания рабочих мест, с одной стороны, и нищеты и неравенства - с другой. Каждая страна должна устанавливать свои собственные приоритеты в определении баланса между этими целями.

Примечания

[1] Следует напомнить, что люди, которые составят рабочую силу 2010 года, уже рождены на свет. Показатель рождаемости в Китае (из расчета на одну женщину), по оценкам, составлял 5,94 в период 1965-1970 годов и 1,95 в период 1990-1995 годов. См. World Population Prospects. The 1994 Revision (United Nations publication, Sales No. E.95.XIII.16).

[2] См. Bulletin of Labour Statistics, 1995-1, 1995-2 and 1995-3 (Geneva, International Labour Office, 1995).

[3] См. Обзор мирового экономического и социального положения, 1995 год, (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под No. E.95.II.C.1), стр. 263-282 англ. текста.

[4] Высокая доля в Латинской Америке говорит об относительной легкости поездок на работу. См. D. Turnham, Employment and Development: A New Review of the Evidence (Paris, OECD, 1993).

[5] Однако имеются данные, говорящие о том, что географическая мобильность рабочей силы может ограничиваться традиционной сельскохозяйственной деятельностью, в частности в Азии, где важную роль в найме рабочих играет крепость общинных отношений. См. S. Hirashima and M. Muqtada, eds. Hired Labour and Rural Labour Markets in Asia (Geneva, International Labour Office, 1986).

[6] A. Saith, «Reflections on South Asian Prospects in East Asian Perspective», Issues in Development, Discussion Paper No. 7 (Geneva, International Labour Office, 1995).

[7] M.R. Rosenzweig, «Labour markets in low income countries», in Handbook of Development Economics, vol. I, H. Chenery and T.N. Srinivasan, eds. (Amsterdam, Netherlands, Elsevier Science Publishers, 1988), pp. 714-762.

[8] Размер оплаты труда постоянных рабочих, как правило, уступает размеру оплаты труда разовых рабочих. Hirashima and Muqtada, op. cit.

[9] A. de Janvry and others, «Rural labour in Latin America», International Labour Review, vol. 128, No. 6 (1989), pp. 701-730.

[10] Информацию о последних экономических тенденциях в развивающихся странах см. в Обзоре мирового экономического и социального положения, 1996 год, (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под No. E.96.II.C.1), стр. 34-54 англ. текста.

[11] См. M. Muqtada and P. Basu, «Macroeconomic policies, growth and employment expansion: the experience of South Asia», Paper No. 8, July 1994, prepared under the ILO/UNDP project «Economic policy and employment»; and A. Singh, «Labour markets and structural adjustments: a global view», in Towards Social Adjustment: Labour Market Issues in Structural Adjustment, G. Standing and V. Tokman, eds. (Geneva, International Labour Office, 1991).

[12] Этот анализ охватывает период 1975-1994 годов; в то же время он не содержит сравнений с предыдущими периодами и не рассматривает возможность изменений в том, что касается гибкости занятости в рассматриваемые периоды. См. «Политика в области занятости в условиях глобализации экономики», Международная конференция труда, восемьдесят третья сессия (Женева, Международное бюро труда, 1996 год).

[13] World Population Monitoring 1993 (United Nations publication, Sales No. E.95.XIII.8); Pang Eng Fong, Regionalism and Labour Flows in Pacific Asia (Paris, OECD, 1993); and World Investment Report 1994 (United Nations publication, Sales No. E.94.II.A.14).

[14] World Bank, India Country Economic Memorandum - Recent Economic Developments: Achievements and Challenges, Report No. 14402-IN (Washington, D.C., May 1995).

[15] Рост цен на нефть имел негативные последствия даже для стран с диверсифицированной структурой производства по причине их зависимости от официальной помощи в целях развития (ОПР), получаемой от стран-экспортеров нефти.

[16] Экономическая и социальная комиссия для Западной Азии (ЭСКЗА), «Резюме экономического и социального положения в регионе ЭСКЗА, 1995 год» (E/1996/50); и R.A. Shaban and others, «The challenge of unemployment in the Arab region», International Labour Review, vol. 134, No. 1 (1995), pp. 65-81.

[17] World Bank, «Will Arab workers prosper or be left out in the twenty-first century?», regional perspectives on the World Development Report 1995 (Washington, D.C., 1995).

[18] Дефицит текущего баланса Мексики в 1994 году достиг 8 процентов ВНП, тогда как в 1989 году он находился примерно на уровне 3 процентов ВНП. Помимо этого, Мексика выпустила на значительную сумму привязанные к доллару США краткосрочные государственные ценные бумаги (Tesobonos), по которым подходили сроки выплат и которые было необходимо рефинансировать. Аргентина, напротив, в 1990 году имела небольшое активное сальдо текущего баланса, которое ей, однако, не удалось сохранить в последующие годы. К 1994 году дефицит текущего баланса Аргентины составил примерно 3,5 процента ВНП.

[19] World Bank, Cameroon: Diversity, Growth, and Poverty Reduction, Report No. 13167-CM (Washington, D.C., April 1995); J.P. Lachaud, The Labour Market in Africa (Geneva, International Labour Office, 1994); и Обзор мирового экономического и социального положения, 1996 год, ...

[20] Fundacão Getúlio Vargas, Conjuntura Economica, vol. 50, No. 2 (February 1996); Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, Indicadores de Coyuntura, No. 354, March 1996; N.B. Bernal, «The social consequences of economic restructuring in the Philippines», in Social Costs of Economic Restructuring in Asia and the Pacific, ESCAP Development Papers No. 15 (United Nations publication, Sales No. E.94.II.F.2), pp. 330-405; and Cameroon: Diversity, Growth and Poverty Reduction...

[21] Доклад о мировом социальном положении 1993 года (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под No. E.93.IV.2).

[22] P. Stalker, The Work of Strangers: a Survey of International Labour Migration (Geneva, International Labour Office, 1994).

[23] Женщины мира, 1995 год. Тенденции и статистика (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под No. R.95.XVII.2).

[24] World Bank, Jobs, Poverty and Working Conditions in South Asia (Washington, D.C., 1995); C. Grootaert and R. Kanbur, «Child labour: an economic perspective», International Labour Review, vol. 134, No. 2 (1995), pp. 187-203.

[25] A. Bequele and W.E. Myers, First Things First in Child Labour: Eliminating Work Detrimental to Children (Geneva, International Labour Office, 1995). См. также A.B. Kruger, Observations on International Labour Standards and Trade, National Bureau of Economic Research Working Paper No. 5632 (Cambridge, Massachusetts, June 1996).

[26] По вопросу о программах экономической стабилизации и структурной перестройки в развивающихся странах см., например, доклад Генерального секретаря «Программы экономической стабилизации в развивающихся странах» (A/48/380); «Dilemmas of macroeconomic adjustment: stabilization and adjustment in developing countries» в добавлении к «Обзору мирового экономического положения,

1990-1991 годы» (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под No. E.92.II.C.2) и «Обзор мирового экономического и социального положения, 1995 год»., глава V.

[27] B. Numberg, «Experience with civil service pay and employment reforms: an overview», in Rehabilitating Government: Pay and Employment Reform in Africa, D. L. Lindauer and B. Numberg, eds. (Washington, D.C., World Bank, 1994), pp. 119-159.

[28] World Bank, Adjustment in Africa: Reforms, Results, and the Road Ahead (Oxford and New York, Oxford University Press, 1994). В недавней статье, опубликованной в газете «Файнэншл таймс» была, однако, указана более высокая цифра: примерно 200 000 (T. Hawkins, «Back in the intensive care ward», Financial Times Survey, July 9, 1996, p. II).

[29] S. Chee and C. Lee, «Social costs of economic restructuring: the Malaysian case», Social Costs of Economic Restructuring in Asia and the Pacific...

[30] World Bank, Bolivia: Poverty, Equity and Income, Report No. 15272-BO, (Washington, D.C., February 1996).

[31] Согласно оценкам, за счет осуществления программ гарантирования занятости в штате Махараштра было достигнуто снижение уровня безработицы на 10-35 процентов. Расходы на осуществление программы, однако, составляют 10-14 процентов государственного бюджета. M. Lipton, Successes in Anti-poverty, Issues in Development, Discussion Paper No. 8 (Geneva, International Labour Office, 1996).

[32] A.B. Deolalikar, «Special employment programmes and poverty alleviation», Asian Development Review, vol. 13, No. 12 (1995), pp. 50-73, and M. Lipton, op. cit.

[33] Субъекты экономической деятельности также могут реагировать на происходящие под воздействием экономической конъюнктуры изменения цен не сразу. Реформы должны проводиться последовательно и на устойчивой основе, как это отмечалось в Обзоре мирового экономического и социального положения, 1996 год... глава VII («Инвестиции в развивающихся странах»), стр. 145-188 английского текста.

[34] См. Fanelli and Frenkel, «Notes on the Argentine experience with stabilization and structural reform», paper presented at the New School for Social Research spring conference, and «After neoliberalism in Latin America: now what?» (May 1996) and C. Pessino, «Labour market consequences of the economic reforms in Argentina», in Social Tensions, Job Creation and Economic Policy in Latin America, C.D. Turnham and others, eds. (Paris, OECD, 1995), pp. 293-313.

[35] Несмотря на активные темпы капиталовложений, Китай по-прежнему сталкивается с проблемами занятости, вызванными диспропорциями в государственном секторе и существованием острой проблемы неполной занятости в сельском хозяйстве до начала проведения реформ.

[36] В этих странах степень несоблюдения положений может быть значительной. См. «Политика в области занятости в условиях глобализации экономики», Доклад V, Международная конференция труда, восемьдесят третья сессия (Женева, Международное бюро труда, 1996 год).

[37] P.R. Aginor, «The labour market and economic adjustment», IMF Staff Papers, vol. 43, No. 2 (June 1996), pp. 261-335.

[38] Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 1996 (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под No. E.96.II.F.18).

[39] I. Joumard, «The informal sector, employment and the institutional framework in developing countries», The Changing Course of International Migration (Paris, OECD, 1993), pp. 131-137. См. также C. Maldonado, «The informal sector: legalization or laissez-faire?», International Labour Review, vol. 134, No. 6 (1995), pp. 705-728.

[40] G. Yamada, «Urban informal employment and self-employment in developing countries: theory and evidence», Economic Development and Cultural Change, vol. 44, No. 2 (January 1996), pp. 289-314.

[41] World Labour Report 1992 (Geneva, International Labour Office, 1992); K. Meagher, «Crisis, informalization and urban informal sector in sub-Saharan Africa», Development and Change, vol. 26 (1995), pp. 259-284; и E. Amadeo and G. Gonzaga, «Inflation and economic policy reform: social implications in Brazil», в Social Tensions, Job Creation and Economic Policy in Latin America, C. D. Turnham and others, eds. (Paris, OECD, 1995), pp. 259-279.

[42] Meagher, «Crisis, informalization and urban informal sector in sub-Saharan Africa»...

[43] «Мы не считаем неформальный сектор понятием, представляющим аналитический или оперативный интерес, и не пользуемся этим понятием». Цитируется в D. Turnham, Employment and Development: A New Review of the Evidence (Paris, OECD, 1993), p. 120.

[44] A. Uthoff, «Reforma de los sistemas de pensiones en América Latina», Revista de la CEPAL, No. 56 (August 1995), pp. 43-58; D. C. Mead, «The contribution of small enterprises to employment and growth in southern and eastern Africa», World Development, vol. 22, No. 12 (1994), pp. 1881-1894; M. A. McPherson, «Growth of micro and small enterprises in southern Africa», Journal of Development Economics, vol. 48 (1996), pp. 253-277.

[45] C. Morisson and others, Micro-enterprises and the Institutional Framework (Paris, OECD, 1994).

[46] D. C. Mead, «The contribution of small enterprises to employment and growth in southern and eastern Africa», World Development, vol. 22, No. 12 (1994), pp. 1881-1894; G. Edgren and M. Muqtada, «Strategies for growth and employment in Asia: learning from within», in Employment Challenges for the 1990s (Geneva, International Labour Office, 1990), pp. 13-58.

[47] По вопросу о реформах и развитии негосударственного сектора в Китае см. «Экономическая реформа и развитие негосударственного сектора: тематическое исследование по Китаю», «Обзор мирового экономического положения, 1993 год», глава VII, стр. 185-201 англ. текста.

[48] Mead, loc. cit.; and G. Edgren and M. Muqtada, «Strategies for growth and employment in Asia: learning from within», Employment Challenges for the 1990s (Geneva, International Labour Office, 1990), pp. 13-58.

[49] M. S. Ahluwalia, «Policies for poverty alleviation», Asian Development Review, vol. 8, No. 1 (1990), pp. 111-132.

[50] В вышеупомянутой монографии Мида указывается, что доля мелких предприятий, нанявших дополнительный персонал, составляла всего лишь 25 процентов, тогда как в монографии Мориссона приводятся значительно более высокие показатели по Эквадору (44 процента) и Ямайке (61 процент).

[51] G. Edgren and M. Muqtada, «Strategies for growth and employment in Asia: learning from within» in Employment Challenges for the 1990s (Geneva, Internationa Labour Office, 1990), pp. 13-58.

[52] See, for example, World Bank, Global Economic Prospects and the Developing Countries, 1996 (Washington, D.C., 1996).

[53] World Bank, Global Economic Prospects and the Developing Countries, 1995 (Washington, D.C., 1995), pp. 30-31.

[54] International Monetary Fund, Policy Experiences and Issues in the Baltic, Russia, and Other Countries of the Former Soviet Union, Occasional Paper No. 133 (Washington, D.C., 1995), table 1.3, p. 6.

[55] United Nations Conference on Trade and Development, «Conclusions and recommendations of the Inter-Agency Seminar on Globalization and Liberalization: Effects of International Economic Relations on Poverty» (UNCTAD/ECDC/PA/4, 20 May 1996), p. 11.

[56] Анализ этих вопросов см. в издании «Политика в области занятости в условиях глобализации экономики», Доклад V, Международная конференция труда, восемьдесят третья сессия (Женева, Международное бюро труда, 1996 год), стр. 12-39.

[57] Economic Survey of Europe in 1995-1996, (United Nations publication, Sales No. 96.II.E.1), p. 85.

[58] «Россия в цифрах, 1996 год» (Москва, Госкомстат, 1996 год), стр. 34.

[59] Jan Svejnar, «Enterprise and workers in transition: econometric evidence», American Economic Review, vol. 86, No. 2 (May 1996), p. 123.

[60] World Engineering Industries and Automation: Performance and Prospects 1994-1996 (United Nations publication, Sales No. E.96.II.E.50), p. 144.

[61] World Engineering Industries.., pp. 55 and 92.

[62] Economic Survey of Europe in 1995-1996.., p. 84.

[63] См. также Обзор мирового экономического и социального положения, 1994 год (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под No. E.94.II.C.1), стр. 191-193 английского текста.

[64] OECD/Centre for Cooperation with the Economies in Transition, Labour Market Database (direct communication to the Department for Economic and Social Information and Policy Analysis of the United Nations Secretariat).

[65] См., например, Richard Jackman, «Economic policy and employment in the transition economies of Central and Eastern Europe: What have we learned?» International Labour Review, vol. 133, No. 3 (1994), p. 332.

[66] Malgorzata Kalaska and Janusz Witkowski, Unregistered Employment in Poland in 1995 (Warsaw, Central Statistical Office, 1996).

[67] См., например, OECD, Social and Labour Market Policies in Hungary (Paris, 1995), p. 49.

[68] См., например, Доклад о развитии человека, 1995 год, (New York and Oxford, Oxford University Press, 1995).

[69] Natalia Tchernina, Economic Transition and Social Exclusion in Russia, International Institute for Labour Studies/UNDP Research Series No. 108, (Geneva, 1996), p. 28.

[70] Központi Statisztikai Hivatal. Statisztikai Havi Közlemények (Central Statistical Office, Monthly Bulletin of Statistics) (Budapest, various issues).

[71] «General conditions to stimulate job creation in small and medium-sized enterprises», Report Y (1), International Labour Conference, 85th session (Geneva, International Labour Office, 1995), p. 9.

[72] «Россия в цифрах».., стр. 56.

[73] См., например, Milan Vodopivec, «Accelerating labor market changes in Slovenia - overall lessons», Transition (Washington, D.C.), vol. 7, No. 1 (1996), p. 8; Robert J. Flanagan, «Wage structures in the transition of the Czech economy», IMF Staff Papers, vol. 42, No. 4 (December 1995).

[74] Guy Standing and Georg Fisher, «Policy issues of the emerging labour markets of Central and Eastern Europe», in Structural Change in Central and Eastern Europe: Labour Market and Social Policy Implications (Paris, OECD, 1993), p. 26.

[75] Подробную информацию см. в Economic Survey of Europe in 1995-1996.., p. 86.

[76] См., например, Social and Labour Market Policies in Hungary.., p. 46.

[77] OECD, Review of the Labour Market in the Czech Republic (Paris, 1995), p. 66.

[78] См., например, Janos Timar, «Particular features of employment and unemployment in the present stage of transformation of the post-socialist countries», Europe-Asia Studies, vol. 47, No. 4 (1995), p. 641.

[79] Европейская экономическая комиссия, International Migration Bulletin, No. 8 (Женева, август 1996 года), стр. 8.

[80] Tito Boeri and Gyorgy Sziraczki, «Labour market developments and policies in central and eastern Europe: a comparative analysis», in Structural Change in Central and Eastern Europe: Labour Market and Social Policy Implications (Paris, OECD, 1993), p. 256.

[81] См. Milan Vodopivec, «Accelerating labor market changes in Slovenia - overall lessons», Transition (Washington, D.C.), vol. 7, No. 1 (1996), pp. 8-9.

[82] OECD/Centre for Cooperation with the Economies in Transition, Labour Market Database (direct communication to the Department for Economic and Social Information and Policy Analysis of the United Nations Secretariat).

[83] См., например., OECD, Social and Labour Market Policies in Hungary (Paris, 1995), p. 55.

[84] J. S. Earle and C. Pauna, «Incidence and duration of unemployment in Romania», European Economic Review, vol. 40, Nos. 3-5 (1996), p. 831.

[85] OECD/Centre for Cooperation with the Economies in Transition, Labour Market Database (direct communication to the Department for Economic and Social Information and Policy Analysis of the United Nations Secretariat).

[86] См. Social and Labour Market Policies in Hungary.., p. 52.

[87] См., например, OECD, Labour Market and Social Policies in the Slovak Republic (Paris, 1996), p. 29.

[88] Guy Standing and Laszlo Zsoldos, Labour Market Crisis in Ukrainian Industry: Обследования рабочей силы в Украине 1995 года, Labour Market Papers No. 12 (Geneva, International Labour Office, 1995), p. 29.

[89] Guy Standing, The «Shake-out» in Russian Factories: The Rusian Labour Force Survey, Fifth Round, Labour Market Papers No. 15 (Geneva, International Labour Office, 1995), p. 22.

[90] Economic Survey of Europe in 1995-1996.., p. 93.

[91] См., например, OECD, Labour Market and Social Policies in the Slovak Republic (Paris, 1996), p. 83.

[92] Economic Survey of Europe in 1995-1996.., p. 91.

[93] Guy Standing, The «Shake-out» in Russian Factories: The Rusian Labour Force Survey, Fifth Round, Labour Market Papers No. 15 (Geneva, International Labour Office, 1995), p. 17.

[94] Ibid., p. 23.

[95] Guy Standing and Laszlo Zsoldos, Labour Market Crisis in Ukrainian Industry: The 1995 Ukrainian Labour Force Survey, Labour Market Papers No. 12 (Geneva, International Labour Office, 1995), p. 30.

[96] Martin Godfrey, «The struggle against unemployment: medium-term policy options for transitional economies», International Labour Review, vol. 134, No. 1 (1995), p. 12.

[97] Economic Survey of Europe in 1995-1996.., p. 94.

[98] Hartmut Lehmann, Active Labour Market Policies in the OECD and in Selected Transition Economies, Policy Research Working Paper No. 1502 (Washington, D.C., World Bank, 1995), pp. 57-59.

[99] Michal Rutkowski, «Labour market policies in transition economies», MOCT-MOST (Bologna), No. 1, 1996, p. 25.

[100] См., например, Martin Godfrey, «The struggle against unemployment: medium-term policy options for transitional economies», International Labour Review, vol. 134, No. 1 (1995), p. 13.

[101] Godfrey, loc. cit., p. 13.

[102] См., например, «Политика в области занятости в условиях глобализации экономики», Доклад V, Международная конференция труда, восемьдесят третья сессия, (Женева, Международное бюро труда, 1996 год), стр. 67 английского текста.

[103] См., например, «East Germans dependent on job subsidy find Bonn's budget holds a bitter pill», The Wall Street Journal (24 September 1996), p. 1.

[104] См., например, «Политика в области занятости в условиях глобализации экономики», Доклад V, Международная конференция труда, восемьдесят третья сессия, (Женева, Международное бюро труда, 1996 год), стр. 101 английского текста.

[105] См., например, Laurence Ball, Disinflation and the NAIRU, NBER Working Paper No. 5520 (Cambridge, Massachusetts, March 1996).

[106] Анализ циклов деловой активности Соединенных Штатов Америки выявил асимметрию между увеличениями цены на нефть, которые связаны с замедлением деловой активности, и увеличениями цены на нефть, которые не связаны с повышением деловой активности. См. J. D. Hamilton, «Oil and the macroeconomy since World War II», Journal of Political Economy, vol. 91, No. 2 (April 1983), pp. 228-248; K. A. Mark, «Oil and the macroeconomy when prices go up and down: an extension of Hamilton's results», Journal of Political Economy, vol. 97, No. 3 (June 1989), pp. 740-744.

[107] World Employment 1996/97: National Policies in a Global Context (Geneva, International Labour Office, 1996), pp. 21-22; Andrea Boltho and Andrew Glyn, «Can macroeconomic policies raise employment?», International Labour Review, vol. 134, Nos. 4-5 (1996), pp. 451-470.

[108] Richard B. Freeman and Lawrence F. Katz, «Rising wage inequality: the United States vs. other advanced countries», in Richard B. Freeman, ed., Working Under Different Rules (New York, Russell Sage Foundation, 1994), pp. 29-62; Daniel H. Weinberg, «A brief look at postwar U.S. income inequality», Current Population Reports, Bureau of the Census, United States Department of Commerce (June 1996), pp. 60-191; Stephen P. Jenkins, «Recent trends in the United Kingdom income distribution: what happened and why?», Oxford Review of Economic Policy, vol. 12, No. 1 (Spring 1996), pp. 29-46; A. B. Atkinson, «Income distribution in Europe and the United States», ibid., pp. 15-28; Stephen Machin, «Wage inequality in the UK», ibid., pp. 47-64.

[109] OECD Employment Outlook (Paris, OECD, July 1996), table 3.1.

[110] В рамках одной отрасли с относительно высоким уровнем заработной платы, разумеется, могут существовать сегменты с низким уровнем заработной платы. Процесс повышения уровня занятости может осуществляться неравномерно, расширяясь в некоторых сегментах отрасли более быстрыми темпами, чем в остальных. См. «Computers and employment», Monthly Labor Review, vol. 119, No. 8 (August 1996).

[111] Robert J. Gordon, Problems in the Measurement and Performance of Service-sector Productivity in the United States, NBER Working Paper No. 5519 (Cambridge, Massachusetts, March 1996).

[112] Пример воздействия компьютеризации на рабочую силу, занимающуюся обработкой данных, см. в «Обзоре мирового экономического и социального положения, 1995 год» (издание Организации Объединенных Наций, в продаже по No. E.95.II.C.1), стр. 254-260 англ. текста.

[113] Информацию по техническим и организационным компонентам производства с минимальными запасами см. в Michael A. Cusammano, The Japanese Automobile Industry: Technology and Management at Nissan and Toyota (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1985); James P. Womack, Daniel T. Jones and Daniel Ross, The Machine That Changed the World: The Story of Lean Production (New York, Rawson Associates, 1990). «VW's factory of the future», Business Week, 7 October 1996, описывается использование производства с минимальными запасами в одной из развивающихся стран.

[114] Постановой обзор см. в Richard Locke, Thomas Kochan and Michael Piore, eds., Employment Relations in a Changing World Economy (Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1995).

[115] Hiroshi Kawamura, «Lifetime employment in Japan: economic rationale and future prospects», DESIPA Working Paper Series No. 5 (New York, United Nations, 1994).

[116] Kawamura, op. cit.; Susan Houseman and Osawa Machiko, «Part-time and temporary employment in Japan», Monthly Labor Review, vol. 118, No. 10 (October 1995), pp. 10-18.

[117] Richard Locke and Thomas Kochan, «Conclusion: the transformation of industrial relations? A cross-national review of the evidence», in Locke, Kochan and Piore, op. cit., pp. 373-375.

[118] См., например, David M. Gordon, Fat and Mean: The Corporate Squeeze of Working Americans and the Myth of Managerial «Downsizing» (New York, The Free Press, 1996).

[119] Kawamura, op. cit.

[120] Stefan Wagstyl, «Lifeblood from transplants», Financial Times, 29 June 1996.

[121] Robert H. Frank and Philip J. Cook, The Winner-Take All Society (New York, The Free Press, 1995).

[122] Анализ этих проблем см. в OECD Employment Outlook (Paris OECD, July 1996), chap. 4.

[123] OECD Employment Outlook.., table 4.3.

[124] Информацию о значении опыта работы см. в Robert M. Lindley, «The school-to-work transition in the United Kingdom», International Labour Review, vol. 135, No. 2 (1996), pp. 159-180.

[125] Lawrence Mishel and Jared Bernstein, The State of Working America 1994-1995 (Armonk, New York, M.E. Sharpe, 1994), table 3.9, p. 125.

[126] Francine D. Blau and Lawrence M. Kahn, «Wage structure and gender earnings differentials: an international comparison», Economica, vol. 63 (1996), pp. 529-562.

[127] В одном исследовании содержится вывод о том, что работа с компьютерами и квалификация в этой области, по всей видимости, в большей степени способствуют тому, что работники, страдающие от заболеваний позвоночника, остаются в составе рабочей силы. См. Alan B. Krueger, Douglas Kruse and Susan Drastal, Labor Market Effects of Spinal Cord Injuries in the Dawn of the Computer Age, NBER Working Paper No. 5302 (Cambridge, Massachusetts, October 1995).

[128] OECD Employment Outlook.., pp. 5-8.

[129] Lonnie Golden, «The expansion of temporary help employment in the United States, 1982-1992», Applied Economics, vol. 8, No. 9 (September 1996), pp. 1127-1142; Houseman and Machiko, loc. cit.

[130] Классификация распределения рабочего времени и обзор опыта по странам представлены в работе: William K. Roche, Brian Fynes and Terri Morrissey, «Working time and employment: a review of international evidence», International Labour Review, vol. 135, No. 2 (1996), pp. 129-157.

[131] Jennifer Hunt, Has Work-sharing Worked in Germany?, NBER Working Paper No. 5724 (Cambridge, Massachusetts, August 1996).

[132] Обзор мирового экономического и социального положения, 1994 год (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под No. E.94.II.C.1), стр. 178 английского текста.

[133] Bernard Wysocki, Jr., «About a million men have left the work force in the past year or so», The Wall Street Journal, 12 June 1996.

[134] Constance Sorrento, «International unemployment indicators, 1983-1993», Monthly Labor Review, vol. 118, No. 8 (August 1995), pp. 31-50.

[135] См., например, World Investment Report 1995: Transnational Corporations and Competitiveness (United Nations publication, Sales No. E.95.II.A.9), table I.1, p. 4.

[136] См., например, Adrian Wood, North-South Trade, Employment and Inequality (Oxford, Clarendon Press, 1994), исследование, подтверждающее существенное воздействие; и Robert Z. Lawrence and Matthew J. Slaughter, «International trade and American wages in the 1980s: giant sucking sound or small hiccup?» Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics (1993), No. 2, pp. 161-226, исследование, в котором главным образом не подтверждается никакого воздействия торговли на различия в заработной плате и структуру занятости в Соединенных Штатах Америки.

[137] World Investment Report 1993: Transnational Corporations and Integrated International Production (United Nations publication, Sales No. E.93.II.A.14), especially chaps. V-VII.

[138] Richard B. Freeman and Lawrence F. Katz, «Rising wage inequality: the United States vs. other advanced countires», in Freeman, ed., Working under Different Rules..; Jonathan Haskel, «The decline in unskilled employment in UK manufacturing», Centre for Economic Policy Research (October 1996), as cited in «Skill pays», The Economist (5 October 1996); Alan Krueger, «How computers have changed the wage structure: evidence from microdata, 1984-1989», Quarterly Journal of Economics, vol. CVIII, No. 1 (February 1993), pp. 33-60.

[139] См., например, Frank Levy and Richard J. Murname, «With what skills are computers a complement?» American Economic Review, vol. 86, No. 2 (May 1996), pp. 258-262.

[140] Chris Freeman, Luc Soete and Umit Efendioglu, «Diffusion and the employment effects of information and communication technology», International Labour Review, vol. 134, Nos. 4-5 (1995), pp. 587-603.

[141] Обзор мирового экономического и социального положения, 1994 год.., стр. 169-173 английского текста; Richard B. Freeman, «How labor fares in advanced economies», in Freeman, ed., Working under Different Rules.., pp. 1-28.

[142] Согласно одному исследованию, при сравнении по странам распределения заработной платы обнаружилось больше сходства в категории высокооплачиваемых лиц, нежели в категории низкооплачиваемых лиц. Бóльшая степень неравенства, выявленная при сравнении в категории низкооплачиваемых лиц в ряде стран, объяснялась меньшей социальной защищенностью и активностью профсоюзов, что обусловливает и менее высокий уровень социальной защиты низкооплачиваемых работников. Francine D. Blau and Lawrence M. Kahn, International Differences in Male Wage Inequality: Institutions versus Market Forces, NBER Working Paper No. 4678 (Cambridge, Massachusetts, March 1994).

[143] См., например, The OECD Jobs Study: Facts, Analysis, Strategies (Paris, OECD, 1994); The OECD Jobs Study: Implementing the Strategy (Paris, OECD, 1995); World Employment 1995 (Geneva, International Labour Office, 1995), pp. 137-158.

[144] World Employment 1995.., pp. 150-151.

[145] См., например, Stephen Machin, loc. cit.

[146] См., например, David Card and Alan Krueger, «Minimum wages and employment», American Economic Review, vol. 84, No. 4 (September 1994), pp. 772-793; Alan Manning, «Pay impact exaggerated», Financial Times, 14 October 1996; Juan Dolado, Francis Kramarz, Stephen Machin, Alan Manning, David Margolis and Coen Teulings, «The economic impact of minimum wages in Europe», Economic Policy, No. 23 (October 1996), pp. 317-372.

[147] Kawamura, op. cit. Japanese firms appear to have greater firm-specific skill requirements, which also reduce mobility.

[148] Lisa Lynch, «Payoffs to alternative strategies at work», in Freeman, ed., Working under Different Rules.., pp. 63-95.

[149] Ibid., p. 82.

[150] Rebecca Blank, «Does a larger social safety net mean less economic flexibility?», in Freeman, ed., Working under Different Rules.., pp. 157-187.

Глава VIII

ДИСКРИМИНАЦИЯ

1. Несмотря на то что не все формы социального отчуждения обусловлены дискриминацией, все формы дискриминации порождают социальную изоляцию. Изучение такого явления, как социальное отчуждение, позволяет получить более четкое представление о проблемах нищеты и безработицы. Такой подход является «одним из методов анализа того, каким образом и почему отдельные лица и целые группы населения не могут воспользоваться теми возможностями, которые создаются обществом и экономикой»[1]. Этот подход позволяет определить, какие отчужденные группы населения нуждаются в помощи, и проводить более целенаправленную политику по обеспечению их участия в процессе развития и их интеграции в этот процесс.

2. Рассмотрение проблемы нищеты через призму социальной изоляции позволяет понять существо нищеты и обездоленности, а также действие механизмов, порождающих эти проблемы. Социальные и экономические факторы создают и усиливают различные формы отчуждения. В экстремальных случаях это выражается в том, что отдельные лица переходят из уязвимых групп населения к зависимым и, наконец, к маргинальным. Характер развития, при котором благами экономического роста пользуются лишь строго определенные группы населения, усиливает это отчуждение.

3. Вопрос о средствах к существованию (или их отсутствии) можно также рассматривать через призму отчуждения. В этом контексте отчуждение проявляется в различных формах, включая отчуждение от земли, от других средств производства, от товарных рынков и от рынка рабочей силы, особенно в городах. Некоторые исследователи предполагают, что первопричиной острого этнического и расового антагонизма часто является соперничество различных групп населения на рынке рабочей силы[2]. Сторонники этой теории утверждают, что все виды расовой или этнической дискриминации изначально порождены тем, что различные группы мобилизуют политические и экономические ресурсы в стремлении наиболее полно удовлетворить свои материальные интересы. Их усилия направлены на то, чтобы вытолкнуть конкурентную группу с рынка рабочей силы, а если это не удается, то создать кастовую систему, обеспечивающую доминирующей группе предпочтительное отношение.

4. Политика, направленная на развитие продуктивных видов деятельности и сокращение масштабов нищеты, должна сопровождаться реализацией принципов равноправия, социального равенства и справедливости. На Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития этому вопросу уделялось особое внимание и подчеркивалось, что «политика, направленная на искоренение нищеты, сокращение масштабов неравенства и борьбу с социальной изоляцией, требует создания возможностей для трудоустройства, однако она была бы неполной и неэффективной без принятия мер по ликвидации дискриминации и развитию гармоничных социальных отношений между группами и народами»[3]. Провозглашая принцип социальной интеграции, участники Встречи особо подчеркнули недопустимость дискриминации и призвали к ее ликвидации во всех ее проявлениях.

5. Что представляет собой дискриминация? В различных документах Организации Объединенных Наций по правам человека дается определение дискриминации и разъясняется существо принципов недискриминации и равенства[4]. Положения Устава Организации Объединенных Наций запрещают дискриминацию по признаку расы, пола, языка и религии. Во Всеобщей декларации прав человека, принятой в 1948 году, представлен более широкий перечень признаков, используемых в качестве основы для дискриминации, который включает цвет кожи, пол, политические или иные убеждения, национальное или социальное происхождение и другие особенности. В таблице 8.1 перечислены и другие важные международные документы, предназначенные для борьбы с дискриминацией.

Таблица 8.1 Основные международные документы, направленные против дискриминации

Декларации

Декларация Организации Объединенных Наций о ликвидации всех форм расовой дискриминации (20 ноября 1963 года)	Декларация Организации Объединенных Наций о правах умственно отсталых лиц (20 декабря 1971 года)	Декларация о расе и расовых предрассудках (27 ноября 1978 года)	Декларация о правах человека в отношении лиц, не являю-щихся гражданами страны, в которой они проживают (13 декабря 1985 года)
Декларация о ликвидации дискриминации в отношении женщин (7 ноября 1967 года)	Декларация о правах инвалидов (9 декабря 1973 года)	Декларация о ликвидации всех форм нетерпимости и дискри-минации на основе религии или убеждений (25 ноября 1981 года)	Декларация о правах лиц, при-надлежащих к национальным или этническим, религиозным или языковым меньшинствам (18 декабря 1992 года)

Конвенции

Конвенция о равном вознаграждении (29 июня 1951 года)	Конвенция о гражданстве замужней женщины (29 января 1957 года)	Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (21 декабря 1965 года)	Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (18 декабря 1979 года)
Конвенция о статусе беженцев (28 июля 1951 года)	Конвенция о защите и интеграции коренного и другого населения, ведущего племенной и полуплеменной образ жизни, в независимых странах (26 июня 1957 года)	Международная конвенция о пресечении преступления апартеида и наказании за него (30 ноября 1973 года)	Международная конвенция против апартеида в спорте (10 декабря 1985 года)
Конвенция о политических правах женщин (20 декабря 1952 года)	Конвенция о дискриминации в области труда и занятий (25 июня 1958 года)		Конвенция о племенных и коренных народах в независимых странах (27 июня 1989 года)
Конвенция о статусе апатридов (26 апреля 1954 года)	Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования (14 декабря 1960 года)		Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (18 декабря 1990 года)
	Конвенция о согласии на вступление в брак, брачном возрасте и регистрации брака (7 ноября 1962 года)		
	Протокол об учреждении Комиссии примирения и добрых услуг для разрешения разногласий, которые могут возникнуть между государствами, участвующими в Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования (10 декабря 1962 года)		

6. На ликвидацию дискриминации направлены и региональные документы по правам человека, включая Европейскую конвенцию, Европейскую хартию и Декларацию в отношении нетерпимости - угрозы демократии, принятые Советом Европы; Африканскую хартию прав человека и народов, принятую Организацией африканского единства; и Американскую конвенцию о правах человека, принятую Организацией американских государств.

7. Определение дискриминации содержится в ряде конвенций Организации Объединенных Наций. Так, в пункте 1 статьи 1 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (резолюция Генеральной Ассамблеи 2106 A (XX), приложение) термин «дискриминация» означает «любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, имеющее целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления на равных началах прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни». В статье 1 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (резолюция Генеральной Ассамблеи 34/180, приложение) понятие «дискриминация в отношении женщин» означает «любое различие, исключение или ограничение по признаку пола, которое направлено на ослабление или сводит на нет признание, использование или осуществление женщинами, независимо от их семейного положения, на основе равноправия мужчин и женщин, прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любой другой области».

8. В разделе A ниже раскрывается механизм действия дискриминации и определены различные группы, которые подвергаются ее воздействию. В разделе B рассматриваются основные аспекты дискриминации по признаку пола; проблемы, с которыми сталкиваются подвергаемые дискриминации социальные группы, включая меньшинства; и содержится обзор основных международных документов, направленных на ликвидацию дискриминации меньшинств. В разделе C рассматриваются конкретные варианты политики, направленной на борьбу с дискриминацией.

A. Анатомия дискриминации и ее характерные проявления

1. Анатомия дискриминации

9. Дискриминация является отражением сложного комплекса существующих в обществе позиций по отношению к отдельным лицам или социальным группам. Дискриминация, как правило, обусловлена социальными, биологическими или культурными различиями и может проявляться в различных областях и в самой различной форме.

10. В общем плане можно выделить три вида дискриминации:

a) политическая дискриминация, включающая лишение политических прав, ограничение доступа к процессам принятия политических решений, отсутствие должной представленности в законодательных органах и ограничения на свободу слова и участие в выборах, свободу передвижения и выбора места жительства;

b) социально-экономическая дискриминация, включающая ограничение доступа на рынки рабочей силы, ресурсов и социальных услуг;

c) культурная дискриминация, включающая ограничения на использование языка, соблюдение культурных и религиозных традиций и т.д.

11. Дискриминация в отношении социальных групп часто основывается на глубоко укоренившихся социальных механизмах и может выражаться в виде установившейся социальной практики или явно

выраженной государственной политики. Социальная практика часто дополняется государственной политикой, чем объясняется стойкий характер дискриминации. Дискриминация социальных групп находит свое отражение в таких явлениях, как ничем не обоснованное неравенство и отсутствие необходимых прав и равных возможностей, что в свою очередь может стать причиной социальной напряженности или отсутствия политической стабильности.

12. Существо дискриминации пытаются объяснить многие теории. Некоторые ученые считают дискриминацию психологическим явлением, характерным для определенных типов личности и группового соперничества. В пользу психологической подоплеки дискриминации могут свидетельствовать экономические и социальные факторы.

13. Другие ученые выделяют такие факторы, как организованные социальные действия и определенные принципы построения общества. Социальная организация, основанная на иерархических структурах, распределяет социальные роли исходя из таких факторов, как собственность, власть и статус, раса, этническая или половая принадлежность. Сложные социальные структуры часто порождают конкретные формы дискриминации в отношении определенных социальных групп. Для предотвращения неравенства, социальной изоляции или дискриминации, основанных на характерных особенностях социальных групп, необходимо изменить социальную практику и государственную политику.

14. Помимо перечисленных выше существуют и институционализированные формы социальной дискриминации различных групп. Такая форма дискриминации обусловлена политическими, экономическими и культурными факторами. Для обеспечения защиты прав таких социальных групп необходимо изменить институциональные механизмы и социальные нормы, определяющие ее деятельность. Такое реформирование требует обеспечения сбалансированности между правами государств и правами отдельных лиц и социальных групп. Правовые нормы, созданные в соответствии с основными ценностями доминирующих групп населения, должны быть изменены, с тем чтобы они не ограничивали права групп, отличающихся по социальным признакам.

15. Наряду с этим необходимо добиваться сбалансированности особых интересов доминирующих групп населения и других социальных групп. Предоставление прав социальным группам, подвергающимся дискриминации, может рассматриваться в качестве угрозы законным правам доминирующих социальных групп. Социальная интеграция предполагает признание самобытности социальных групп из числа меньшинств без принуждения таких групп к ассимиляции. Предотвращение дискриминации требует соответствующих политических, правовых и социально-экономических режимов (норм и правил), с тем чтобы до минимума свести возможность возникновения конфликта и дестабилизации.

2. Классификация групп, подвергающихся дискриминации, и оценка ее характера

16. В многосторонних международно-правовых документах содержатся определения различных социальных групп, подвергающихся дискриминации. Одной из таких групп являются меньшинства, которые определяются как «группы, уступающие по своей численности остальному населению страны и не занимающие доминирующего положения. Члены групп, относящихся к меньшинствам, отличаются от остальной части населения своими этническими, религиозными, культурными или лингвистическими особенностями и, хотя и в неявной форме, сохраняют чувство солидарности, направленное на сохранение их культуры, традиций и языка»[5].

17. Группы из числа меньшинств характеризуются их абсолютной численностью и долей в общей численности населения, их географическим сосредоточением и распространением, их гражданством, социальными характеристиками, взаимоотношениями с другими группами населения и их правовым

статусом в государстве. Они отличаются своими национальными, этническими, религиозными, культурными или лингвистическими особенностями.

18. Новые направления в развитии международного права касаются прав социальных групп, хотя нормы международного права по-прежнему предусмотрены главным образом для национальных государств, а принцип суверенитета и территориальной целостности национальных государств является одним из основных принципов Организации Объединенных Наций. Международные документы по правам человека касаются политических, социальных и экономических прав личности.

19. Выявление конкретных дискриминируемых групп и изучение потенциально возможной и фактической дискриминации помимо прав личности затрагивают вопрос и об особых правах групп. Столь важное значение групповых прав обусловлено тем, что подход, в центре которого находится отдельная личность, даже в сочетании с положениями, запрещающими дискриминацию, не может обеспечить реализацию прав лиц как членов той или иной группы или прав самой группы. В настоящее время в новые международные документы по правам человека включаются положения, предусматривающие защиту прав конкретных групп, при этом в этих документах признается необходимость обеспечения сбалансированности прав государства, личности и группы.

20. В Уставе Организации Объединенных Наций ничего не говорится о правах конкретных групп. В нем отражено мнение о том, что для обеспечения стабильности в обществе необходимо защищать права личности, руководствуясь принципами равенства и недискриминации. Усилия в защиту прав меньшинств или групп впоследствии были дополнены международно-правовыми документами, такими, как Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации и Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (резолюция 47/135 Генеральной Ассамблеи, приложение), которые касаются конкретных прав различных групп населения.

21. Неотъемлемая задача сейчас состоит в том, чтобы принять международно-правовые документы, определяющие права групп; обеспечить наблюдение в целях выявления случаев их дискриминации; и разработать международные и национальные политику и стратегии, направленные на сокращение масштабов и ликвидацию дискриминации групп населения. Основные цели создания таких механизмов должны заключаться в следующем:

a) в обеспечении гарантий прав и сохранении самобытности этнических, религиозных и культурных/лингвистических групп;

b) в обеспечении равноправия этих групп и запрещении дискриминации;

c) в обеспечении права личности отождествлять себя с определенной группой и отличаться от нее без принуждения к ассимиляции;

d) в предоставлении дискриминируемым группам равных возможностей посредством принятия соответствующих целенаправленных мер.

22. В обществах, уважающих самобытность недоминирующих этнических, религиозных и лингвистических групп, такие группы должны быть наделены равными правами и постоянным статусом. Однако укрепление прав таких групп без невольного создания угрозы праву государств на суверенитет и территориальную целостность представляет собой весьма сложную задачу.

23. Систематический характер дискриминации в отношении конкретных социальных групп определяется следующим образом:

a) выявлением групп, подвергающихся дискриминации (например, по их численности и социальным характеристикам);

b) изучением конкретных форм политической, социально-экономической и культурной дискриминации;

c) изучением негативных последствий социальной дискриминации для выявленных групп.

24. В целях предотвращения или сокращения масштабов дискриминации конкретных социальных групп необходимы соответствующая политика, организационные структуры и правовые и социальные нормы.

B. Дискриминация по признаку пола

25. В начале нынешнего века разделение труда по признаку пола, при котором на мужчин и женщин возлагались четко определенные функции, задачи и обязанности, считалось вполне естественным. Однако в последние четыре десятилетия по мере того, как женщины стали осваивать области деятельности, в которых традиционно доминировали мужчины, различия между обязанностями мужчин и женщин стали гораздо менее четкими. Эти изменения в разделении труда по признаку пола стали причиной несоответствия между стереотипными представлениями о роли мужчин и женщин и современной реальностью.

26. Сегодня в большинстве регионов мира женщинами освоен широкий диапазон профессий и специальностей, однако в укоренившемся стереотипном представлении в рамках семьи им по-прежнему отводится зависимая от мужчины-кормильца роль. Считается, что у нее нет приверженности порученному делу и что она готова бросить работу или работать неполный рабочий день, с тем чтобы проводить больше времени со своими детьми. Такое стереотипное восприятие роли женщины сказывается на представлениях об образовании девочек, женских способностях и в конечном итоге — на характере оплачиваемой и неоплачиваемой работы, выполняемой женщинами в обществе. Такое несоответствие между фактической ролью женщин и традиционными представлениями о ней отнюдь не способствует перестройке деятельности учреждений и организаций с учетом новых реалий. Сегодня женщинам приходится жить и работать в условиях, характеризующихся отсутствием равноправия между мужчинами и женщинами. И эти условия способствуют развитию дискриминационных отношений и практики, которые обусловливают и ограничивают участие женщин в социально-экономической и политической жизни. Участники четвертой Всемирной конференции по положению женщин отметили, что «перемены в женских ролях были более значительными и происходили более быстрыми темпами, чем перемены в мужских ролях. Во многих странах по-прежнему отсутствует признание того, что различия в том, чего достигают и чем занимаются женщины и мужчины, — это следствие социально-детерминированных ролей каждого из полов, а не биологически предопределенные различия» (A/CONF.177/20, глава I, резолюция 1, приложение II, пункт 27).

1. Изменения в разделении труда по признаку пола

27. В соответствии с традиционным разделением труда по признаку пола городские и сельские женщины должны были вести домашнее хозяйство, ухаживать за детьми и престарелыми и больными членами семьи и участвовать в экономической деятельности домашнего хозяйства, ничего за эту работу не получая. Мужчины должны были зарабатывать на жизнь и защищать семью от экономических трудностей и насилия со стороны. Социальное пространство было разделено на мужскую, или государственную, сферу и женскую, или частную, сферу, и отношения между полами были отношениями силы, подчинения и зависимости, так называемыми «патриархальными».

28. В разделении труда по признаку пола произошли разительные изменения, и патриархат в его самом чистом виде остался лишь в некоторых развивающихся странах. Женщины стали получать плату за свой труд, а в рамках домашнего хозяйства произошло перераспределение функций между мужчинами и женщинами.

29. В значительном большинстве стран был отмечен широкомасштабный выход женщин на рынок труда. Как показано на диаграмме 8.1, в период с 1950 по 1995 год доля женщин в составе рабочей силы увеличилась почти во всех регионах мира, при этом самые значительные увеличения были отмечены в Северной Америке (22 процентных пункта), Океании (19 процентных пунктов) и Латинской Америке (15 процентных пунктов). В Африке же доля работающих женщин осталась неизменной.

30. Такое увеличение доли женщин в составе рабочей силы имеет последствия с точки зрения распределения рабочей силы для выполнения домашней работы. В Соединенных Штатах, например, общее количество часов, проводимых женщинами на оплачиваемой работе, возросло с 18,7 до 24,5 в период с 1965 по 1986 год, тогда как количество часов, посвященных домашнему хозяйству и семье, уменьшилось с 37,8 до 31,9[6]. В Германии доля участия мужчин в работе по дому в период с 1965 по 1992 год возросла на 17 процентных пунктов в приготовлении пищи, 13 процентных пунктов в уходе за детьми и 14 процентных пунктов в осуществлении покупок. Мужчины увеличили свое участие в уходе за детьми на 10 процентных пунктов в Республике Корея в период 1987-1990 годов и на 5 процентных пунктов в Японии в период 1986-1991 годов[6].

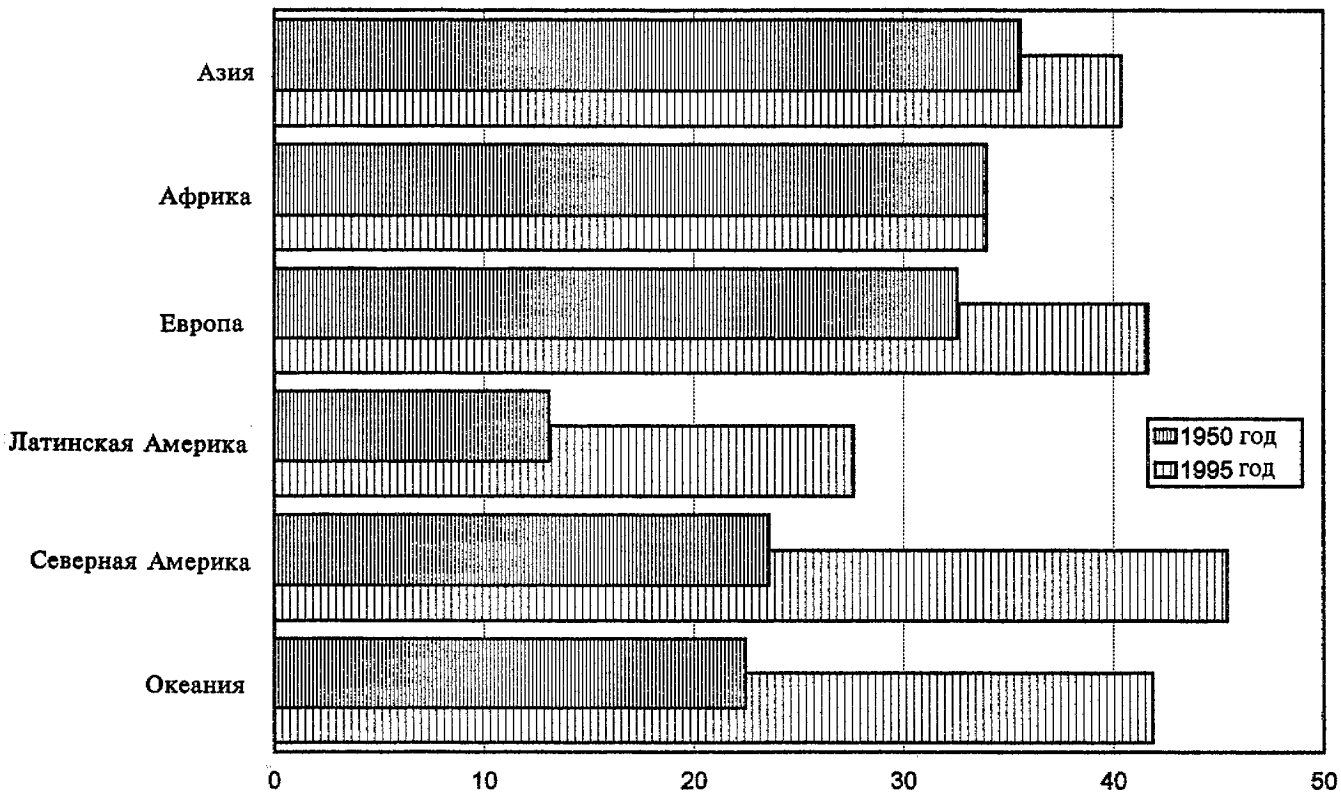
31. Хотя женщины сейчас больше работают вне дома, в большинстве стран они продолжают выполнять свои традиционные домашние функции. В результате прослеживается тенденция к значительному увеличению общей нагрузки женщин — дома и вне дома — по сравнению с мужчинами. Польские женщины, например, работают в среднем на 7,9 часа в неделю больше, чем польские мужчины, а японские женщины работают на 3 часа больше, чем японские мужчины[6].

32. В мире большинство экономически активных женщин работают в неформальном секторе, где условия труда, как правило, хуже, чем в формальном секторе. Бóльшая часть неформальных предприятий функционирует вне рамок закона и не соблюдает действующее в стране трудовое законодательство. Неформальные наниматели не обеспечивают медицинскую страховку, не предоставляют дополнительных льгот и ежегодного отпуска и не платят взносы в фонд социального страхования. Условия труда нередко являются тяжелыми, а используемые инструменты и технология — примитивными. Тем не менее, согласно некоторым исследованиям, неформальная экономическая деятельность женщин в некоторых развивающихся странах становится важным, если не самым важным, источником семейного дохода. В городском неформальном экономическом секторе многих развивающихся стран женщины участвуют главным образом в экономической деятельности, которая находится на самом нижнем уровне структуры городского рынка труда (разносная торговля, сбор мусора, палаточная торговля, оказание бытовых и домашних услуг). В сельских районах женщины в настоящее время выполняют все виды работ, включая вспашку, окучивание, послеуборочные работы, сбыт, разведение сельскохозяйственных животных и связанные с этим виды работ[7].

33. На формальных рынках труда женщины, как правило, сконцентрированы в тех видах деятельности, которые традиционно рассматриваются в качестве женских (уход за больными, приготовление пищи, преподавание, уборка, пошив верхней одежды), или в других низкотехнологичных отраслях. Прослеживается тенденция отделения женщин от мужчин в структуре рынков труда как горизонтально (в экономических секторах и подсекторах), так и вертикально (в рамках профессиональных иерархий). На диаграмме 8.2 показано, что во всех включенных в выборочные исследования странах женщины

Диаграмма 8.1 Доля женщин в составе рабочей силы в разбивке по регионам, 1950 и 1995 годы

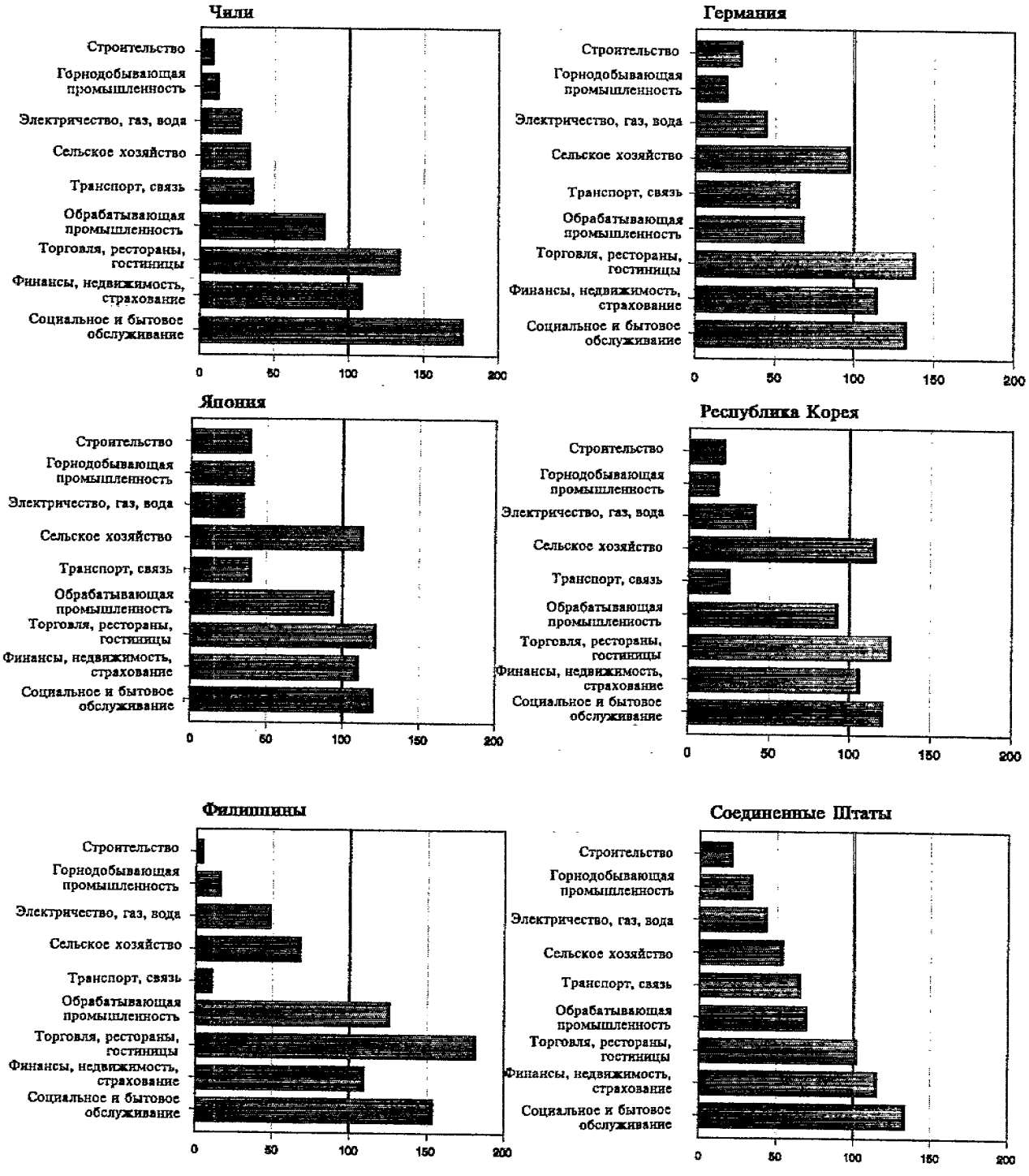
(В процентах)



Источник: E. Denti and E. Ruhumuliza, "Evolution de la population active de 1950 à 1955 et prévisions pour l'an 2010", Bulletin of Labour Statistics, 1996—1 (Geneva, International Labour Office, 1996).

Диаграмма 8.2 Концентрация женщин в секторах экономической деятельности в отдельных странах, начало 90-х годов

(Соотношение доли женщин в каждом экономическом секторе и доли женщин в составе всей рабочей силы)
(Числовые показатели, доля женщин в составе всей рабочей силы = 100)



Источник: Yearbook of Labour Statistics 1995 (Geneva, International Labour Office, 1995).

по-прежнему недопредставлены в видах экономической деятельности, традиционно рассматриваемых в качестве мужских (строительство, горнодобывающий сектор, транспорт и производство газа, электричества и воды); в обрабатывающей промышленности представленность женщин более точно отражает их представленность в составе рабочей силы. Что касается профессиональной структуры, то в большинстве стран работниками канцелярских и смежных профессий, работниками торговли и сферы обслуживания, специалистами, техническими работниками и работниками смежных профессий являются женщины (таблица 8.2).

Таблица 8.2 Концентрация женщин в отдельных видах профессий, начало 90-х годов

(Отношение доли женщин в каждой профессии к доле женщин к общей численности рабочей силы, умноженное на 100)

Страна	Работники канцелярских и смежных профессий	Работники торговли	Работники сферы обслуживания	Специалисты, технические работники и работники смежных профессий	Административно-управленческие работники
Развивающиеся страны					
Чили	145	146	216	159	65
Колумбия	142	101	166	105	74
Коста-Рика	168	126	201	153	82
Гондурас	190	184	226	160	98
Малайзия	156	102	120	130	34
Пакистан	21	21	101	144	24
Филиппины	151	189	157	179	84
Республика Корея	102	117	152	112	10
Таиланд	112	131	124	114	41
Уругвай	126	113	168	152	46
Развитые страны					
Австралия	112	25	184	59	101
Канада	176	99	125	123	93
Дания	134	112	151	134	39
Финляндия	154	114	145	131	55
Германия	152	142	144	107	48
Япония	150	95	134	103	20
Нидерланды	145	114	160	110	41
Норвегия	171	112	157	127	64
Испания	151	133	172	143	27
Соединенные Штаты	172	107	130	114	91

Источник: Yearbook of Labour Statistics 1995 (Geneva, International Labour Office, 1995).

34. В развитых странах отмечается рост временной занятости. В Испании показатель распространенности временной занятости среди женщин возрос с 18,4 процента в 1983 году до 37,9 процента в 1994 году. За этот же период времени показатель временной занятости увеличился с 3,4 процента до 12,4 процента во Франции и с 9,3 процента до 15 процентов в Нидерландах. Почти во всех странах ОЭСР масштабы временной занятости среди женщин были выше, чем среди мужчин[8].

35. В разных странах, экономических секторах, профессиях и группах населения, выделенных по признаку уровня образования, зарплата женщин, как правило, значительно ниже зарплаты мужчин. В 1990 году соотношение почасовой оплаты труда мужчин/женщин в обрабатывающей промышленности колебалось от 41 процента (в Японии) до 97 процентов (в Австралии), при этом ни в одной стране, по которым имелись данные, не было достигнуто паритета в зарплате мужчин/женщин[9].

36. В рамках стран существуют огромные различия в показателях несоответствия зарплаты мужчин/женщин в зависимости от регионов и этнических групп и рас. В Индии, например, самые низкие показатели соотношения зарплаты женщин/мужчин в сельском хозяйстве были зафиксированы в Пенджабе (0,06) и Харьяне (0,10); самые высокие — в Мадхья-Прадеше (0,60)[10].

37. Экономический разрыв между мужчинами и женщинами, несомненно, сохраняется. Однако обусловлено ли это явление дискриминацией, которая вынуждает женщин заниматься определенными видами деятельности, или же оно имеет в своей основе добровольный выбор, сделанный женщинами в отношении образования, карьеры и своего досуга? В какой степени различия в зарплате мужчин/женщин отражают реакцию рынка на различия в свободном выборе, сделанном обеими группами, и в какой степени они являются результатом дискриминации в отношении женщин?

2. Политическая дискриминация

38. Хотя в большинстве стран мира женщины теперь имеют право голосовать и занимать государственные должности, в политических институтах они значительно недопредставлены. В 1994 году женщины занимали лишь 10 процентов мест в парламентских органах (эти показатели составляли 12 процентов в промышленно-развитых странах, 10 процентов — в развивающихся стран и 8 процентов — в странах с переходной экономикой). По состоянию на июль 1996 года женщины занимали посты главы государства лишь в восьми странах, а главы правительств — лишь в четырех странах. Во всем мире женщины занимали только 5,6 процента министерских постов. Гендерный подход к распределению министерских постов также отражает стереотипное представление. В 1994 году женщины занимали 3,1 процента постов министров, занимающихся политическими вопросами, и 11,1 процента постов министров, занимающихся социальными вопросами.

39. В начале нынешнего десятилетия уровень политического представительства женщин в бывших коммунистических странах заметно снизился. В бывшей Чехословакии, например, представительство женщин в федеральном законодательном органе уменьшилось с 13-26 процентов до 10,7 процента после выборов, состоявшихся в июне 1990 года, и до 8,7 процента после выборов, состоявшихся в июне 1992 года[11]. Наличие аналогичной тенденции было отмечено в Румынии, где представительство сократилось с порядка 33 процентов до 5 процентов; в Венгрии, где оно снизилось с 21 процента до почти 8 процентов; в Болгарии, где оно уменьшилось с 21 процента до почти 9 процентов[12].

40. Во многих странах для основных политических партий проблемы женщин являются второстепенными. Это отсутствие внимания к гендерной проблематике ослабляет интерес женщин к участию в официальной политической деятельности. В некоторых странах нестабильные политические условия и продолжающееся вмешательство военных в политику являются одной из причин того, что женщины уходят из политической жизни. В тех странах, где основные политические партии открыты для

женщин, женщины не продвигаются в партийной иерархии, и большинство из них остаются рядовыми членами партии.

3. Дискриминация в образовании

41. Несмотря на повсеместное введение обязательного начального образования и быстрый охват услугами в области образования сельских районов в развивающихся регионах, во многих странах существуют значительные гендерные различия в уровнях образования и квалификации. В 1995 году доля грамотных среди женщин в развивающихся странах составляла 61,7 процента, что значительно ниже соответствующего показателя среди мужчин, который был равен 78,9 процента (таблица 8.3). Показатели охвата школьным образованием девочек во многих странах по-прежнему ниже, чем такие же показатели в отношении мальчиков, и некоторые общества вводят официальные ограничения на получение образования девочками и женщинами[13]. В результате женщины нередко не получают формального образования, которое является важным фактором достижения успеха на рынке труда.

42. В принципе, первоначальные различия в уровне образования могли бы быть устранены путем профессиональной подготовки с отрывом или без отрыва от работы. Вместе с тем некоторые исследования свидетельствуют о том, что женщины такой профессиональной подготовкой нередко не охватываются[14]. В результате проведения исследования по вопросу о профессиональной подготовке молодых американцев, например, было установлено, что мужчины имели больше шансов, чем женщины, на получение организуемой нанимателем профессиональной подготовки и на обучение рабочим профессиям[15].

Таблица 8.3 Показатели грамотности среди мужчин и женщин в разбивке по регионам, 1980, 1990 и 1995 годы

(В процентах)

	Мужчины			Женщины			Итого		
Регион	1980 год	1990 год	1995 год	1980 год	1990 год	1995 год	1980 год	1990 год	1995 год
Все страны мира	77,2	81,9	83,6	61,9	68,7	71,2	69,5	75,3	77,4
Развитые страны	98,0	98,7	98,9	95,4	97,7	98,4	96,6	98,2	98,7
Развивающиеся страны	68,9	76,3	78,9	46,8	57,8	61,7	58,0	67,2	70,4
Страны Африки к югу от Сахары	51,8	61,8	66,6	29,2	41,1	47,3	40,2	51,3	56,8
Арабские государства	55,0	64,5	68,4	26,2	38,1	44,2	40,8	51,7	56,6
Латинская Америка и Карибский бассейн	82,1	86,4	87,7	77,5	83,5	85,5	79,7	84,9	86,6
Восточная Азия и Океания	80,4	88,2	90,6	58,0	72,2	76,3	69,3	80,3	83,6
Южная Азия	52,8	59,8	62,9	24,5	32,6	36,6	39,1	46,6	50,2

Источник: UNESCO, Statistical Yearbook 1995 (Paris, 1995), table 2.2.

43. Домашнее хозяйство и семья продолжают играть очень важную роль в передаче детям знаний и навыков. Социализация ребенка в рамках сельского патрилинейного домашнего хозяйства во многих развивающихся странах по-прежнему определяется традициями. В соответствии с нормами обычного права, например, на некоторые полевые работы, назначаются только мужчины; эксплуатация машин и внесение удобрений считаются мужским делом. Среди многих индусских племен пахота — это исключительно функция мужчин, тогда как сев поручается женщинам. Во многих арабских странах внесением удобрений занимаются только мужчины, и мальчикам прививают навыки, необходимые для выполнения полевых работ и эксплуатации машин и оборудования; девочек по-прежнему ориентируют на выполнение традиционных функций жены и матери. Такое дискриминационное воспитание в отношении ведения домашнего хозяйства определяет будущий выбор детьми вида занятия и, следовательно, их будущие доходы.

44. Сохраняющиеся гендерные разрывы в охвате школьным образованием также отражают предвзятое отношение патрилинейных домашних хозяйств к инвестированию в образование девочек. Некоторые сельские общества негативно относятся к женскому образованию, удерживая тем самым семьи от направления девочек в школу. В Нигере, например, местный кодекс чести ставит брак выше образования. Когда дочь выходит замуж, она становится постоянным представителем ее семьи в семье мужа. Любой проступок молодой жены отражается на ее семье, в частности ее матери, которая обычно очень внимательно следит за своими дочерьми. В бытующих представлениях школы мешают матерям осуществлять функции надзора. И, чтобы избежать школьной регистрации, семьи идут на всякого рода уловки, нередко выдавая своих дочерей замуж в очень юном возрасте, что автоматически освобождает их от обязанности посещать школу[16].

45. Семьи, живущие в городах, как правило, более позитивно относятся к женскому образованию. Однако даже в тех странах, где женщины имеют большие возможности в плане занятости, семьи продолжают ограничивать выбор своих дочерей в отношении образования и будущей карьеры. В ходе недавно проведенного исследования выяснилось, что выбор корейскими и японскими девочками вида образования в значительной степени определяется их семьями, которые по-прежнему дорожат закрепленным в учении Конфуция образом женщин и рассматривают женское образование в первую очередь как средство заключения выгодного брака и лишь во вторую очередь как подготовку к профессиональной деятельности[17].

4. Дискриминация в правах на уровне домашних хозяйств

46. Во многих патрилинейных обществах сохраняются гендерные различия в правах, что в значительной мере обусловливает различия в уровне благосостояния внутри домашних хозяйств и, следовательно, различия в наборах возможностей. В современных обществах распределение ресурсов происходит в рамках сложной системы требований, которые в свою очередь закрепляются в социальных отношениях и практике, регулирующих вопросы владения, распределения и использования в этих обществах. Домашнее хозяйство составляет систему, в которой индивидуальные претензии на тот или иной социальный продукт удовлетворяются путем получения даровых средств и обмена причитаемыми правами[18].

47. Во многих обществах распределительные процессы внутри домашних хозяйств регулируются неформальными правилами и обычаями, которые носят дискриминационный характер по отношению к женщинам в том, что касается семейных передач и контроля над ресурсами, включая их собственный труд и доходы[19]. Обычное право в некоторых африканских странах и индусское и мусульманское законодательство в Индии, Бангладеш и некоторых арабских и африканских странах, регулирующие вопросы семейных передач (в том числе земли), ограничивают права на наследование дочерей и вдов. Так, в Объединенной Республике Танзании в соответствии с местным обычным правом старший сын от первого брака мужчины имеет основное право на землю семьи[20]. В случае отсутствия ребенка мужского

пола от первого брака это право переходит к сыновьям от последующих браков. Ни вдова, ни дочери какими-либо имущественными правами не пользуются[21]. Такая дискриминационная практика уменьшает возможности женщин в плане получения дохода и усиливает их экономическую зависимость от семьи и своих мужей. Отсутствие у женщин средств, особенно земли (женщинам принадлежит лишь 1 процент земли во всем мире), свидетельствует о том, что во многих странах существует неравный доступ к основным средствам производства[22].

48. В некоторых странах женщины имеют еще меньшие возможности вследствие дискриминации в распределении продовольствия и в доступе к услугам в области здравоохранения. Есть также доказательства того, что патрилинейные общества, которые лишают девочек права на наследование имущества, осуществляют дискриминацию по отношению к ним и при распределении других прав[23].

5. Дискриминация в отношении женщин в вопросах доступа к кредиту

49. Во многих странах экономическая зависимость женщин от семей и мужчин усиливается неформальными и формальными ограничениями в части их доступа к внешним источникам финансов, особенно в сельских районах развивающихся стран. Согласно последним исследованиям, женщины сталкиваются с рядом препятствий при получении официального кредита, включая a) культурные ограничения (женщине могут отказать в предоставлении официального займа, если на это не будет получено согласие мужа, удостоверенное его подписью); b) отсутствие обеспечения (банки большинства развивающихся стран признают в качестве обеспечения только домашний скот или правовой титул на землю - требования, которые исключают доступ к кредиту большинства женщин); c) отсутствие информации (женщины нередко не располагают информацией о вариантах предоставления официального кредита и процедурных требованиях); d) расходы на оформление займа (для сельских женщин гораздо труднее найти деньги и время на дорогу в банки и обратно); и e) сроки погашения кредитов (согласно результатам многих исследований, женщинам гораздо проще погашать займы путем более частых выплат небольшими суммами, чем путем осуществления крупных и менее частых платежей, как того обычно требуют банки)[24]. Вследствие этих ограничений предприниматели и фермеры из числа женщин должны полагаться на систему предоставления неформального кредита родственниками и друзьями или под огромные проценты занимать деньги у местных кредиторов и ростовщиков, ссужающих средства под заклад.

50. Нужны новаторские программы расширения доступа женщин к финансам. Промежуточные программы, осуществляемые нефинансовыми организациями и правительственными учреждениями, и программы параллельного кредитования позволяют охватить даже беднейших женщин. Нефинансовые организации дают направления, оказывают помощь заемщикам и гарантируют займы, уменьшая тем самым расходы на получение официальных займов и риск, связанный с предоставлением займов женщинам из числа бедняков. В соответствии с программой параллельного кредитования соответствующая организация предоставляет кредиты непосредственно лицам из числа бедняков. В качестве примеров можно привести возобновляемые ссудные фонды, созданные в рамках экспериментальных или местных проектов развития приносящих доход видов деятельности или предпринимательства на микроуровне, и такие широкомасштабные программы, как Производственный кредит для сельских женщин в Непале, Форум работающих женщин в Индии и Программа мелкого бизнеса Национального христианского совета Кении в Кении. Займы женщинам предоставляют также такие альтернативные банковские учреждения, как Грамин банк в Бангладеш, Банк «SEWA» в Индии и Зимбабвийские сберегательные клубы.

6. Дискриминация на рынке труда

51. Многие экономисты придерживаются той точки зрения, что дифференциация уровня доходов мужчин и женщин связана с реакцией рынка на различия в способностях людей, свободе выбора и

квалификации, накапливающиеся за время трудовой деятельности, и считают рынок нейтральным в гендерном отношении. Однако результаты обзора динамики и структуры доходов мужчин и женщин в промышленно развитых странах лишь отчасти подтверждают это предположение.

52. За последние четыре десятилетия различия в уровне доходов по признаку пола сократились, хотя это и не привело к устранению разрыва в оплате труда мужчин и женщин. В определенной степени это сокращение является результатом попыток уравнять возможности путем повышения уровня информированности общественности и принятия политических и законодательных мер, но при этом также отражает изменения в промышленном и профессиональном составе и сужение сферы профсоюзного охвата. Тем не менее различия в размере оплаты труда мужчин и женщин, имеющих одинаковые поддающиеся оценке квалификацию и опыт, сохраняются, что предполагает наличие механизмов, ограничивающих права женщин на рынке труда.

53. Попытки проанализировать влияние экономической дискриминации на уровень доходов женщин были успешными лишь отчасти из-за отсутствия надежных показателей для оценки дискриминации. Методы и приемы, используемые с этой целью (такие, как разложение заработной платы и доходов), оставляют много места для спекуляций по поводу возможных факторов (неизвестных или не поддающихся оценке), которые могут негативно сказываться на размере заработной платы женщин. Тем не менее использование метода разложения применительно к различиям в размере заработной платы в разных странах позволило получить ряд интересных результатов. Во-первых, во всех охваченных анализом регионах и странах разница в размере заработной платы мужчин и женщин на 20-60 процентов проистекала из различий в уровне затрат на развитие людских ресурсов между мужчинами и женщинами. Во-вторых, невыясненный компонент разницы в размере заработной платы мужчин и женщин был сравнительно значительным и, даже с учетом профессий, являющихся преимущественно женскими, колебался от 40 процентов в ряде развитых стран до 80 процентов в ряде развивающихся стран. В-третьих, компоненту разницы в размере заработной платы, объясняемому различиями в уровне затрат на развитие людских ресурсов между мужчинами и женщинами, присуща тенденция к сокращению по мере роста уровня образования женщин. В-четвертых, разница в размере заработной платы мужчин и женщин, как правило, менее значительна в государственном, чем в частном секторах. В-пятых, во многорасовых или многоэтнических обществах различия в размере заработной платы мужчин и женщин могут варьировать в зависимости от той или иной этнической группы и расы. В-шестых, доходы женщин в соответствии с уровнем образования и продолжительностью рабочего дня обычно ниже, чем доходы мужчин, хотя в различных странах этот показатель разный[25].

54. Эмпирические исследования обнаруживают обратную взаимосвязь между «феминизацией» занятости и доходами женщин, что дает основание для вывода о том, что доходы женщин имеют тенденцию к сокращению в результате чрезмерного скопления женщин в узком диапазоне профессий[26]. В Малайзии, например, в 1988 году средняя заработная плата женщин, имеющих постоянную работу, находилась в обратной зависимости от доли женщин в общей численности трудового населения. В отраслях с удельным весом женщин 75 или более процентов средняя заработная плата была на 35-процентных пунктов меньше, чем в отраслях, где доля женщин составляла 0,1-5 процентов[27]. На Филиппинах в 1990 году среднемесячная заработная плата женщин среди работников профессионально-технической сферы с удельным весом женщин 50 или более процентов была примерно на 10-процентных пунктов ниже, чем среди работников профессий с долей женского труда 0,01-10 процентов[28]. В отношении Малайзии и Филиппин эта сильная обратная взаимосвязь между феминизацией занятости и средним уровнем доходов женщин сохраняется даже после учета других показателей, таких, как профессиональный состав, отраслевая принадлежность, размеры фирмы, вид собственности, масштабы применения временной рабочей силы, рост занятости в прошлом и профсоюзный охват[29].

55. На доходах женщин также сказывается действующий порядок оплаты труда и продвижения по работе, который зависит не только от производительности труда, но и от общего трудового стажа и срока

пребывания в постоянной должности. Эти критерии получили развитие в то время, когда среди работников многих профессий доля женщин была незначительной и женщинам не предоставлялся отпуск по беременности и родам или для ухода за больными членами семьи. В связи с массовым притоком женщин на рынок труда эти критерии претерпели лишь незначительные изменения. В настоящее время в кодексах законов о труде за женщинами закреплено право на временный отпуск по семейным обстоятельствам, но, поскольку взяв этот отпуск, женщины проигрывают мужчинам в том, что касается общего трудового стажа и срока пребывания в постоянной должности, они терпят убытки в результате снижения заработной платы и доходов. Согласно результатам исследования занятости и оплаты труда женщин в странах Латинской Америки, размер заработной платы мужчин, по оценкам, в среднем на 76 процентов обусловлен преимуществами, которые объясняются различиями в потенциальном опыте мужчин и женщин и доля которых колеблется от 400 процентов в Мексике до 19 процентов в Коста-Рике[30]. Анализ процесса продвижения по службе мужчин и женщин в одной из крупных британских финансовых компаний показывает, что увеличение срока пребывания женщин в постоянной должности до уровня мужчин повысило бы их представительство на руководящих должностях на 17 процентов и на 32 процента снизило бы их долю на канцелярских должностях. Вместе с тем результаты анализа также свидетельствуют о наличии дискриминации в отношении женщин при любом продвижении по службе начиная с нижней ступеньки служебной лестницы[31].

56. Дискриминация по месту работы ведет к недопредставленности женщин на уровнях принятия решений. Хотя женщины составляют примерно 40 процентов всех работающих в мире, они занимают менее 20 процентов руководящих должностей и только 6 процентов должностей высшего руководящего звена[32]. В частном секторе положение женщин намного хуже, чем в государственных организациях. Например, в начале 90-х годов среди первых руководителей всех компаний во Франции и Соединенных Штатах Америки удельный вес женщин составлял только 1 процент[33].

57. Женщинам приходится делать выбор в условиях неравенства, порождаемого систематической и всеохватывающей дискриминацией по признаку пола. Женщины и мужчины вступают на рынок труда и участвуют в нем в неравных условиях по причине уже существующих различий в затратах на развитие людских ресурсов. Разное отношение к мужчинам и женщинам на рынке труда указывает на то, что улучшение положения женщин на рабочем месте, сколь бы важное значение оно ни имело, оказывает ограниченное влияние с точки зрения искоренения дискриминации по признаку пола.

C. Дискриминация в отношении меньшинств и других групп

58. В 90-е годы возросло осознание проблем, стоящих перед меньшинствами, и дискриминация в отношении групп меньшинств уменьшилась. В странах с переходной экономикой процесс демократизации привел к расширению политических и культурных прав меньшинств. В странах Латинской Америки, Азии и Южной Африки группы меньшинств с выгодой для себя использовали преимущества, открывшиеся в связи с возникновением новых демократических режимов. Дискриминация уменьшилась также в Африке, на Ближнем Востоке и в Азии.

59. Однако общая картина остается сложной и изменчивой, и, несмотря на позитивные тенденции, сохраняются серьезные проблемы. Экстремистские националистические движения в Европе выступают в поддержку и содействуют политической и экономической дискриминации и социальной изоляции. Особенно пагубные последствия для меньшинств имели интенсивные межстрановые конфликты, возникшие на почве этнического или племенного соперничества в Африке. Вражда к меньшинствам, демонстрируемая на государственном уровне, обостряет отношения внутри государств и угрожает международному миру и безопасности.

60. Успешная социальная интеграция меньшинств требует анализа разнообразных форм и проявлений дискриминации и их последствий, а также разработки различных стратегий в области политической,

правовой, социально-экономической и культурной интеграции. Успешная интеграция меньшинств в обществах, в которых они живут, устранит причины, вызывающие у них чувство отчуждения и недовольства, которое подталкивает их на дестабилизирующие действия, способные перерасти в крупномасштабный конфликт.

1. Выработка определения и критериев для классификации меньшинств

61. Определение понятия «группы меньшинств» страдает расплывчатостью и вызывает споры. Соответствующие межправительственные органы Организации Объединенных Наций не смогли дать определения понятию «группа населения из числа меньшинств». Рабочая группа по меньшинствам Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств, созданная Комиссией Организации Объединенных Наций по правам человека, не сумела выработать общеприемлемого рабочего определения понятия «группа меньшинств», которое можно было бы использовать на всеобъемлющей основе для обеспечения защиты уязвимых групп в тех или иных обществах. Рабочая группа пришла к выводу, что, поскольку термин «меньшинства» не поддается определению, любые попытки определить его не только заняли бы чрезвычайно много времени, но и затормозили бы ее деятельность (см. E/CN.4/Sub.2/1996/2).

62. Другой связанной с этим проблемой является разработка приемлемых критериев для классификации групп меньшинств. Наиболее очевидным путем определения понятия «меньшинства» является его определение на основе их численности[34].

63. Понятие «меньшинство» можно было бы сформулировать как меньшая по численности группа людей, живущая в составе более многочисленного населения (или территориального государства) и стремящаяся сохранить этнические, лингвистические, культурные (включая религиозные) и, возможно, политические характеристики, которые отличают ее от более многочисленного населения. Группы меньшинств могут, разумеется, обладать коренным образом отличающимися комбинациями критериев. Группы меньшинств могут подвергаться дискриминации на основе одной характеристики, такой, как религия или язык, или нескольких характеристик (как в случае коренных народов). К этой дилемме определения добавляется понятие о том, что меньшинства охватывают такие группы, как кочевники или трудящиеся-мигранты. Одни меньшинства добиваются политического самоопределения в качестве одного из путей освобождения от дискриминации и угнетения; другие же охотно или неохотно соглашаются на политическую ассимиляцию в территории или государстве, которые контролируются этнически иным большинством.

64. Отсутствие основных прав для меньшинств может вызвать социальную напряженность и привести к политическому конфликту. Первая половина 90-х годов была отмечена междоусобными войнами, развязанными из-за проблем меньшинств в бывшей Югославии и ряде африканских стран; вторая половина десятилетия будет, несомненно, характеризоваться конфликтом из-за статуса, эволюции и проблем меньшинств.

2. Дискриминационная практика в отношении меньшинств и других социальных групп

65. Хотя признается, что выработка общеприемлемого понятия статуса меньшинств неизбежно связана с трудностями, тем не менее очевидно, что многочисленные меньшинства подвергаются дискриминации в разных формах. Групповая дискриминация может принимать форму политических, социально-экономических или культурных ограничений, которым несправедливо подвергаются члены этнических, религиозных или лингвистических меньшинств в рамках государственной политики или социальной практики. Дискриминации могут подвергаться и другие группы в обществе, включая женщин, пожилых людей, инвалидов, некоторые категории молодежи и иммигрантов. Эти группы могут

подвергаться дискриминации с точки зрения получения образования, трудоустройства и социального обслуживания. Предубеждения в отношении некоторых групп могут проявляться в скрытой либо явной формах. Каждое проявление фактической или предполагаемой дискриминации требует анализа ее содержания, степени ее остроты и ее последствий, а также предложенных контрмер и действий по ее устранению.

66. Дискриминация в отношении меньшинств имеет несколько аспектов и может носить политический, социально-экономический или культурный характер. Следующие права были определены как имеющие исключительно важное значение для защиты лиц, принадлежащих к меньшинствам (см. A/49/415 и Add.1):

a) право пользоваться достояниями своей культуры;

b) право исповедовать свою религию и отправлять религиозные обряды;

c) право использовать свой язык;

d) право принимать активное участие в культурной, религиозной, социальной, экономической и общественной жизни;

e) право реально участвовать в принятии решений на национальном уровне;

f) право создавать и поддерживать собственные ассоциации;

g) право устанавливать и поддерживать свободные и мирные контакты с другими членами своей группы, а также с заграницей;

h) право на равенство перед законом.

67. Впоследствии эти права были дополнены правом на равный доступ к земле в качестве одного из основополагающих прав меньшинств. В 1958 году Международная организация труда (МОТ) приняла Конвенцию о дискриминации в области труда и занятий (No. 111), которую ратифицировали 127 стран. Конвенция направлена на ликвидацию дискриминации в области труда и занятий по признаку расы, цвета кожи, пола, религии, политических убеждений, социального или национального происхождения. К числу других названных МОТ признаков, по которым запрещается дискриминация, относятся гражданское состояние и семейное положение, инвалидность, состояние здоровья, возраст и членство в профсоюзах[35].

68. В основе дискриминации в отношении меньшинств и других социальных групп могут лежать исторические причины (включая память о плохом обращении в прошлом), конкретные экономические и социальные меры и/или открыто провозглашаемая государственная политика, направленная на отказ в предоставлении или на ограничение некоторых прав, которыми пользуется большинство населения. Отдельные проявления дискриминации могут расцениваться как организованные действия доминирующего большинства, нацеленные на сохранение подчиненного положения меньшинства или меньшинств. Эти проявления могут уходить своими корнями в далекое и не столь далекое прошлое или возникать постепенно или внезапно в процессе национального созидания. Недавние события в Африке, Европе и бывшем Советском Союзе говорят о трудностях, неизбежно возникающих при объединении различных этнических, расовых и религиозных меньшинств в многонациональные государства. Выживание современных многонациональных государств обусловливает необходимость компромисса между интересами и правами, заключения новых социальных договоров между большинством и меньшинством и создания гибких международных механизмов, с помощью которых можно было бы

вести переговоры по политическим вопросам и урегулировать конфликты. Нарушение прав меньшинств и дискриминация в отношении меньшинств не только являются посягательством на права человека, но и обостряют напряженность и угрожают стабильности государств.

69. Нередко дискриминация является отражением конфликтов, уходящих своими корнями в прошлое, и порожденного ими неравенства. Дискриминация сказывается как на достижении коллективных целей меньшинства, так и на благосостоянии отдельных лиц. Систематическая дискриминация в отношении меньшинства ведет к политическому, социально-экономическому, культурному неравенству и к социальной разобщенности. Дискриминация в отношении этнических, религиозных и лингвистических меньшинств принимает разнообразные формы, проявляется с разной силой и имеет неодинаковые последствия. Предпринимаются усилия к тому, чтобы сформулировать определение «меньшинства» и систематизировать понятие дискриминации против меньшинств по степени, формам и масштабам ее проявления[36].

3. Международные правовые документы по вопросам дискриминации меньшинств

70. Основополагающие международные правовые документы, определяющие права человека, такие, как Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, создают надлежащую основу для борьбы с дискриминацией в отношении политических, этнических, религиозных и языковых меньшинств. В дополнение к этим документам по правам человека международное сообщество приняло другие конкретные правовые документы, такие, как Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Конвенция МОТ о дискриминации в области труда и занятий[37], Конвенция ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования[38] и Декларация о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений (резолюция 36/55 Генеральной Ассамблеи), в которых подтверждаются политические, социально-экономические, юридические, культурные, религиозные и образовательные права меньшинств.

71. В Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (резолюция 47/135 Генеральной Ассамблеи, приложение), подчеркивается право меньшинств участвовать в политической, социально-экономической и культурной жизни их соответствующих обществ. В пункте 1 статьи 4 говорится, что государства принимают при необходимости меры для обеспечения того, чтобы лица, принадлежащие к меньшинствам, могли в полной мере и эффективно осуществлять все свои права человека и основные свободы без какой бы то ни было дискриминации и на основе полного равенства перед законом. В пункте 2 той же статьи содержится обращенный к государствам призыв создавать благоприятные условия, позволяющие лицам, принадлежащим к меньшинствам, выражать свои особенности и развивать свою культуру, язык, религию, традиции и обычаи, за исключением тех случаев, когда конкретная деятельность осуществляется в нарушение национального законодательства и противоречит международным нормам. В пункте 5 говорится, что государства рассматривают вопрос о принятии надлежащих мер к тому, чтобы лица, принадлежащие к меньшинствам, могли в полной мере участвовать в обеспечении экономического прогресса и развития своей страны.

72. В Программе действий Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития[39] концепция социальной интеграции была подтверждена в качестве одного из основных элементов социального прогресса. Для социальной интеграции необходимо обеспечить разработку и осуществление стратегий, предназначенных для ликвидации дискриминации во всех ее формах. Это подразумевает признание этнического, религиозного и культурного разнообразия, а также защиту и поощрение прав лиц, принадлежащих к группам меньшинств. Это связано с принятием мер, предназначающихся для поощрения создания «всеохватывающего» общества, с тем чтобы содействовать полномасштабному

участию меньшинств во всех сферах политической, экономической, социальной, религиозной и культурной жизни их обществ. Всемирная встреча на высшем уровне в интересах социального развития призвала осуществлять положения международных правовых документов и соблюдать общепризнанные нормы, касающиеся предупреждения дискриминации меньшинств, особенно расизма, расовой дискриминации, религиозной нетерпимости во всех ее разнообразных формах, ксенофобии и всех форм дискриминации во всех сферах жизни общества. Две другие самостоятельные концепции, выработанные на Встрече на высшем уровне в интересах социального развития, касаются «участия населения» и «стимулирующей среды». Участие социальных групп в процессе принятия решений подразумевает и обеспечивает предоставление полномочий, то есть обеспечение большего контроля при рассмотрении социально-экономических, политических и культурных вопросов, затрагивающих судьбу человека. Социально благоприятная, или стимулирующая, среда является одним из предварительных условий для защиты и обеспечения основных прав человека. Это подразумевает принятие большинством основных прав человека меньшинств, касающихся развития и сохранения их культуры, традиций, религии и языка.

73. Мандат Рабочей группы по меньшинствам Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств включает рассмотрение предложений, предназначенных для решения проблем меньшинств, и выработку рекомендаций, касающихся мер поощрения и защиты прав лиц, принадлежащих к национальным, этническим, религиозным и языковым меньшинствам. На своей состоявшейся в конце августа 1995 года первой сессии Рабочая группа постановила уделять первоочередное внимание изучению конституционных и правовых норм, гарантирующих защиту самобытности и своеобразия меньшинств, имеющегося у них права пользоваться собственным языком, исповедовать и практиковать свою религию и развивать свою культуру, форм эффективного участия меньшинств в жизни общества, проблем в сфере образования, национальных механизмов, обеспечивающих восстановление прав и урегулирование конфликтных ситуаций, региональных механизмов по защите меньшинств, роли системы консультативного обслуживания и технической помощи и вопросов сотрудничества и координации действий с международным сообществом (см. E/CN.4/Sub.2/1996/2).

74. При помощи Подкомиссии Организация Объединенных Наций разрабатывает систему наблюдения для сбора информации о положении конкретных групп меньшинств и оценки различных форм и уровней дискриминации. Такая оценка будет охватывать вопросы, касающиеся анализа конкретных случаев, разработки механизмов для конструктивного обмена информацией, подготовки программ для предупреждения или ликвидации случаев дискриминации меньшинств и выявления путей для урегулирования конфликтов, затрагивающих меньшинства. Эта деятельность на международном уровне будет поощрять и дополнять усилия, предпринимаемые на международном уровне. Она будет обеспечивать улучшение информированности о проблемах меньшинств на международном уровне и оказывать положительное воздействие на национальные законы и нормативные положения, касающиеся поощрения, защиты и интеграции меньшинств.

4. Позитивные тенденции в области сокращения числа случаев дискриминации в отношении меньшинств

75. Обсуждение и выявление конкретных проблем, касающихся дискриминации меньшинств, позволили укрепить права ряда меньшинств в 90-е годы. В пункте 67 Программы действий Всемирная встреча на высшем уровне в интересах социального развития отметила прогресс, достигнутый в ряде общих областей: «продолжение процесса деколонизации; ликвидация апартеида; распространение демократии; более широкое признание необходимости уважать человеческое достоинство, все права человека и основные свободы и культурное разнообразие; недопустимость дискриминации; растущее признание уникальных проблем коренных народов мира; более прочное укоренение концепции коллективной ответственности за всех членов общества; расширение экономических возможностей и возможностей в области образования, а также приобретение средствами коммуникации глобальных

масштабов; расширение возможностей для социальной мобильности, выбора и независимости действий»[40].

76. Имеются свидетельства, говорящие о достижениях в области рассмотрения проблем дискриминации в отношении меньшинств. Улучшилась общая информированность о рассматриваемых вопросах, и на не желающие сотрудничать государства или основные группы населения оказывается большее давление, с тем чтобы заставить их принять меры по уменьшению числа случаев дискриминации и защите групп меньшинств. Ниже представлены конкретные примеры достижений в этой области[41]:

a) конституционные и основные законодательные положения, предназначенные для защиты меньшинств, были изменены в Белоруссии, Колумбии, Индии, Норвегии, Польше и Украине, а на основе Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (резолюция 47/135 Генеральной Ассамблеи, приложение), были подготовлены новые законы об этнических и национальных меньшинствах. В Украине был принят ряд законодательных актов о защите прав меньшинств. В Норвегии был принят закон о защите самобытности и своеобразия малого народа саами. В конституции Шри-Ланки признается право граждан исповедовать и практиковать религии, отличающиеся от буддизма, и в качестве официальных признаны как тамильский, так и сингальский языки. Принятые правовые нормы содействуют сокращению числа случаев дискриминации в отношении меньшинств, а их результативность зависит от того, как строго они выполняются;

b) были приняты меры по защите права меньшинств на получение лучшего образования, в том числе права обучаться на своем собственном языке. В Польше были приняты меры по обеспечению бесплатного обучения в школах для меньшинств и преподавания на языках меньшинств. В Норвегии и Финляндии для малого народа саами гарантируется право получать образование на своем собственном языке;

c) в Австралии, Австрии, Дании, Мексике и Португалии были приняты стратегии в области образования, которые поощряют процесс культурной интеграции, а не ассимиляции, и обеспечивают уважение самобытности меньшинств;

d) для рассмотрения проблем меньшинств в ряде стран были созданы конкретные механизмы примирения. В результате создания механизмов примирения, специально предназначенных для осуществления мер по укреплению национального единства и обеспечения защиты прав меньшинств, удалось понизить накал затянувшихся гражданских конфликтов в Анголе, Боснии и Герцеговине и Либерии;

e) Российская Федерация подписала с членами Содружества Независимых Государств и государствами Балтии двусторонние договоры о защите прав русских меньшинств. Венгрия и Словакия подписали двусторонний договор, регулирующий вопросы, касающиеся обращения с меньшинствами;

f) региональные механизмы для рассмотрения проблем меньшинств были созданы в Европе. Примерами этого, в частности, является принятие Европейской конвенции о правах человека и Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств, которые вступили в силу в конце 1996 года. В этих документах подчеркиваются законные права меньшинств (защита их своеобразия, защита от принудительной ассимиляции и т.д.), при этом в них также учитываются законные интересы государств, касающиеся уважения их территориальной целостности.

5. Сохраняющиеся дискриминационные проявления

77. Несмотря на определенные достижения, по-прежнему существует дискриминация меньшинств и других социальных групп. В последние годы возник ряд отрицательных явлений, таких, как социальная

поляризация и фрагментация; усугубление различий и неравенства в уровнях дохода и благосостояния в рамках одной страны и между ними; проблемы, вытекающие из неконтролируемой урбанизации и ухудшение состояния окружающей среды; маргинализация людей, семей, социальных групп, общин и даже целых стран; и трудности, с которыми сталкиваются отдельные лица, семьи, общины и учреждения в результате стремительных темпов социальных перемен, экономических преобразований, миграции и крупномасштабных перемещений населения, особенно в районах вооруженного конфликта.

78. Носящая запретительный характер политика государства неизбежно приводит к ограничению прав групп меньшинств, а также к дискриминации. Политическая дискриминация принимает форму ограничений в отношении политических организаций, свободы передвижения и свободы выражения мнений; отказа в праве на голосование; дискриминационного судопроизводства, а также дискриминации при наборе на работу во все государственные учреждения, на службу в вооруженные силы или полицию, на гражданскую службу и при назначении на политические должности. Часто политическая дискриминация сопровождается социально-экономической и культурной дискриминацией. В развивающихся странах государственный сектор, который, как правило, является относительно большим, служит основной сферой трудоустройства. Таким образом, дискриминационные барьеры на пути трудоустройства представителей меньшинств ограничивают экономические возможности отдельных членов групп меньшинств и обусловливают сохранение материального неравенства[42]. Являющиеся объектом политической дискриминации меньшинства также страдают от ограничений, касающихся их культуры и/или языка. Ограничения на использование языка меньшинств нередко порождают продолжительные этнические и национальные конфликты и приводят к требованиям об автономии в составе государства или о полной независимости. Политика по вопросам языка также сложным образом связана с сохранением экономического и политического неравенства; например, она может являться значительным барьером на пути доступа меньшинств к образованию.

79. Обычно дискриминация ассоциируется с большим числом социальных и медицинских проблем у самых обездоленных меньшинств. Существует большая вероятность того, что члены таких групп меньшинств скорее всего будут отличаться высокими показателями младенческой смертности, они в большей степени могут быть подвержены заболеваниям и наркомании, совершать преступления, они могут чаще подпадать под арест и получать сроки тюремного заключения, а это в свою очередь часто приводит к еще большей политической и социально-экономической дискриминации. Такие показатели свидетельствуют об общих последствиях нищеты, обездоленности и эрозии групповой культуры.

80. Как правило, дискриминируемые меньшинства реагируют на это путем выработки стратегий сопротивления. Стремящиеся к независимости или автономии в составе государства меньшинства обычно сначала пытаются использовать традиционные политические средства для обеспечения своей защиты и получения поддержки. Однако если эта стратегия не дает ощутимых результатов, группы меньшинств могут переходить к таким видам действий, как организация локальных мятежей, ведение партизанской война и терроризм, которые создают угрозу для целостности суверенных государств и подрывают политическую стабильность.

D. Политика и меры по борьбе с дискриминацией

81. Правительства борются с дискриминацией по признаку расы, пола или этнического происхождения при помощи a) поощрения равенства возможностей путем постановки дискриминации вне закона и обеспечения для всех доступа к учреждениям здравоохранения и образования и b) обеспечения равенства результатов путем предоставления привилегий членам обездоленных групп населения. Второй подход получил ряд названий, в том числе «квота милосердия», «обратная дискриминация», «резервные квоты», «справедливость при трудоустройстве», «позитивная дискриминация», «позитивные действия» и «конструктивные меры». В отличие от концепции «равенства возможностей», в рамках которой основное внимание уделяется процедурам и отдельным лицам, этот подход носит целенаправленный характер и

ориентирован на конкретные результаты и группы. Два подхода не исключают друг друга. Например, в Соединенных Штатах суды часто устанавливают квоты для набора женщин или представителей обездоленных меньшинств на работу в организации, которые были обвинены в дискриминации.

82. Всеобщая декларация прав человека (резолюция 217 A (III) Генеральной Ассамблеи) провозглашает, что «все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах» (статья 1). В ней подчеркивается, что «все люди равны перед законом и имеют право, без всякого различия, на равную защиту закона» (статья 7) и что «высшее образование должно быть одинаково доступно для всех на основе способностей каждого» (статья 26). Кроме того, страны, подписавшие Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (резолюция 2200 A (XXI) Ассамблеи, приложение) признают «одинаковую для всех возможность продвижения в работе на соответствующие более высокие ступени исключительно на основании трудового стажа и квалификации» (статья 7c)[43]. Вывод один: индивиды должны оцениваться исключительно с учетом их квалификации и практического опыта без какого-либо предпочтения на основе расы, пола или этнического происхождения.

83. Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (резолюция 2106 A (XX) Генеральной Ассамблеи, приложение) предусматривает возможность временной дискриминации в пользу обездоленных групп населения: «Государства-участники должны принимать, когда обстоятельства этого требуют, особые и конкретные меры в социальной, экономической, культурной и других областях с целью обеспечения надлежащего развития и защиты некоторых расовых групп или лиц, к ним принадлежащих, ...Такие меры ни в коем случае не должны в результате привести к сохранению неравных или особых прав для различных расовых групп по достижении тех целей, ради которых они были введены» (пункт 2, статья 2). Подобная формулировка содержится в пункте 1 статьи 4 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (резолюция 34/180 Ассамблеи, приложение): «Принятие государствами-участниками временных специальных мер, направленных на ускорение установления фактического равенства между мужчинами и женщинами, не считается, как это определяется настоящей Конвенцией, дискриминационным, однако оно ни в коей мере не должно влечь за собой сохранение неравноправных или дифференцированных стандартов; эти меры должны быть отменены, когда будут достигнуты цели равенства возможностей и равноправного отношения». Эти конвенции позволили правительствам отойти от принципа юридического равенства, с тем чтобы повысить уровень экономической, социальной или культурной представленности членов обездоленных групп населения, однако конечная цель по-прежнему заключается в обеспечении равенства возможностей, а не фактического равенства. По состоянию на 30 июля 1996 года Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации ратифицировали 146 стран, а Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин — 153 страны.

1. Политика поощрения равенства возможностей

84. Многие правительства создали специализированные органы для поощрения равенства возможностей между представителями различных рас, а также между мужчинами и женщинами. В большинстве случаев эти организации отчитываются перед одним из правительственных департаментов или министерств и наделены лишь пропагандистскими или консультативными функциями, хотя некоторые из них пользуются независимостью и располагают полномочиями в плане проведения расследований и принятия мер в связи с жалобами. Примеры подобного рода организаций включают в себя Комиссию по равным возможностям и Комиссию по обеспечению расового равенства в Соединенном Королевстве, Комиссию по правам человека и равным возможностям в Австралии, Комиссию по правам человека в Канаде, Комиссию по правам человека и Примирительную комиссию по межрасовым отношениям в Новой Зеландии и Комиссию по равным возможностям в Соединенных Штатах.

85. Кроме того, налицо растущая тенденция к введению законодательными органами жестких санкций, включая лишение свободы, за действия, связанные с дискриминацией по признаку расы или пола в том, что касается приема на работу, профессиональной подготовки и условий работы. В некоторых странах, включая Нидерланды, Францию и Швецию, эти положения включены в уголовно-процессуальные и уголовные кодексы, однако в большинстве стран они закреплены в специальных законодательных актах[44].

86. Вне зависимости от серьезности соответствующего уголовного наказания законодательство само по себе не способно устранить дискриминацию, если при этом не обеспечивается судебное преследование лиц, ответственных за подобные действия, что во многих странах является редким явлением. Есть три причины, определяющие нежелание жертв дискриминации выступать с официальными обвинениями. Во-первых, случаи дискриминации являются труднодоказуемыми и бремя доказывания возлагается на лицо, выдвигающее обвинение; лицо, обвиняемое в дискриминационных действиях, в распоряжении которого зачастую находятся все документы, которые могут использоваться в качестве доказательств, во многих случаях остается безнаказанным, просто-напросто сохраняя молчание. Некоторые страны, а именно Германия, Италия, Франция и Швейцария, пытаются решить эту проблему путем возложения бремени доказывания на лицо, обвиняемое в дискриминационных действиях, в том случае, если податель жалобы представляет убедительные свидетельства применения в его отношении незаконной дискриминационной практики. Во-вторых, многие лица, которые могут не иметь доступа к юридической помощи или не пользоваться поддержкой профсоюза, воздерживаются от подачи жалоб в связи с дискриминационными действиями по причине связанных с этим значительных финансовых издержек. Некоторые страны решают эту проблему путем предоставления бесплатной юридической помощи. В Испании конституция гарантирует всем лицам право на юридическую помощь; в Австралии финансовая помощь предоставляется в случаях, связанных с дискриминацией по признаку пола, той стороне, которая представляет более убедительные свидетельства своей правоты. В-третьих, потенциальные податели жалоб могут опасаться возмездия. В случаях, связанных с дискриминацией применительно к условиям работы, такое возмездие, как правило, принимает форму увольнения сотрудника, подавшего жалобу, а также тех, кто оказывал ему помощь. Эффективные меры по обеспечению равных возможностей в области занятости предусматривают гарантии от подобных увольнений.

87. Решение проблемы дискриминации является наиболее затруднительным в тех случаях, когда оно носит косвенный характер, то есть является результатом на первый взгляд нейтральных правил, которые приводят к негативным последствиям для представителей конкретной расы, пола или этнической группы. Например, правила, связанные с беременностью, относятся лишь к женщинам; правила, связанные с уходом за детьми, касаются женщин в большей степени, нежели мужчин. Единообразные требования в отношении роста и веса приводят к дискриминации в отношении женщин и некоторых этнических групп. Требования о том, чтобы сотрудники работали в определенные дни недели, приводят к дискриминации в отношении групп, религиозные убеждения которых не позволяют это делать. В каждом таком случае суд, трибунал или комиссия, а в экстремальных случаях и законодательные органы должны определять, действительно ли то или иное требование является необходимым, или же оно представляет собой лишь скрытый предлог для дискриминации[45].

88. Требования в отношении знания языка, вводимые правительствами и частными нанимателями, возможно, являются наиболее часто встречающейся формой косвенной дискриминации против этнических групп. Нередко имеются веские причины требовать свободного владения тем или иным конкретным языком. Например, водители такси более эффективно справляются со своими функциями в том случае, если они говорят на языке страны, в которой они работают, даже если это и приводит к дискриминации против недавних иммигрантов. Однако требования в отношении знания языков также используются и с единственной целью дискриминации против этнических групп. Известно, что наниматели в Южной Африке требуют от сотрудников свободного владения английским языком и языком африкаанс, хотя конкретные функции сотрудника могут и не требовать свободного владения

обоими этими языками[46]. В Шри-Ланке английский язык в течение многих лет использовался в работе правительственных и судебных органов, хотя этот язык понимают и говорят на нем не более 10 процентов жителей страны. Требование, чтобы гражданские служащие владели английским языком, было элитистским, но не дискриминационным, поскольку английский язык является вторым языком обеих основных этнических групп Шри-Ланки — сингалов и тамилов. В 1956 году правительство провозгласило официальным языком страны сингальский язык, что сделало практически невозможным устройство на работу в правительственных органах для представителей тамильского меньшинства[47]. В результате этого между тамилами и сингалами возник конфликт, который продолжается и по сей день. В 1988 году в попытке разрешить конфликт правительство Шри-Ланки провозгласило тамильский язык вторым официальным языком страны.

89. При условии их эффективного соблюдения законы, направленные против необоснованной дискриминации со стороны учебных заведений и нанимателей, могут обеспечивать равенство возможностей представителей всех рас и всех этнических групп. Тем не менее в тех случаях, когда некоторые члены общества находятся в исключительно неблагоприятном положении, законов, направленных против дискриминации, оказывается недостаточно и подлинное равенство возможностей требует принятия мер по обеспечению того, чтобы каждому ребенку вне зависимости от его расовой принадлежности или этнического происхождения обеспечивалось адекватное питание и медицинское обслуживание, включая обслуживание в дородовой период, а также минимальное по качеству и количеству начальное образование, включая дошкольное образование. Кроме того, лицам с низкими доходами может требоваться финансовая помощь в целях создания возможностей для получения ими высшего образования, приобретения жилья или создания своих собственных коммерческих предприятий. Целью таких программ является не устранение дискриминации, а борьба с нищетой, однако связанные с ними льготы в непропорционально большой степени распространяются на группы, находящиеся в неблагоприятном положении, поскольку в них присутствует непропорционально большое число семей, живущих в условиях нищеты.

90. За редкими исключениями, представителям этнических меньшинств не препятствуют в доступе к государственным школам. Однако результаты их обучения страдают в тех случаях, когда преподавание ведется на языке, который не является для них родным. Хотя меньшинствам, как правило, разрешается создавать свои собственные школы, они лишь в редких случаях имеют доступ к бюджетным или государственным фондам. Некоторые страны, включая Италию, Канаду, Новую Зеландию, Российскую Федерацию, Соединенные Штаты и страны Северной Европы, пытаются преодолеть языковые барьеры путем создания двуязычных учебных программ для языковых меньшинств. В Перу правительство осуществляет подготовку 60 преподавателей, владеющих двумя языками, которые, в свою очередь, обеспечат подготовку еще 2400 преподавателей для учебной деятельности среди коренного населения. В Никарагуа также начата реализация двуязычной программы для представителей коренного населения, которой охвачено более 13 000 детей в регионе Североатлантического побережья.

91. Можно говорить о том, что законы о равных возможностях необходимы для обеспечения равенства мужчин и женщин с точки зрения условий работы, однако сами по себе они никогда не являются достаточными. Существуют две причины, по которым женщины, поступая в университеты или выходя на рынок рабочей силы, в целом находятся в значительно более неблагоприятном положении по сравнению с мужчинами. Первая из них связана с дискриминацией в семье. Ожидания родителей в отношении девочек, как правило, являются менее далеко идущими или по крайней мере иными по сравнению с мальчиками, вследствие чего они зачастую прерывают образование девочек на более раннем этапе по сравнению с мальчиками. Можно говорить, что цели, которые ставят родители перед своими детьми, если и будут меняться вообще, то медленными темпами. Между тем правительства могут способствовать изменению сложившихся моделей поведения путем обеспечения соблюдения законов о посещении школ, придания среднему образованию мальчиков и девочек обязательного характера, а также повышения минимального возраста вступления в брак, с тем чтобы девочки оставались в школах в

течение более длительного времени. Вторая причина заключается в существовании многочисленных законов, приводящих к дискриминации в отношении женщин и лишающих их возможности выходить на рынок рабочей силы на равных условиях с мужчинами. Например, во многих странах действуют законы, ограничивающие характер трудовых функций, которые могут выполнять беременные женщины; другие законы запрещают женщинам работать в ночные часы, ограничивают сверхурочную работу женщин или не допускают их работы в качестве операторов тяжелого оборудования. Хотя в основе этих защитительных законов могут лежать самые добрые намерения, в целях обеспечения полного равенства возможностей следует рассмотреть вопрос об их отмене. Аналогичным образом обязательное предоставление отпуска по беременности и родам и льгот, связанных с уходом за детьми, может приводить к возрастанию стоимости женского труда для нанимателей. Правительства могут решить эту проблему за счет финансирования этих льгот по линии бюджета или предоставления родителям выбора в отношении того, кто из них будет пользоваться таким отпуском и льготами, связанными с уходом за детьми. Еще одним препятствием на пути обеспечения равенства мужчин и женщин являются законы, лишающие их юридических прав на владение землей или ограничивающие их право наследования[48].

2. Политика льгот

92. Многие правительства и правовые системы, придерживающиеся жесткого толкования принципа равенства перед законом, отказываются допускать какие бы то ни было, в том числе и «мягкие», формы дискриминации по признаку расовой принадлежности, пола или этнического происхождения. Другие в той или иной степени приносят в жертву принцип недискриминации (равенство де-юре) в целях обеспечения равенства де-факто. Коллизия этих двух подходов представляет собой реальное явление. Политика льгот имеет своих сторонников и противников, и споры между ними иногда приобретают острый характер, о чем свидетельствует волна самоубийств молодых браминов в Индии, совершенных в знак протеста против предоставления представителям более низких каст права на получение дефицитных мест в университетах и должностей в гражданской службе[49], а также широкое сопротивление общественности программе конструктивных мер в Соединенных Штатах[50].

93. Политика льгот может быть оправдана в качестве одного из средств поощрения равенства возможностей. У общественности может создаваться неправильное представление о том, что представители групп, находящихся в неблагоприятном положении, не способны заниматься работой по той или иной конкретной специальности или профессии; ломка подобного рода барьеров путем создания льгот может, в частности, подтвердить, что женщины могут так же эффективно справляться с работой электриков, как и мужчины, или что студент, представляющий меньшинство, может успешно учиться в медицинском колледже. Такая логика лежит в основе Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин; она позволяет обосновать необходимость льготных квот в случаях, когда все (или почти все) представители той или иной группы, находящейся в неблагоприятном положении, не имеют возможности заниматься работой по конкретной специальности или профессии. Когда цель состоит в обеспечении равенства возможностей, льготы должны носить временный характер; сохранять льготы в силе вплоть до достижения полного равенства де-факто нет необходимости. Однако на практике правительства сталкиваются с трудностями в плане отмены льгот после того, как они были введены. Например, в начале текущего столетия британские колониальные власти ввели льготные квоты, известные как «резервные квоты» в отношении групп, находящихся в неблагоприятном положении, в Индии, Фиджи и Малайзии; эти квоты сохраняются и по сей день.

94. Политика льгот направлена на устранение проявлений дискриминации, но не самого явления дискриминации. Поскольку в отношении заявителей в рамках каждой группы сохраняется критерий учета личных качеств, льготами, как правило, пользуются наиболее состоятельные и наименее обездоленные представители этих групп (индийцы называют это явление «снятием сливок»). Стало быть, такие программы не могут служить заменой программам борьбы с нищетой. Они также не могут служить

заменой законам, направленным против дискриминации, поскольку они не предусматривают льгот для таких групп, как китайские или еврейские меньшинства, которые страдают от дискриминации во многих странах, однако в большинстве случаев не испытывают лишений.

95. На современном этапе во многих странах мира присутствует широкое многообразие видов политики льгот, учитывающих расовую принадлежность, признак пола или этническое происхождение. В некоторых странах льготы носят добровольный характер, а в других — обязательный. В ряде стран сфера действия льгот ограничена государственным сектором, тогда как в других странах они применяются как к частным, так и к государственным организациям. Льготы принимают разнообразные формы, включая целевые показатели и квоты, льготы в контексте конкурсных экзаменов и субсидирование при проведении конкурентных торгов.

96. Потенциальную эффективность квот по сравнению с другими формами льгот предсказать невозможно. Например, в случае со вступительными экзаменами в университеты применительно к каждой квоте для представителей той или иной конкретной группы предусмотрена процентная надбавка по баллам, применение которой приводит к аналогичному результату. В отсутствие более подробной информации невозможно определить предпочтительность квот или дополнительных баллов для того или иного меньшинства, поскольку, если, например, такой дополнительный балл составляет 10 процентов, его может оказаться недостаточно для того, чтобы даже один представитель группы, находящейся в неблагоприятном положении, набрал проходной балл, или же он может привести к тому, что баллы, набранные многими членами такой группы, намного превысят результаты других кандидатов.

97. Государства — члены Европейского союза в большинстве случаев ограничивают программы льгот сферой профессионально-технической подготовки женщин и представителей меньшинств; как и многие другие правительства на современном этапе, в целом они не разрешают использовать признак расовой принадлежности, пола или этнического происхождения в качестве критерия приема студентов в университеты или же приема на работу и продвижения по службе сотрудников. В последние годы в северной части Германии местные органы власти в некоторых случаях отдавали предпочтение женщинам, подававшим заявления на замещение государственных должностей, над мужчинами с аналогичной квалификацией, однако Европейский суд признал эту практику незаконной, вследствие чего она, по всей вероятности, будет приостановлена[51].

98. Некоторые правительства, включая правительства Австралии, Канады, Намибии и Южной Африки, поощряют применение льгот в целях удовлетворения нужд групп, находящихся в неблагоприятном положении, однако не предписывают университетам или нанимателям принимать эти меры в обязательном порядке. В некоторых случаях нанимателям предлагается устанавливать целевые показатели и представлять доклады о прогрессе в приеме на работу и продвижении по службе представителей конкретных групп. Если наниматель не представляет доклад, на него налагается штраф, хотя штрафы в связи с недостижением целевого показателя не предусматриваются. Такие программы выполняют, в частности, информационную функцию: благодаря им наниматели и университеты осознают, что правительство поддерживает этническое и гендерное многообразие на рабочих местах и в классных комнатах. Они также позволяют нанимателям и учебным заведениям проводить политику «полезной» дискриминации, не боясь жалоб со стороны лиц, заявления которых отклоняются в пользу менее квалифицированных кандидатов, пользующихся льготами.

99. В большинстве стран, где проводится политика льгот в отношении групп, находящихся в неблагоприятном положении, участие в таких программах является не добровольным, а обязательным. Во многих случаях, и в том числе в Израиле, Индии, Пакистане и Швейцарии, льготы ограничиваются работой на государственной службе и государственных предприятиях. В некоторых случаях, в том числе в Индии и Пакистане, льготы предусматриваются и в контексте поступления в государственные университеты. Предполагается, что частные наниматели в этих странах принимают на работу и

осуществляют продвижение по службе сотрудников исключительно на основе их квалификации; в их случае дискриминация по признаку расовой принадлежности, пола или этнического происхождения запрещена законом. В подобных ситуациях приватизация государственных предприятий может приводить к возникновению проблем для тех, кто пользуется льготами, поскольку приватизированная фирма уже не обязана принимать на работу и осуществлять продвижение по службе представителей определенных групп на основе квот. В таких странах, как Малайзия, Соединенные Штаты и Фиджи, где ведется активная деятельность в данном направлении, льготы распространяются как на государственные, так и на частные организации, и этническое происхождение и пол владельца фирмы учитываются при заключении государственных контрактов.

100. Политика льгот не распространяется за пределы сфер занятости, образования и государственных закупок; удивляет, что ни в одной стране не действуют квоты или льготы в отношении жилья. В большинстве стран жестко проводится политика обеспечения равенства де-юре с точки зрения доступа к жилью; в большинстве случаев практика отказа в аренде или продаже жилья на основе расовой принадлежности, признака пола или этнического происхождения является незаконной. С другой стороны, домовладельцы имеют право отказываться сдавать в аренду или продавать жилье лицу с недостаточно высокими доходами, т.е. равенство де-факто не обеспечивается нигде. В принципе, правительства способны обязать строительные фирмы выделять минимальную часть нового жилого фонда представителям групп, находящихся в неблагоприятном положении. В целях достижения заданного целевого показателя строительным фирмам, специализирующимся на дорогостоящем жилье, придется проводить широкие рекламные кампании, а также, вероятно, снижать арендную плату или продажную цену для представителей указанных групп.

3. Равенство возможностей в сопоставлении с равенством результатов

101. Международный билль о правах человека, который включает в себя Всеобщую декларацию прав человека, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и Международный пакт о гражданских и политических правах, гарантирует всем людям свободу от дискриминации. Статья 26 Международного пакта о гражданских и политических правах (резолюция 2200 A (XXI) Ассамблеи, приложение) гласит:

> «Все люди равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту закона. В этом отношении всякого рода дискриминация должна быть запрещена законом и закон должен гарантировать всем лицам равную и эффективную защиту против дискриминации по какому бы то ни было признаку, как-то: расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства».

102. Люди наделены талантом, умом, физической силой и красотой в неодинаковой степени, неравномерно распределено между людьми и материальное состояние. В Международном билле о правах человека не рассматриваются такие проявления неравенства, или же вытекающие из них имущественные неравенства. В Билле гарантируется лишь равенство де-юре, но не равенство де-факто. Ни один человек не имеет право на высокооплачиваемую должность или место в университете; каждый человек имеет право, опираясь на свою квалификацию, участвовать в конкурсах на замещение таких должностей и поступления в университет. Равные возможности представляют собой одно из прав человека; равенство результатов не является таким правом.

103. Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации и Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин разрешают правительствам осуществлять временные программы, лишающие лиц, принадлежащих к группам, которые находятся в более благоприятном положении, их права на равные возможности, с тем чтобы обеспечивать льготный режим

для представителей групп, находящихся в неблагоприятном положении. Такая политика является дискриминационной и представляет собой отход от принципов Международного билля о правах человека. Нарушение прав человека, даже если оно носит временный характер, не должно рассматриваться как приемлемая практика. В пункте 1 статьи 4 Международного пакта о гражданских и политических правах (1966 год) допускается подобный отход от принципа соблюдения прав человека «во время чрезвычайного положения в государстве, при котором жизнь нации находится под угрозой», однако «только в такой степени, в какой это требуется, остротой положения». Формулировки, допускающие проведение политики льгот, являются менее ограничительными, однако они предполагают, что льготы приемлемы лишь в качестве средства обеспечения равенства возможностей и никогда не могут быть оправданными в качестве постоянно проводимой политики.

104. Эффективное обеспечение соблюдения законов, направленных против дискриминации по признаку расы, этнической принадлежности и пола, может обеспечивать равенство возможностей всех членов общества. Тем не менее обеспечение соблюдения антидискриминационных законов не обеспечит равенство результатов. В целях обеспечения такого рода равенства правительства используют налогообложение, а также государственные расходы на цели здравоохранения, образования и социального обеспечения, с тем чтобы проводить перераспределение доходов преуспевающих членов общества в пользу его бедных слоев. Подобное перераспределение доходов не является политикой льгот, а также нарушением прав человека, если уплачиваемые тем или иным лицом налоги и его доступ к государственному здравоохранению, образованию и социальному обеспечению не зависят от его расовой принадлежности, пола или этнического происхождения.

105. Когда равенство возможностей приводит к ощутимым диспропорциям средних результатов между различными группами, правительства не пытаются вмешиваться в сложившуюся ситуацию в контексте политики налогообложения или государственных расходов; правительства лишь в редких случаях корректируют ставки налогообложения или выплаты по линии социального обеспечения в зависимости от расы, пола или этнического происхождения. Вместо этого некоторые правительства предлагают гражданам пожертвовать своим правом на равные возможности, дабы гарантировать всем группам, чтобы их экономическое и социальное положение в целом приблизилось к положению остальной части населения страны. Может существовать консенсус в отношении того, что интересы общества в целом требуют от некоторых его участников пожертвовать своими личными правами. При этом целью становится справедливое распределение рабочих мест среди представителей различных групп, а не равенство возможностей, и льготы перестают быть временными и приобретают постоянный характер. Примеры подобного рода «квот на основе консенсуса» можно найти в Швейцарии, где фиксированные процентные доли рабочих мест в государственном секторе распределяются среди каждой из основных языковых групп страны[52], и в международных организациях, где персонал набирается из числа граждан всех государств-членов в согласованных пропорциях. При наличии консенсуса квоты могут способствовать укреплению поддержки федеральных или международных органов. В отсутствие консенсуса этнические, гендерные и расовые квоты могут приводить к исключительно негативным последствиям с точки зрения единства общества.

106. Правительства слишком часто вводят квоты или другие льготы, не обеспечив предварительного консенсуса, тем самым восстанавливая против себя граждан, которые теряют свое право претендовать на рабочие места на равных основаниях с теми лицами, которые представляют группы, находящиеся в неблагоприятном положении. Тем не менее правительства считают льготы полезным механизмом, поскольку они не требуют повышения налогов или расходов. Ввести квоты гораздо проще, нежели устранить коренные проблемы существующего между группами неравенства де-факто, включая дискриминацию, нищету, низкий уровень образования, недоедание и географическую изоляцию.

Примечания

[1] Настоящий раздел подготовлен на основе Gerry Rodgers, Charles Gore, and José B. Figuéiredo, eds., Social Exclusion: Rhetoric Reality Responses» (Geneva, International Labour Office, 1995).

[2] См. E. Bonacich. «A theory of ethnic antagonism: the split labour market», American Sociological Review, vol. 37, (October 1972), pp. 547-559.

[3] Доклад Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития, Копенгаген, 6-12 марта 1995 года (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под No. R.96.IV.8), глава I, резолюция 1, приложение II, пункт 2.

[4] См. Организация Объединенных Наций и права человека, 1945-1995 годы (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под No. R.95.I.21). В этом издании приведен ряд документов Организации Объединенных Наций, посвященных обеспечению прав человека и основных свобод в рамках деятельности Организации. См. также Abdulrahim P. Vijapur, «The principle of non-discrimination in International human rights law: the meaning and scope of the concept», India Quarterly, A Journal of International Affairs, vol. XLIX, No. 3 (1993), p. 9-83.

[5] Catherine Brolman, Peoples and Minorities in International Law (Dordrecht, Netherlands, Martin Nijhof Publisher, 1993).

[6] Женщины мира, 1995 год: тенденции и статистика (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под No. R.95.XVII.2 и исправление), стр. 190, таблица 8.

[7] См. Irene Tinker, Persistent Inequalities. Women and World Development. (New York and Oxford, Oxford University Press, 1990); Mehra Rekha, David Bruns, Paul Carlson, Geeta Rao Gupta, and Margaret Lycette, Engendering Development in Asia and the Near East: A Sourcebook. (Washington, D.C., International Center for Research on Women, 1992); Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Women in Latin America and the Caribbean in the 1990s, Notas sobre la Economia y el Desarrollo, No. 562/563 (Santiago, Chile, September 1994).

[8] OECD Employment Outlook (Paris, OECD, July 1996), p. 8, table 1.6.

[9] См. Женщины мира, 1995 год: тенденции и статистика.., диаграмма 5.20.

[10] Некоторые ученые полагают, что различие в соотношении заработной платы мужчин и женщин отражает культурный аспект ухудшения положения женщин в Индии. Самый низкий показатель имеют те штаты, в которых сильны индусские традиции. См. Partha Dasgupta. An Enquiry into Well-Being and Destitution (Oxford, Clarendon Press, 1993), p. 314, table 11.2 and p. 317.

[11] Marilyn Rueschemeyer, ed., Women in the Politics of Postcommunist Eastern Europe (Armonk, New York, M.E. Sharpe, Inc., 1994), pp. 7-8.

[12] V. Spike Peterson and Anne Sisson Runyan. Global Gender Issues. Dilemmas in World Politics (Boulder, Colorado, 1993), Westview Press, p. 54, figure 3.2.

[13] В Саудовской Аравии и Кувейте, например, женщинам запрещено поступать в коммерческие школы и юридические институты.

[14] См. Manneke Redclift and M. Thea Sinclair, eds., Working Women. International Perspectives on Labour and Gender Ideology (London, Routledge, 1991); Indigenous people and poverty in Latin America (Washington,D.C., World Bank, Technical Department, Latin America and the Caribbean Region, 1993); Jonathan R. Veum, «Training among young adults: who, what kind, and for how long?». Monthly Labour Review, vol. 116, No. 8 (August 1993), pp. 27-32; Jonathan R. Veum and Andrea B. Weiss, «Education and the work histories of young adults», Monthly Labour Review, vol. 116, No. 4 (April 1993), pp. 11-20; Cynthia B. Lloyd and Beth T. Niemi, The Economics of Sex Differentials (New York, Columbia University Press, 1979).

[15] Jonathan R. Veum, «Training among young adults: who, what kind, and for how long?» Monthly Labour Review, vol. 116, No. 8 (August 1993), pp. 27-32.

[16] Republic of Niger, Ministry of Social Development, Population and Women Advancement, Women Advancement Directorate, Niger Women: Myth and Reality (Niamey, September 1995), pp. 29-33.

[17] См. Joyce Gelb and Marian Lief Palley, eds., Women of Japan and Korea: Continuity and Change (Philadelphia, Temple University Press, 1994), p. 215.

[18] Среди ученых нет согласия по вопросу о том, что входит в набор прав. Вместе с тем Сен ограничивает права «совокупностью товаров, над каждым из которых соответствующее лицо может установить контроль путем применения правил приобретения, которые регулируют его материальное положение». См. Amarthya Sen, Resources, Values and Development (Oxford, Basil Blackwell, 1984), p. 30.

[19] По мнению Сена, эти нормы, или «моральные принципы», имеют исключающую направленность и затрагивают доступ детей к возможностям. Они в значительной мере обусловливают первоначальное неравенство с точки зрения возможностей между лицами мужского и женского пола. См. Resources, Values and Development.., p. 26.

[20] Во многих развивающихся странах Африки, Латинской Америки и Азии земля, как правило, принадлежит мужчинам. В Перу и Боливии замужние женщины не могут владеть имуществом, зарегистрированным на их имя. Земельная реформа, проведенная в большинстве развивающихся стран (включая Египет, Доминиканскую Республику, Колумбию и Объединенную Республику Танзанию), на положении женщин не отразилась. Во многих скотоводческих обществах Африки и Азии женщинам не разрешается владеть домашним скотом. См. Helen Kreider Henderson, ed., Gender and Agricultural Development: Surveying the Field (Tucson, Arizona, University of Arizona Press, 1995).

[21] Rebecca G. Cook, ed., Human Rights of Women: National and International Perspectives (Philadelphia, Pennsylvania, University of Pennsylvania Press, 1994), p. 498.

[22] V. Spike Peterson and Anne Sisson Ruyan, Global Gender Issues. Dilemmas in World Politics (Boulder, Colorado, Westview Press, 1993), p. 108.

[23] Согласно некоторым исследованиям, мальчики доставляются в поликлиники или госпитализируются чаще, чем девочки, несмотря на одинаковую распространенность инфекционных заболеваний и наличие бесплатных медицинских учреждений в районе, охваченном исследованием. Согласно результатам одного из исследований, в лечебные учреждения по поводу диареи мальчиков помещается на 66 процентов больше, чем девочек. См. L.C. Chen, E. Huq and S. D'Souza, «Sex bias in the family allocation of food and health care in rural Bangladesh», Population and Development, vol. 7, No. 3 (1981), pp. 435-474; N.I. Sabir and G.J. Ebrahim, «Are daughters more at risk than sons in some societies?» Journal of Tropical Paediatrics, No. 30 (1984).

[24] См. Margaret Lycette, Improving Women's Access to Credit in the Third World: Policy and Project Recommendations, Occasional Paper No. 1 (Washington, D.C., International Center for Research on Women, 1984); Marilyn Carr, Women and Food Security: The Experience of the SADCC Countries (London, Intermediate Technology Publications, 1991); Kathleen Staudt, Agricultural Policy Implementation: A Case Study from Western Kenya (West Hartford, Connecticut, Kumarian Press, 1985); and Luz Maria Abreu, «The experience of MUDE Dominicana in operating a women-specific credit programme», in Women's Ventures: Assistance to the Informal Sector in Latin America, Marguerite Berger and Myra Buvinic, eds. (West Hartford, Connecticut, Kumarian Press, 1989).

[25] См. George Psacharopoulos and Zafiris Tzannatos, Women's Employment and Pay in Latin America: Overview and Methodology (Washington, D.C., World Bank, 1992); George Psacharopoulos and Harry Anthony Patrinos, eds., Indigenous People and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis (Washington, D.C., World Bank, 1994); R.E. Wright and J.F. Ermisch, «Gender discrimination in the British labour market: a reassessment», Economic Journal, vol. 101, No. 406 (1991), pp. 508-522; N. Birdsall and R. Sabot eds., Unfair Advantage: Labour Market Discrimination in Developing Countries (Washington, D.C., World Bank, 1991); Cynthia B. Lloyd and Beth T. Niemi, The Economics of Sex Differentials (New York: Columbia University Press, 1979); Manneke Redclift and M. Thea Sinclair, eds., Working Women: International Perspectives on Labour and Gender Ideology (London, Routlege, 1991); and Robert Masao Jiobu, Ethnicity and Inequality (New York, New York, State University of New York Press, 1990).

[26] См. Guy Standing, «Cumulative disadvantage? Women industrial workers in Malaysia and the Philippines», World Employment Programme, Working Paper (Geneva, International Labour Office, July 1992); G. Johnson and G. Solon, «Estimated of the direct effects of comparable worth policy», American Economic Review, vol. 76, No. 5 (1986), pp. 1117-1125; and F.D. Blau and A.H. Beller, «Trends in earnings differentials by gender, 1971-81», Industrial and Labour Relations Review, vol. 41, No. 4 (1988).

[27] Standing, «Cumulative disadvantage?..», table 43.

[28] Там же, table 47.

[29] Там же, pp. 58 and 62.

[30] Psacharopoulos and Tzannatos, Women's Employment and Pay in Latin America: Overview and Methodology.., table A6.4b.

[31] David R. Jones and Gerald H. Makepeace, «Equal worth, equal opportunities: pay and promotion in a internal labour market», Economic Journal, No. 106 (March 1996), pp. 406-407.

[32] Lin Lean Lim, More and Better Jobs for Women: An Action Guide (Geneva, International Labour Office, 1996), p. 61.

[33] National Now Times, April 1992, p. 12; и Женщины мира, 1995 год: тенденции и статистика (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под No. R.95.XVII.2 и исправление), стр. 153 англ. текста.

[34] Конечно, в ряде таких стран, как Бурунди, Руанда и Южная Африка, как раз большинство подвергалось дискриминации со стороны доминирующего меньшинства.

[35] См. «Equality in Employment and Occupation», International Labour Conference, 83rd session (Geneva, International Labour Office, 1996), pp. 13-73.

[36] Например, Гёрр для целей наблюдения за проявлениями дискриминации в разной степени и формах и их количественной оценки определил 268 групп меньшинств. См. J. Gurr, Minority Rights at Risk: A Global Survey (College Park, Maryland, Center for International Development and Conflict Management of the University of Maryland, 1996).

[37] United Nations, Treaty Series, vol. 362, No. 5181.

[38] Там же, vol. 429, No. 6193.

[39] См. Доклад Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития.., приложение II, глава IV.

[40] Там же.

[41] Об этих примерах сообщили сами страны в ходе проведения заседаний органов Организации Объединенных Наций и в представленных докладах. См. доклады Генерального секретаря об эффективном содействии Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (A/49/415 и Add.1); о возможных путях и средствах облегчения мирного и конструктивного решения проблем, связанных с меньшинствами (E/CN.4/Sub.2/1995/33); и о ликвидации расизма и расовой дискриминации (A/50/476).

[42] См. World Bank, Indigenous People and Poverty in Latin America (Washington, D.C., 1994), в котором содержится анализ широко распространенных тяжелых последствий нищеты для коренного населения Латинской Америки. В этом исследовании говорится о тесной взаимосвязи между низкими показателями посещаемости учебных заведений и высокими показателями нищеты, характеризующими положение маргинализированных коренных этнических групп в этом регионе.

[43] Подобные заявления в поддержку принципа равенства возможностей можно обнаружить в Конвенции о дискриминации в области труда и занятий, принятой в 1958 году Генеральной конференцией Международной организации труда, и в Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования, принятой в 1960 году Генеральной конференцией Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры.

[44] См. «Equality in employment and occupation», International Labour Conference, 83rd Session (Geneva, International Labour Office, 1996), pp. 80-83, and «Equality in employment and occupation», International Labour Conference, 75th Session (Geneva, International Labour Office, 1988), pp. 232-235.

[45] Вопрос о том, является ли подобное требование разумным или нет, не всегда ясен. Например, сикхи, которые носят тюрбаны, не могут носить каски, что, как представляется, может рассматриваться в качестве разумного предлога для запрета на их участие в строительных работах. Однако закон о трудовой деятельности Соединенного Королевства (1989 год) предусматривает, что требование о необходимости ношения касок не распространяется на сикхов.

[46] См. South Africa, Department of Labour Directorate: Equal Opportunities, Employment and Occupational Equity, Green Paper, 1 July 1996.

[47] Тамилы также сталкиваются с административными правилами, в соответствии с которыми обучение детей должно вестись на языке их родителей, в результате чего дети тамилов не могут поступать в сингальские школы. См. S.J. Tambiah, Sri Lanka: Ethnic Fratricide and the Dismantling of Democracy (Chicago, University of Chicago Press, 1986), pp. 73-76; Chelvadurai Manogaran, Ethnic Conflict and

Reconciliation in Sri Lanka (Honolulu, University of Hawaii Press, 1987), pp. 115-130; and Thomas Sowell, Preferential Policies: An International Perspective (New York, W. Morrow, 1990), pp. 76-87.

[48] Обзор этих вопросов см. в издании Всемирного банка Toward Gender Equality: The Role of Public Policy (Washington, D.C., 1995).

[49] Dharma Kumar, «The affirmative action debate in India», Asian Survey vol. 33, No. 3 (March 1992), pp. 290-302. See also Marc Galanter, Competing Equalities: Law and the Backward Classes in India (Berkeley, California, University of California Press, 1984), which is summarized in J. Faundez, Affirmative Action: International Perspectives (Geneva, International Labour Office, 1994), pp. 22-25.

[50] См. Seymour Martin Lipset, «Affirmative action and the American creed», Wilson Quarterly, vol. 16 (Winter 1992), pp. 52-62; and Jack Citrin, «Affirmative action in the people's court», The Public Interest, No. 122 (Winter 1996), pp. 39-48.

[51] Европейский суд, дело C-450/93, «Толкование директивы 76/207 Совета, касающейся осуществления принципа одинакового обращения с мужчинами и женщинами», 17 октября 1995 года.

[52] На высших уровнях швейцарской государственной службы процентные доли работающих пропорциональны трем основным языковым группам; проводится целенаправленная политика обеспечения более широкой представленности италоговорящего меньшинства на остальных уровнях федеральной гражданской службы, а также на государственных предприятиях. См. Carol L. Schmid, Conflict and Consensus in Switzerland (Berkeley, California, University of California Press, 1981), especially pp. 39-40 and pp. 150-157.

- - - - -