



ЭКОНОМИЧЕСКАЯ И СОЦИАЛЬНАЯ КОМИССИЯ ДЛЯ АЗИИ И ТИХОГО ОКЕАНА

Комитет по новым социальным вопросам

Четвертая сессия
26-28 ноября 2007 года
Бангкок

ФИНАНСИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

(Пункт 4 предварительной повестки дня)

**ФИНАНСИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ
В АЗИАТСКО-ТИХООКЕАНСКОМ РЕГИОНЕ**

Записка секретариата

РЕЗЮМЕ

Важнейшей темой, занимающей центральное место во всех обсуждениях вопросов социального развития на международных саммитах и конференциях в 90-х годах, является тема «средств осуществления», т.е. вопрос о деньгах для финансирования согласованных планов и программ действий.

В Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций 2000 года излагаются набор принципов и рамки для действий в целях достижения поставленной цели. Она также легла в основу целей развития, провозглашенных в Декларации тысячелетия, которые представляют собой согласованные усилия для заполнения «пробела в осуществлении» и наряду с этим устанавливают конкретные цели для стран и глобального сообщества к 2015 году.

Достаточно заметного улучшения положения в области социального развития не произошло, что объясняется не отсутствием необходимых решений, а тем, что прогресс в осуществлении по-прежнему отстает от поставленных целей. Монтеррейский консенсус Международной конференции по финансированию развития и дорожная карта для осуществления Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций являются ответными мерами в сложившемся положении и намечают новые подходы к финансированию из местных и международных источников для содействия более справедливому глобальному социальному развитию.

В настоящем документе рассматриваются некоторые из важнейших вопросов социального развития и средства осуществления в контексте региона ЭСКАТО. В разделе I вкратце освещается прогресс в деле достижения в регионе основных целей и показателей социального развития. В разделе II обсуждаются связи между прогрессом или его отсутствием в сфере социального развития, а также основные средства осуществления: внутренние ресурсы, торговля и помощь. В разделе III рассматриваются дополнительные и новаторские средства финансирования социального развития, а также пути продвижения вперед в этих целях, уделяя основное внимание региональным направлениям усилий в целях изыскания финансовых средств и разработки региональной политики в социальной сфере в поддержку национального социального развития.

СОДЕРЖАНИЕ

	Стр.
Введение	1
I. СОЦИАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ В РЕГИОНЕ ЭСКАТО	2
A. Осуществление Программы действий Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития	2
B. Осуществление Декларации тысячелетия	3
II. ФИНАНСИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ В РЕГИОНЕ ЭСКАТО	6
A. Инвестиции в социальное развитие	6
B. Мобилизация внутренних доходов, торговля и помощь	8
III. ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ И ИННОВАЦИОННЫЕ СРЕДСТВА ФИНАНСИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ	11
A. Предложения по результатам Монтеррейского консенсуса	11
B. Последствия для государственных расходов	12
C. Решение проблемы обеспечения всестороннего охвата посредством составления бюджета	13
D. Пути продвижения вперед	14
IV. ВЫВОДЫ	19

Введение

1. Вопросы социального развития подробно обсуждались в ходе всемирных саммитов и конференций, проходивших в 90-х годах. В число основных вопросов, которые рассмотрели участники Всемирной встречи на высшем уровне в интересах детей, состоявшейся в 1990 году в Нью-Йорке, Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития, состоявшейся в 1995 году в Копенгагене, Саммита тысячелетия, состоявшегося в 2000 году в Нью-Йорке, вошли: неотъемлемое человеческое достоинство, независимо от того, к какой социальной группе принадлежит мужчина или женщина, сохраняющиеся лишения и доступ для всех к таким услугам, как образование, здравоохранение, трудоустройство, социальное страхование, обеспечение жильем, а также пользование такими услугами, как санитария и доступ к питьевой воде. Социальное развитие также затрагивает перераспределение и управление рыночными институтами и социальными структурами с тем, чтобы изменить несправедливое распределение результатов экономической деятельности¹. Оно включает отстаивание социальных прав, которые позволяют создавать эффективные юридические и институциональные механизмы, позволяющие гражданам заявлять о своих правах на социальные пособия и льготы.

2. Если и была какая-либо важнейшая сквозная тема обсуждений вопросов социального развития в рамках мировых саммитов и конференций, состоявшихся в 90-х годах, так эта тема «средств осуществления», иначе говоря, вопрос о деньгах для финансирования согласованных планов и программ действий. У большинства стран мира не хватает инвестиционных средств, которые содействовали бы экономическому развитию для финансирования социального развития. Именно в этом контексте следует понимать итоги Саммита тысячелетия. В Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций², которая была принята по результатам работы Саммита, были изложены принципы и рамки деятельности, нацеленной на эту цель осуществления. Она также легла в основу целей развития, провозглашенных в Декларации тысячелетия, где для стран и глобального сообщества устанавливаются конкретные цели для достижения в основном к 2015 году. Эти цели развития представляют собой согласованные усилия для заполнения «пробела в осуществлении», наблюдавшегося после мировых саммитов и конференций, которые проходили ранее.

3. Спустя два года после проведения Саммита тысячелетия в марте 2002 года в Монтеррее, Мексика, была проведена Международная конференция по финансированию развития. На этой конференции правительства приняли Монтеррейский консенсус³, в котором излагаются новые подходы к финансированию на внутренней и международной основе для содействия обеспечению более справедливого глобального социального развития. Организация Объединенных Наций проведет вторую глобальную конференцию по финансированию развития в 2008 году в Дохе. Ожидается, что участники этой конференции дадут оценку ходу осуществления решений Монтеррейского консенсуса и определят необходимые новые инициативы особенно в том, что касается достижения целей развития, провозглашенных в Декларации тысячелетия.

¹ Bob Deacon, Isabel Ortiz and Sergei Zelenev, *Regional Social Policy*, United Nations Department of Economic and Social Affairs Working Paper No. 38 (ST/ESA/2007/DWP/38), June 2007.

² См. резолюцию 55/2 Генеральной Ассамблеи от 8 сентября 2000 года.

³ См. публикацию Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.02.II.A.7, глава I, резолюция 1, приложение.

4. В настоящем документе рассматриваются некоторые из важных вопросов в сфере социального развития в отношении средств осуществления в контексте региона ЭСКАТО. В разделе I вкратце освещается прогресс в деле осуществления в регионе важнейших целей и показателей социального развития. В разделе II обсуждаются связи между прогрессом или его отсутствием в сфере социального развития и основные средства осуществления, т.е. внутренние ресурсы, торговля и помощь. В разделе III освещаются дополнительные и инновационные средства финансирования социального развития, а также средства продвижения вперед в этом направлении, с уделением особого внимания внутренним и региональным вариантам финансирования в поддержку национального социального развития.

I. СОЦИАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ В РЕГИОНЕ ЭСКАТО

A. Осуществление Программы действий Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития

5. В 2005 году на втором запрограммированном обзоре итогов Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития секретариат ЭСКАТО сообщил о том, что в отношении трех ключевых областей программы действий Всемирной встречи⁴, борьбы с нищетой, создания рабочих мест и социальной интеграции, Азиатско-Тихоокеанскому региону удалось добиться стабильного, но не равномерного прогресса⁵. Несколько стран в Азиатско-Тихоокеанском регионе не смогут достичь цели уменьшения на половину процентной доли населения, живущего в условиях нищеты к 2015 году. В целом темпы роста трудоустройства в регионе отставали от темпов роста рабочей силы, особенно в том, что касается безработицы среди молодежи и различного потенциала экономики стран для создания новых рабочих мест. Новые демографические тенденции в контексте международной миграции и старения населения, большие масштабы распространения инвалидности, нерешенные проблемы гендерного равенства и эпидемия ВИД/СПИДа, помимо прочего, по-прежнему приводят к тому, что отдельные группы населения лишаются выгод экономического и социального развития.

6. ЭСКАТО также проводит обзор новых демографических тенденций в контексте международной миграции и старения населения в регионе. Несмотря на растущую важность миграции рабочей силы как в местах происхождения, так и в принимающих районах, системы социальной защиты для работников-мигрантов, особенно незарегистрированных мигрантов, женщин-мигрантов и неквалифицированных мигрантов, зачастую по-прежнему не отвечают требованиям. В докладах ЭСКАТО⁶ отмечается также, что из-за низких уровней фертильности и смертности, особенно в более развитых странах, процентная доля пожилых людей в некоторых странах региона увеличивается быстрыми темпами, что чревато последствиями для экономического и социального развития.

7. Миграция из сельских районов в города, рост неинфекционных заболеваний (утяжеляющий бремя инфекционных заболеваний), растущая безработица, особенно среди молодежи, и эмиграция квалифицированных работников в ряде случаев препятствовали

⁴ Доклад Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития, 6-12 марта 1995 года (публикация Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.96.IV.8, глава I, резолюция I, приложение II.

⁵ См. E/ESCAP/SVG/1, E/ESCAP/CESI(2)/1 и E/ESCAP/CESI(2)/3.

⁶ См. сноску 5 выше.

осуществлению программы действий Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития.

8. ЭСКАТО также проводит обзор прогресса, достигнутого в регионе в отношении осуществления Бивакоской основы для действий на пороге тысячелетия в интересах построения открытого, доступного и равноправного общества для людей с инвалидностью в Азиатско-Тихоокеанском регионе⁷. Несмотря на более широкое признание возможностей людей с инвалидностью вносить вклад в национальное развитие и факт того, что многие правительства в регионе принимают конкретные меры для решения своих проблем в сфере развития, у многих из них по-прежнему не хватает возможностей для реализации своего потенциала и всестороннего пользования своими законными правами и свободами. Люди с инвалидностью являются одной из наиболее маргинализированных групп населения в Азиатско-Тихоокеанском регионе; обычно они остаются за рамками основных возможностей, обуславливаемых процессом развития, и наиболее часто это происходит с женщинами и девочками с инвалидностью, в том числе это касается и основных программ в области гендерного равенства.

9. ЭСКАТО также проводит обзор усилий, направленных на пропагандирование и учет роли и положения женщин в процессе развития. Много удалось добиться в плане, помимо прочего, более широкого равенства де-юре; более тесного соотношения между мальчиками и девочками при зачислении в школы во многих странах; более широкого участия на рынке труда и в предпринимательстве; создания механизмов и институтов для наделения женщин равными правами в брачно-семейных делах; и создания национальных механизмов для пропагандирования и координации стратегий и планов для расширения прав и возможностей женщин и обеспечения гендерного равенства. Несмотря на это, по-прежнему имеется много препятствий, которые мешают более полному социальному участию женщин из-за юридических и традиционных барьеров, в том числе законодательства по вопросам семьи и труда, и глубоко укоренившихся социо-культурных стереотипов и практики. Во многих развивающихся странах о неравенстве полов по-прежнему говорят показатели в областях здравоохранения, грамотности, образования, доходов и трудоустройства.

10. В докладах ЭСКАТО⁸ также отмечается, что достижение целей социального развития требует инвестиций в развитие человеческого капитала, развития не только сельских районов, но и городов, а также социальной защиты для всех. В силу того, что знания, навыки и хорошее состояние здоровья являются обязательными условиями для производительного трудоустройства, а последнее необходимо для обеспечения национального экономического роста, инвестиции в образование, здравоохранение и производительное трудоустройство должны рассматриваться в качестве важнейших элементов любой устойчивой стратегии социального развития.

В. Осуществление Декларации тысячелетия

11. Что касается достижения в Азиатско-Тихоокеанском регионе целей развития, провозглашенных в Декларации тысячелетия, то проведенные недавно ЭСКАТО

⁷ См. E/ESCAP/APDDP/4/Rev.1.

⁸ См. сноску 5 выше.

обследования в странах региона показывают неоднородную картину⁹. В целом, регион продвигается по пути реализации Целей тысячелетия, однако прогресс во многих отдельных странах по-прежнему идет медленно, а показатели по ряду целей, особенно связанные со здравоохранением, включая водоснабжение и санитарию, являются неудовлетворительными. В абсолютном выражении масштабы лишений, с которыми сталкивается Азиатско-Тихоокеанский регион, выглядят устрашающе. На его долю приходится основная часть населения мира, страдающая от многочисленных невзгод, обуславливаемых лишениями, например население, проживающее в сельских районах без доступа к услугам санитарии, число детей с пониженным весом, люди, страдающие от недоедания, население, живущее на менее чем один доллар в день, и число случаев заболевания туберкулезом.

12. Азиатско-Тихоокеанский регион в целом продвигается по пути к достижению подавляющего большинства целей и задач, поставленных в Декларации тысячелетия к 2015 году. Началось снижение уровней заболеваемости и смертности от туберкулеза. Увеличение доли земельных площадей, покрытых лесом, и районов, отведенных для целей сохранения биологического разнообразия, и уменьшение выбросов CO₂ и хлорфторуглерода (ХФУ) позволяют предположить, что процесс утраты ресурсов окружающей среды удалось обратить вспять. Что касается прогресса по сокращению вдвое доли населения, страдающего от нищеты и голода, обеспечения всеобщего начального образования и ликвидации неравенства между полами на всех уровнях образования, то он идет темпами, опережающими поставленные задачи.

13. Показатели региона в отношении достижения трех целей вызывают тревогу. Во-первых, несмотря на то, что смертность среди детей в целом снижается достаточно быстрыми темпами для того, чтобы ожидать сокращения на две трети за период 1990-2015 годов сокращения смертности, коэффициент младенческой смертности снижается медленно. Во-вторых, в регионе не удалось остановить распространения ВИЧ. В-третьих, положение с доступом городского населения к основным санитарно-техническим средствам улучшается медленными темпами, а доля городского населения в регионе, имеющего доступ к безопасной питьевой воде фактически сокращается.

14. Более того, несмотря на то, что регион причисляется к категории динамично выполняющих или находящихся на пути к выполнению задач, поставленных в Декларации тысячелетия, в отношении цели 1, касающейся ликвидации крайней нищеты и голода, цели 2, касающейся обеспечения всеобщего начального образования, цели 3, касающейся поощрения равенства мужчин и женщин и расширения прав и возможностей женщин, цели 4, касающейся сокращения детской смертности, восьмой задачи цели 6, касающейся распространения малярии и других основных болезней, и девятой задачи цели 7, касающейся включения принципов устойчивого развития в страновые стратегии и программы и обращения вспять процесса истощения природных ресурсов, в этих областях еще предстоит проделать существенный объем работы. Основная причина состоит в том, что, хотя Азиатско-Тихоокеанский регион встал на путь достижения поставленных перед ним целей в отношении доступа сельского населения к безопасной питьевой воде и основным санитарно-техническим средствам, сокращение доли населения, имеющего более одного доллара в день, доли детей с пониженным весом и числа случаев заболевания туберкулезом, его доля в глобальной численности населения, страдающего от таких проявлений нищеты, превышает приходящуюся на его долю часть населения мира, в некоторых случаях существенно.

⁹ ЭСКАТО, ПРООН и АБР, *A Future Within Reach. Reshaping Institutions in a Region of Disparities to Meet the Millennium Development Goals in Asia and the Pacific* (ST/ESCAP/2376); *The Millennium Development Goals: Progress in Asia and the Pacific 2006* (<http://www.mdgasiapacific.org>); and *Achieving the Health Millennium Development Goals in Asia-Pacific: Policies and Actions within Health Systems and Beyond* (United Nations publication, Sales No. E.07.II.F.19).

Например, из двух млрд. жителей городов в мире, не имеющих доступа к основным санитарно-техническим средствам, в 2004 году на долю Азиатско-Тихоокеанского региона пришлось 1,5 млрд. человек или 77 процентов.

15. В регионе также отмечаются успехи в выполнении задач по доли учащихся первого класса, достигающих пятого класса, соотношению девочек и мальчиков в системе начального, среднего и высшего образования, сокращению детской смертности и доли сельского населения, имеющего доступ к безопасной питьевой воде и основным санитарно-техническим средствам, однако в свыше одной трети стран Азиатско-Тихоокеанского региона, по которым имеются данные, таких успехов не отмечается. Несмотря на то, что регион вышел на лидирующие позиции в достижении целей по доли земельных площадей, покрытых лесом, и выброса CO₂, в 45 и 59 процентах стран региона, соответственно, успехов не регистрируется.

16. В группе наименее развитых стран Азиатско-Тихоокеанского региона отмечаются самые высокие в регионе коэффициенты детской смертности и уровни заболеваемости и смертности от туберкулеза. Эта группа стран также отстает по всем показателям по туберкулезу, за исключением двух. В отличие от этого наименее развитые страны региона встали на путь достижения или уже достигли задач в рамках цели 7, касающейся обеспечения экологической устойчивости, за исключением показателя доли земельных площадей, покрытых лесом.

17. Страны Южной Азии, исключая Индию, зачастую относятся также и к категории наименее развитых стран региона. Афганистан, Бангладеш, Бутан, Мальдивские острова и Непал причисляются к обеим группам. В этой связи возможно и не удивительно, что обе группы достаточно близки в том, что касается прогресса в достижении целей, уровней достижений в абсолютном выражении и числа затронутых людей.

18. Бывшие страны – члены Советского Союза в Центральной Азии сталкиваются с особыми проблемами в достижении целей в области здравоохранения. В этой группе ухудшаются показатели по распространению ВИЧ, уровням заболеваемости и смертности от туберкулеза; кроме того, в этой группе стран отмечается небольшой прогресс в снижении смертности среди детей (как в возрасте до пяти лет, так и в младенческом возрасте). Последнее наблюдение возможно связано с тем фактом, что в субрегионе также отмечаются медленные темпы увеличения доли сельского населения, имеющего доступ к безопасной питьевой воде и основным санитарно-техническим средствам. В странах Центральной Азии как в группе стран, тем не менее, отмечается ускоренное достижение всех показателей в рамках девятой задачи (включение принципов устойчивого развития в страновые стратегии и программы и обращение вспять процесса истощения природных ресурсов).

19. Прогрессу в Тихоокеанском субрегионе трудно дать оценку ввиду того, что необходимые данные зачастую отсутствуют; тем не менее основные проблемные области сходны с областями озабоченности стран Центральной Азии. Тихоокеанский субрегион также отстает по показателям детской смертности (медленный прогресс) и доли населения, имеющего доступ к безопасной питьевой воде и основным санитарно-техническим средствам (отрицательные показатели, за исключением доли сельского населения, имеющего доступ к безопасной питьевой воде, которая увеличивается медленными темпами).

II. ФИНАНСИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ В РЕГИОНЕ ЭСКАТО

20. Нет единого объяснения того, почему в той или иной стране удастся или не удастся достигать целей развития, провозглашенных в Декларации тысячелетия. Тем не менее, не вызывает сомнения тот факт, что инвестиции в социальное развитие являются одним из определяющих факторов.

А. Инвестиции в социальное развитие

21. Недавние доклады о прогрессе в регионе ЭСКАТО показывают, что, хотя Восточной и Юго-Восточной Азии удалось добиться впечатляющих успехов в достижении многих из целей развития, провозглашенных в Декларации тысячелетия, еще больше предстоит сделать и выделить ресурсов. Например, несмотря на то, что экономика Китая растет быстрыми темпами, стране по-прежнему требуются крупные инвестиции в систему здравоохранения, объекты инфраструктуры в сельских районах, образование и регулирование природопользования (последние для смягчения некоторых отрицательных последствий высоких темпов индустриализации). В других частях Восточной и Юго-Восточной Азии ощущается потребность в аналогичных инвестициях в инфраструктуру, окружающую среду и социальные услуги; кроме того, необходимо уделять основное внимание системам государственного управления и усилению научно-технического потенциала.

22. В Южной Азии в целом отмечаются высокие темпы роста показателей борьбы с нищетой, что обуславливается в частности динамичным ростом в Индии. Несмотря на это, как для сельских районов, так и городов, по-прежнему характерно широкое распространение крайней нищеты. В число инвестиций первоочередной важности входят: улучшение базовых инфраструктуры и услуг здравоохранения; расширение доступа к высококачественному обучению в школах; развитие инфраструктуры фермерских хозяйств (дороги, ведущие к автомагистрали, хранилища); улучшение водопользования в сельском хозяйстве (ирригация, водосбор, рациональное использование ресурсов грунтовых вод); модернизация трущобных районов; и улучшение систем управления государственным сектором. Инвестиционные программы также должны быть акцентированы на обеспечении равенства мужчин и женщин, включая репродуктивное здоровье и права и интеграцию маргинализированных групп населения, включая малопривилегированные и непривилегированные общины и родовые общины.

23. Страны Центральной Азии страдают от различных последствий развала экономики на постсоветском пространстве, неблагоприятного географического положения, обуславливаемого отсутствием доступа к морю, и недостаточного объема инвестиций в инфраструктуру транспорта для поддержания сообщения этого региона с мировыми рынками. В ходе отмечавшегося в течение 15 или более лет уменьшения многих показателей развития людских ресурсов необходимы и разносторонние инвестиции для развития базовых объектов инфраструктуры транспорта и энергетики, улучшения системы водоснабжения и санитарии и создания более эффективных систем здравоохранения и образования. Кроме того, странам необходимо укреплять управленческий потенциал государственного сектора, снижать уровень коррупции и расширять трансграничное сотрудничество для улучшения региональной интеграции и регулирования природопользования. Более того, многим странам необходимо улучшать условия директивного уровня для развития частного сектора.

24. Наименее развитым странам в регионе ЭСКАТО необходима специальная помощь в силу того, что они не в силах удовлетворять базовые потребности из внутренних ресурсов,

несмотря на ту политику, которую они проводят, или качество принятой в них системы управления. Поддержка для этих стран должна соответствовать положениям Брюссельской программы действий¹⁰, в которой намечены основные области для оказания помощи наименее развитым странам в их усилиях, направленных на то, чтобы разорвать порочный круг нищеты, включая развитие людских ресурсов, инвестиции для обеспечения бесперебойных экспортных поставок, охрану окружающей среды и инвестиции для обеспечения продовольственной безопасности.

25. Страны и регионы, не имеющие выхода к морю, испытывают особую потребность в инфраструктуре транспорта, региональной рыночной интеграции и согласовании торговых процедур. Многие актуальные вопросы нашли отражение в принятой в 2003 году Алматинской программе действий: Удовлетворение особых потребностей развивающихся стран, не имеющих выхода к морю, в новых глобальных рамках для сотрудничества в области транзитных перевозок между не имеющими выхода к морю развивающимися странами и развивающимися странами транзита¹¹. Для снижения транспортных издержек необходима существенная модернизация железнодорожной, автомобильной, энергетической инфраструктуры и инфраструктуры связи.

26. Многие тихоокеанские островные развивающиеся страны сталкиваются с проблемами, обуславливаемыми размером и географией, которые ограничивают возможности для диверсификации экономики и делают их особо уязвимыми к экологическим рискам. Программе действий по обеспечению устойчивого развития малых островных развивающихся государств (Барбадосская программа действий)¹² следует предоставить глобальную финансовую и политическую поддержку. Помимо того, что им необходимы инвестиции в первую очередь для достижения целей развития, провозглашенных в Декларации тысячелетия, малые островные развивающиеся государства оказываются уязвимыми к повышению уровня моря и обесцвечиванию кораллов в результате изменения климата. Им потребуются целевые инвестиции для того, чтобы они смогли приспособиться к последствиям глобального потепления.

27. В регионе ЭСКАТО также находится несколько стран, которые являются особо уязвимыми к природным катаклизмам, что требует специальных инвестиций в сети социального обеспечения, инфраструктуру для смягчения последствий стихийных бедствий, системы раннего оповещения, предкризисное планирование на случай чрезвычайных ситуаций, а также для оказания послеаварийной поддержки. Такие инвестиции должны быть размещены за долго до того как произойдет катастрофа, что позволит не только подготовиться к бедствию и смягчить его последствия, но и отреагировать на него непосредственно после катастрофы, когда угроза для жизни людей особенно велика.

28. Кроме того, высокие уровни внешней задолженности и большие объемы выплат по задолженности приводят к истощению ресурсов на нужды социального развития. У некоторых стран региона отмечаются высокие уровни задолженности, а у других –

¹⁰ A/CONF.191/13, глава II.

¹¹ Доклад Международной конференции министров развивающихся стран, не имеющих выхода к морю, и развивающихся стран транзита и стран доноров, представителей международных учреждений, занимающихся вопросами финансирования развития, о сотрудничестве в области транзитных перевозок, Алматы, Казахстан, 28 и 29 августа 2003 года (A/CONF.202/3), приложение I.

¹² Доклад Глобальной конференции по устойчивому развитию малых островных развивающихся государств, Бриджтаун, Барбадос, 25 апреля – 6 мая 1994 года (публикация Организации Объединенных Наций, в продаже под номером R.94.I.18 и исправления), глава I, резолюция 1, приложение II.

большие платежи в погашение займов. Например, в Бутане общий объем внешний задолженности по экспорту товаров и услуг достиг 431 процента, что превышает пороговое значение в 250 процентов для стран с большой задолженностью. С другой стороны, у Казахстана высокий общий уровень погашения задолженности (как уровень экспорта товаров и услуг), составляющий 52 процента, что намного превышает пороговый уровень в 30 процентов для стран большой задолженностью.

29. По данным классификации Всемирного банка за 2005 года¹³ десять стран региона накопили большую задолженность и десять стран региона имеют задолженность средней степени. В число стран с большой задолженностью входят: Бутан, Кыргызстан, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Мьянма и Таджикистан (все страны с низким уровнем доходов) и Индонезия, Казахстан, Мальдивские Острова, Самоа и Турция (все страны со средним уровнем доходов). В число стран со средним уровнем задолженности входят: Монголия, Пакистан, Папуа – Новая Гвинея, Соломоновы Острова и Узбекистан (все страны с низким уровнем доходов), Малайзия, Филиппины, Российская Федерация, Шри-Ланка и Туркменистан (все страны со средним уровнем доходов).

В. Мобилизация внутренних доходов, торговля и помощь

30. Монтеррейский консенсус, а также направления дорожной карты для осуществления Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций (A/56/326), возлагают основную ответственность за мобилизацию дополнительных ресурсов на развивающиеся страны.

1. Внутренние ресурсы

31. Анализ государственных расходов по основным социальным секторам в 25 странах региона ЭСКАТО, по которым имеются достаточно полные данные, позволяет предположить, что наиболее нуждающиеся страны не прилагают достаточно интенсивных усилий в плане мобилизации внутренних ресурсов. Одна страна, государственные расходы которой на образование в 2002 году составили лишь 1,1 процента от валового внутреннего продукта (ВВП), и которая занимает самую нижнюю позицию среди 25 рассматриваемых стран, фактически откатывается назад со своих ранних достижений в том, что касается доли учащихся первого класса, достигающих пятого класса, и соотношения девочек и мальчиков в системе начального, среднего и высшего образования и, как ожидается, сможет выполнить задачу обеспечения полного охвата начальным образованием лишь после 2015 года. Некоторые другие страны добиваются еще меньших успехов в достижении касающихся образования показателей, однако в большинстве из них ранее регистрировались более высокие уровни достижений в абсолютном выражении.

32. Кроме того, другие страны, где отмечалось уменьшение государственных расходов (до уровня менее 3,5 процента) на образование в период с 1999 года по 2004 год, заняли в 2004 году самые нижние позиции по образовательным уровням в выражении коэффициента охвата начальным образованием и соотношении девочек и мальчиков в системе начального и среднего образования. В отличие от этого страны, занимающие самые верхние позиции по этим показателям, Палау (опередившая всех с десятью процентными отчислениями), Тонга, Малайзия и Фиджи, расходовали свыше шести процентов ВВП на образование в 2004 году.

¹³ Всемирный банк, *Global Development Finance 2005: Mobilizing Finance and Managing Vulnerability*, находится по адресу <<http://www.siteresources.worldbank.org>>.

33. По некоторым странам наблюдается аналогичная взаимосвязь в секторе здравоохранения между ассигнованиями государственных ресурсов и прогрессом в достижении показателей в области здравоохранения таких, как коэффициент смертности детей в возрасте до пяти лет и коэффициент младенческой смертности. Для стран, занимающих самые высокие позиции по коэффициентам смертности среди детей в возрасте до пяти лет и коэффициентом младенческой смертности в регионе, которые снижаются темпами не позволяющими достичь Целей тысячелетия к 2015 году, характерны самые низкие для стран региона процентные доли государственных расходов на цели здравоохранения.

34. Страны, которые в целом демонстрируют сравнительно меньшие успехи нежели другие страны, также входят в группу стран, которые расходуют сравнительно незначительные доли ВВП как на цели образования, так и здравоохранения. Из стран Азиатско-Тихоокеанского региона, по которым имеются данные, шесть стран входят в последнюю десятку по объему ассигнований как на цели образования, так и здравоохранения. В число стран, которые расходуют сравнительно большие объемы ВВП как на цели образования, так и здравоохранения входят: Кирибати, Мальдивские Острова, Маршалловы Острова, Федеративные штаты Микронезии, Монголия и Палау.

35. Не вызывает сомнений тот факт, что расходование больших объемов финансовых средств не гарантирует получения социально значимых результатов. Ресурсы необходимо распределять эффективно и таким образом, чтобы обеспечивалась устойчивость и доступ к важнейшим социальным услугам для всех. Что касается здравоохранения, например, то многие страны в регионе ЭСКАТО, как и в других регионах, расходуют очень небольшие финансовые средства на цели здравоохранения, одним из следствий чего являются страдания бедноты. Исследования показывают, что государственные расходы на медико-санитарную помощь и состояние здоровья бедноты более тесно взаимосвязаны в группе стран с низким уровнем доходов, нежели в других странах¹⁴. Анализ тех сумм, которые регионы расходуют на цели здравоохранения как доля ВВП показывает существенные расхождения. На региональном уровне Восточная Азия и Тихоокеанский субрегион и Южная Азия, которые выделяют пять процентов и 4,4 процента, соответственно, расходуют меньше средств на эти цели, нежели другие регионы¹⁵. Поражает тот факт, что в этих районах мира государственные или правительственные расходы находятся на особенно низком уровне и составляют 1,9 процента в Восточной Азии и Тихоокеанском субрегионе и 1,1 процента в Южной Азии. В регионе ЭСКАТО большая доля частных расходов, которая представляет собой разницу между государственными ассигнованиями и общим объемом расходов, погашается за счет собственных финансовых средств отдельных граждан. В этом контексте самое тяжелое бремя ложится на бедноту, обнищание которой продолжается в результате расходования средств на эти цели.

2. Условия торговли

36. Международная торговля является одной из движущих сил экономического и социального развития. Как Монтеррейский консенсус, так и дорожная карта для осуществления Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций, призывают к

¹⁴ S. Gupta, M. Verhoeven and E. Tiongson, *Public Spending on Health Care and the Poor*, IMF Working Paper (Washington, D.C., 2001).

¹⁵ ESCAP, *Development of Health Systems in the Context of Enhancing Economic Growth towards Achieving the Millennium Development Goals in Asia and the Pacific* (United Nations publication, Sales No. E.07.II.F.12).

созданию более открытой, справедливой, опирающейся на правила, предсказуемой и не дискриминационной многосторонней торговой системы.

37. Рынки товаров, услуг, капитала и труда действительно вносят существенный вклад в развитие многих стран Азиатско-Тихоокеанского региона. Для поддержания набранных темпов важно, чтобы развитые страны и впредь расширяли доступ на свои рынки для развивающихся стран. Однако провал Дохинского раунда многосторонних торговых переговоров привел к бурному росту числа двусторонних и региональных торговых соглашений в Азиатско-Тихоокеанском регионе. В сумме страны – члены ЭСКАТО стали членами около 62 двусторонних и 11 региональных торговых соглашений. Неравный потенциал ведения переговоров у сторон и согласованные условия вызвали серьезную критику и вопросы, касающиеся полезности и качества этих соглашений из-за их результирующего воздействия на цели в области торговли и социального развития.

38. Подготовленное ЭСКАТО, Программой развития Организации Объединенных Наций и Азиатским банком развития исследование¹⁶ также показало, что страны, добившиеся скромных успехов в деле достижения Целей тысячелетия, также не имеют надлежащего доступа на рынки развитых стран для экспорта своих товаров. Например, у Монголии самые низкие показатели по темпам достижения Целей тысячелетия, а также отрицательные показатели по совокупному индексу достижения ЦРДТ. Вместе с тем, в 2003 году лишь 23 процента экспорта этой страны беспошлинно поступило на рынки развитых стран, что на 71 процент ниже показателей 1996 года. Двум другим странам, которые отстают от других стран региона в достижении ЦРДТ, удалось добиться беспошлинного доступа на рынки развитых стран для менее 50 процентов своего экспорта.

3. Помощь

39. Что касается официальной помощи развитию (ОПР), то здесь также обнаруживается взаимосвязь. В ряде стран, которые отстают в достижении ЦРДТ от среднего показателя прогресса в этих целях в регионе, на долю ОПР в их валовом национальном доходе приходится менее пяти процентов. Учитывая размеры народонаселения этой группы стран, для того, чтобы добиться сколь-либо заметного воздействия, потребуются очень большие объемы помощи. Это еще раз подчеркивает важность того, чтобы эти страны прилагали больше собственных усилий для решения неотложных проблем.

40. Кроме того, при выделении своей ОПР доноры все чаще принимают во внимание эффективность помощи. Возможно не случайно, что несколько стран, которые получают в виде помощи менее пяти процентов своего валового национального дохода, также принадлежат к группе стран, которая расходует сравнительно небольшие объемы национальных ресурсов на цели образования и здравоохранения.

41. Очевидно, что страны с низкими показателями прогресса в секторе образования и здравоохранения – это те самые страны, которые расходуют сравнительно небольшие объемы государственных средств на эти сектора, а страны с низкими общими показателями прогресса в достижении целей ЦРДТ пользуются сравнительно узким беспошлинным доступом на рынки развитых стран, а также получают сравнительно небольшие объемы ОПР. Тем не менее, обнаруживаются несколько примеров стран, общие успехи и темпы достижения отдельных целей которых, как представляется, безусловно связаны с этими усилиями.

¹⁶ *The Millennium Development Goals: Progress in Asia and the Pacific 2006*, available at <<http://www.mdgasiapacific.org>>.

42. Более масштабные усилия развивающихся стран региона должны подкрепляться поддержкой со стороны международного сообщества. Эта задача признается в цели 8, предназначенной активизировать глобальное партнерство в целях развития. В число показателей для измерения прогресса в достижении этой цели входит устранение торговых барьеров и трудоустройство молодежи. Многие части региона лишаются ОПР в зависимости от уровня экономического и социального развития и степени, в которой им удается достигать целей развития, провозглашенных в Декларации тысячелетия.

III. ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ И ИННОВАЦИОННЫЕ СРЕДСТВА ФИНАНСИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

A. Предложения по результатам Монтеррейского консенсуса

43. Монтеррейский консенсус ознаменовал поворотный момент в силу того, что правительства открыто признали необходимость в выделении дополнительных финансовых ресурсов на цели развития. Предложенное многими решение состоит в создании новых механизмов финансирования, которые позволили бы мобилизовать часть выгод глобализации на цели социального развития. Предложения, которые считались полностью не реалистичными лишь некоторое время тому назад, в настоящее время обсуждаются в рамках всех крупнейших международных форумов.

44. Важным политическим шагом для осуществления обязательств, взятых в Монтеррее, стало развертывание инициативы «Борьба с голодом и нищетой» на саммите Мировых лидеров, который проходил 20 сентября 2004 года в Нью-Йорке, с тем, чтобы пропагандировать концепцию новых инновационных источников финансирования развития под коллективным политическим руководством президентов Бразилии, Франции и Чили. Прошедшие с этого времени многочисленные совещания и обсуждения придали новый динамизм и новый стимул дебатам и ходу осуществления. Например, Парижская декларация об эффективности помощи, которая была принята Парижским форумом высокого уровня 2 марта 2005 года, обещает по-новому взглянуть на качество помощи для развития с обязательством привести ОПР в соответствие с потребностями стратегии развития соответствующей страны, уменьшить стоимость совершения сделок и устранить случаи оказания помощи в увязке с дополнительными условиями. В 2005 году правительства Европейского Союза согласились существенно повысить объем ОПР до 7 процентов валового национального дохода к 2015 году. В 2005 году ОПР членов Комитета по оказанию помощи развитию Организации экономического сотрудничества и развития достигла беспрецедентно высокого уровня 106,8 млрд. долл. США¹⁷.

45. Центральным элементом многих новых предложений стало введение единых международных налогов. В число основных предложений, по которым ведутся обсуждения уже в течение многих лет, входит налог на международные денежные переводы (т.н. «налог Тобина»); налоги на и взимание платы за использование глобальных товаров и услуг, предоставляемых для общественного потребления, таких, как международный морской транспортный тариф на использование мировых океанов; налог на керосин в авиации и международный тариф на CO₂/энергоресурсы.

¹⁷ Frank Schroeder, "Innovative Sources of Finance after the Paris Conference", Friedrich Ebert Foundation Briefing Paper (New York, 2006), accessed from <<http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/50423.pdf>>.

46. Возникают прочие механизмы, которые могут служить важными источниками внешнего финансирования развития. Новый климат на глобальных финансовых рынках, для которых характерен быстрый рост клуба миллиардеров, обуславливает усиление тенденций к выходу новых частных доноров на арену финансирования развития. Фонд Билла и Мелинды Гейтс ассигновал 3 млрд. долл. США в год на помощь развитию¹⁸. В ОПР увеличивается доля таких стран, как Китай, Республика Корея и страны Ближнего Востока.

47. Денежные переводы становятся все более важным источником внешнего финансирования развития. По самым скромным оценкам, объем денежных переводов превысил астрономическую сумму в 100 млрд. долл. США в год, и для многих развивающихся стран денежные переводы стали более важным источником финансирования, нежели официальная помощь развитию. Однако следует отметить, что основная доля международных денежных переводов не притекает в самые бедные страны в силу того, что такие переводы в основном идут на пользу странам со средним уровнем доходов. Хотя важно подчеркнуть, что денежные переводы вряд ли можно назвать инновационными источниками финансирования развития, инициативы, направленные на облегчение денежных переводов (уменьшение стоимости операции), а также направление таких финансовых потоков в более продуктивные и содействующие росту области, в последние годы становятся одним из крупнейших направлений деятельности международного сообщества.

48. Кроме того, были подготовлены несколько исследований с целью проведения технико-экономического обоснования инновационных механизмов финансирования¹⁹. Развернувшиеся после их выхода в свет политические дебаты и обсуждения в международном сообществе показали, что хотя некоторые из предложений могут быть политически оправданы для осуществления в краткосрочном плане, другие предложения по-прежнему встречают отпор со стороны международного сообщества, а их возможности реализоваться в долгосрочной перспективе очень малы.

В. Последствия для государственных расходов

49. В контексте обсуждения недавних предложений относительно «новых» и инновационных источников финансирования развития необходимо поднять три важных вопроса. Во-первых, обсуждение скрывает тот факт, что описываемые инициативы не являются по-настоящему новыми. Однако беспрецедентное политическое внимание, которое обращается на эту концепцию, не следует недооценивать. Редко когда столь пристальное внимание международного сообщества обращается на широкую повестку дня в сфере развития. Масштабы новых усилий и инициатив, которые разворачиваются в целях активизации международного финансирования развития, свидетельствует о том, что правительства с большей серьезностью стали относиться к этому вопросу нежели в прошедшие десятилетия.

50. Второй вопрос связан с вышеизложенным и более характерен. Все вышеупомянутые предложения относительно «новых» и инновационных источников финансирования акцентированы не только на функции изыскания финансовых средств, но также и на

¹⁸ Доступ по адресу <<http://www.cin.com/it-channel/18829461>>.

¹⁹ Двумя наиболее полными и заметными публикациями в этой области являются: A.B. Atkinson, *New Sources of Development Finance*, United Nations University-World Institute for Development Economics Research *Studies in Development Economics* (Geneva, 2005); и Working Group on New International Contributions to Finance Development (2004), report to President Jacques Chirac of France.

функции управления. Например, «налог Тобина» предназначается для уменьшения объема спекулятивных валютных операций и, посредством этого, повышения стабильности на финансовых рынках; международный транспортный тариф должен был бы означать, что экологические издержки морских и авиаперевозок находят отражение в ценах, что позволит уменьшить перегруженность транспортных артерий и разрушительные последствия такой перегруженности для окружающей среды; международный налог на энергоресурсы преследует цель уменьшения использования ископаемых топливных ресурсов и, как следствие этого, объемов выбросов газов, которые отрицательно сказываются на состоянии климата. Воздействие денежных переводов на процесс развития и усилия стран доноров, направленные на облегчение таких финансовых потоков, представляют собой различные направления политики, направленные на улучшение условий труда, социальной защиты и юридического статуса иммигрантов.

51. Третий вопрос касается того, что почти все предложения в первую очередь предусматривают налогообложение, которое должно вводиться на национальном уровне и в основном сохраняться под управлением отдельных государств. Однако, в случае если лишь небольшой процент налоговых поступлений будет откладываться на цели социального развития, ресурсы для финансирования усилий, направленных на достижение целей в сфере социального развития могут быть в итоге существенно увеличены. В случае если ресурсы ассигнованы на конкретные цели, они могут также содействовать дальнейшему укреплению функции управления налогообложением.

52. Таким образом это подразумевает, что эффективность государственных расходов на цели социального развития должна быть приведена в соответствие с функцией управления дополнительными и инновационными финансовыми ресурсами. Этого можно добиться путем определения потребностей конкретных групп, а также анализа того, как нейтральные по своему характеру программы оказываются как неспособными удовлетворять эти потребности, так и удачными в применении в этих целях.

С. Решение проблемы обеспечения всестороннего охвата посредством составления бюджета

53. Социальная изоляция может служить объяснением того, почему некоторые группы населения по-прежнему более бедны по сравнению с другими, имеют меньше продуктов питания, их члены умирают в более раннем возрасте и в большей степени экономически или политически отчуждены, а также имеют меньше возможностей пользоваться услугами и прочими механизмами социального развития.

54. Например, по оценкам правительства Вьетнама, к 2010 году 90 процентов бедноты в стране будет приходиться на этнические меньшинства. По оценкам, в Индии дискриминация в отношении девочек повышает общий коэффициент смертности детей на 20 процентов. В двух штатах Индии коэффициент охвата начальным образованием девочек из касты и клана неприкасаемых составляет 37 процентов по сравнению с 60 процентами в отношении девочек из семейств, не относящихся к касте неприкасаемых. Среди детей из семейств, не относящихся к касте неприкасаемых, в школу зачислено 77 процентов. В Китае, несмотря на то, что этнические меньшинства составляют менее девяти процентов населения, на их долю приходится 37 процентов известных случаев инфицирования ВИЧ²⁰.

²⁰ Департамент международного развития, правительство Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, *Reducing Poverty by Tackling Social Exclusion* (Сентябрь 2005 года), можно ознакомиться по адресу www.dfid.gov.uk/pubs/files/social-exclusion.pdf.

55. Многого в решении проблемы социального отчуждения можно добиться посредством составления и рассмотрения бюджета. По сути имеются внушительные примеры сотрудничества между правительствами и гражданским обществом для анализа того, кто получает пользу от государственной политики и государственных расходов, а также для увеличения объема выгод от тех, кто оказался в изоляции²¹.

56. Например, инициативы по составлению бюджета для решения гендерных вопросов могут стать особенно эффективным механизмом управления для обеспечения того, чтобы в тех случаях, когда обнаруживается, что социальная изоляция является существенной причиной бедноты, этот факт находил отражение в политике и национальных расходах соответствующей страны²². Учитывающее гендерную перспективу составление бюджета представляет собой метод анализа, применяемый для показа различий в государственных расходах на мужчин и женщин. Он позволяет рассмотреть не только уровни финансирования для различных министерств, но также расходные приоритеты в рамках самих министерств. Например, анализ гендерной составляющей бюджета поможет обнаружить, что уменьшение ассигнований на сельское хозяйство ложатся самым тяжелым бременем на бедных фермеров-женщин. Восстановление сельскохозяйственного бюджета могло бы привести к увеличению доходов домашнего хозяйства, повышению уровня сельскохозяйственного производства и качества жизни всех деревенских жителей. Сторонники такого подхода заявляют о том, что директива о более узконаправленном и эффективном использовании государственных ресурсов при составлении бюджета для решения гендерных вопросов идет на пользу как мужчинам, так и женщинам.

57. После проведения четвертой Всемирной конференции по положению женщин, которая состоялась в сентябре 1995 года в Пекине, правительства и женские организации начали проявлять интерес к составлению бюджетов для решения гендерных вопросов и начали разворачиваться инициативы. До сего времени в более 40 странах начали разворачиваться те или иные инициативы по составлению бюджетов для решения гендерных вопросов. Такая инициатива, которая подтверждает свою эффективность в качестве лучшего метода для учета гендерной проблематики в национальных бюджетах, предназначена для оказания воздействия на структуры распределения ресурсов для обеспечения того, чтобы бенефициарами являлись в равной степени и мужчины, и женщины. В этом плане анализ бюджетов может пойти на пользу другим социально изолированным группам, независимо от того, обуславливается ли отчуждение возрастом, кастой, происхождением, инвалидностью, этническим происхождением, ВИЧ или других заболеваниями, состоянием мигранта, религией, социальным статусом или местом проживания.

D. Пути продвижения вперед

58. Безусловно, что в первую и основную очередь ответственность за достижение Целей тысячелетия возлагается на сами страны. Провозгласив свои обязательства в Декларации тысячелетия, правительствам надлежит играть непосредственную важную роль в мобилизации и распределении требуемых ресурсов. Однако выполнение задачи достижения к 2015 году Целей тысячелетия или целей Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития потребует усилий многих заинтересованных сторон.

²¹ Там же.

²² Если в ссылках не указывается иное, то данная информация для настоящего раздела получена с веб-сайта Фонда развития Организации Объединенных Наций в интересах женщин по адресу <http://www.gender-budgets.org/>.

59. Одним из важных вопросов директивного уровня на внутреннем фронте является чрезмерное фискальное бремя государства, которое может возникать из-за увеличения объема ресурсов на социальные расходы или перемещения ресурсов в этих целях. Многие развивающиеся страны в регионе ЭСКАТО уже сталкиваются с крупными бюджетными дефицитами, и в то же время к многочисленным системам денежных переводов предъявляются новые требования, обуславливаемые изменяющимися моделями семьи, старением населения и более высокими уровнями безработицы. В отсутствие необходимых механизмов контроля фискальные возможности, имеющиеся в национальной экономике для перемещения средств на социальные цели, будут и далее ограничиваться или сокращаться во многих странах, а существенная доля расходов, ранее являвшаяся частью государственных расходов, будет компенсироваться частными системами страхования или погашаться из собственных финансовых средств отдельных граждан.

60. В этом контексте эффективное упорядочение бюджета представляет собой важную политическую цель для развивающихся стран региона. Для финансирования государственных расходов на цели социальных инвестиций правительствам требуются фискальные возможности, открываемые посредством механизмов сбора налогов и взносов со всех граждан и предприятий. Задачи в сфере социального развития просто не возможно выполнить в тех странах, где правительства оказываются не в состоянии собирать, будь-то в виде налогов или взносов, суммы, необходимые для предоставления базовых государственных и социальных услуг для своих граждан и на цели базовой инфраструктуры. Безусловно, первоочередной целью является поддержание макроэкономической стабильности. Тем не менее, для создания необходимых фискальных возможностей исключительную важность имеет координация политики для обеспечения слаженности и согласованности стратегий.

61. Бюджетные возможности для социальных инвестиций можно также обнаружить не в результате простого увеличения объема расходов, а как следствие более эффективного расходования средств. За рамками количественных показателей расходования средств на цели развития в настоящее время все большее внимание уделяется вопросам качества их расходования. Жизненно важной опорой социального развития является эффективное использование ресурсов. Одним из ключевых элементов создания бюджетных возможностей на социальные цели является уменьшение объема непродуктивных расходов. Под «непродуктивными государственными расходами» понимаются государственные расходы, объем которых может быть уменьшен без ущерба для государственных мероприятий или задач таких, как обеспечение правопорядка и предоставление базовых услуг образования и медико-санитарной помощи. Непродуктивные расходы обуславливаются действием целого ряда политических и экономических факторов, в том числе преследованием одновременно нескольких целей в рамках программ государственных расходов (например, вынужденный выбор трудоустройства в государственном секторе из-за ограниченного предложения рабочих мест), отсутствие хорошо подготовленных и высокомотивированных гражданских служащих, не отвечающие требованиям финансово-бюджетные учреждения и процессы, а также коррупцией. Непродуктивное расходование средств может приводить к возникновению крупных фискальных дефицитов, соответственно более низкому уровню эффективности государственного сектора и чрезмерно тяжелому налоговому бремени.

62. Эффективная и справедливая система налогообложения является одним из важнейших условий для обеспечения социального развития. Независимо от прямых иностранных инвестиций, ОПР и формы и объема технической помощи, от которых получают пользу развивающиеся страны, и даже независимо от объема доходов, которые они получают от

экспорта пользующихся высоким спросом сырьевых товаров, этим странам необходимо разрабатывать стратегии налогообложения и управлять ими.

63. Например, потребительский налог, предназначенный на цели социальных инвестиций и переводов, мог бы стать эффективным средством изыскания финансовых средств в развивающихся странах, несмотря на то, что такой механизм мог бы быть контрпродуктивным в странах, которые прилагают усилия для выхода из экономического спада. Другие примеры в этой связи включают увеличение акцизных сборов (налог «на пороки») на алкогольные изделия и табак, что проделало несколько стран региона для финансирования социальной политики страхования здоровья для всех. Несмотря на существенные достижения важно отметить, что такие стратегии налога на добавленную стоимость или налога «на пороки» также должны включать и адекватные меры контроля налогообложения.

64. Имеются также примеры систем социальной защиты, как например в Сингапуре, которые опираются на обязательные сбережения отдельных лиц и компаний, которые управляются центральным фондом и инвестируются из него. Такие системы позволяют обеспечить безопасность доходов, например для пенсионеров, без чрезмерного фискального бремени для государства. По аналогии с этим системы здравоохранения могут из соображений практичности включать как личные платежи, так и ограниченное национальное страховое покрытие и связанные с трудоустройством пособия по уходу за больным.

65. Предоставление базовых услуг по государственным каналам также может быть дополнено социальными системами страхования здоровья и общинными системами. К примеру, последние получили очень широкое распространение в странах развивающегося мира, в том числе в регионе ЭСКАТО, и, безусловно, имеются возможности для их дальнейшего роста и улучшения качественных показателей в управлении такими системами. Конечно, они не могут составлять или заменять собой универсальный фундамент системы социальной безопасности, опирающийся на национальную солидарность и национальное совместное несение рисков. Однако такие механизмы социального страхования могут создавать взаимосвязь между клиентом и компанией, оказывающей социальные услуги, что позволяет повышать эффективность и качество таких услуг, например в секторе здравоохранения. Кроме того, финансовые связи (субсидии для бедноты и гарантирование повышенных рисков) должны налаживаться с центральным национальным или международным агентством для обеспечения долгосрочной жизнеспособности таких механизмов. Системы социального страхования общинного уровня обладают потенциалом для создания общей ресурсной базы для системы социального обеспечения и, как следствие этого, фискальных возможностей для правительства. Такие системы также являются де-факто средством косвенного налогообложения неформального сектора экономики или, иными словами, средством для того, чтобы работники неформального сектора экономики вносили взнос в финансирование некоторых государственных функций. В результате такие меры становятся шагом в направлении «придания официального статуса» неформальному сектору экономики, обеспечивая тем самым некоторую форму национальной солидарности работников.

66. В контексте текущих демографических тенденций принцип горизонтальной справедливости может применяться к политике в области поддержки семей. Концептуальное обоснование для участия правительства в поддержке семей состоит в признании социальной ценности детей, престарелых и т.п. Именно это и составляет экономическую ценность всех социальных групп для развития и прогресса общества. Горизонтальная справедливость означает, что общество признает дополнительные издержки

тех, кто воспитывает детей и заботится о пожилых или инвалидах по сравнению с теми, кто не делает этого, независимо от уровня доходов, а также выдает компенсацию за такие дополнительные расходы, по крайней мере частичную. Такой механизм может принимать форму платежей наличными, возмещения налогов в индивидуальном налогообложении или отчислениях, касающихся ухода за детьми или престарелыми, или их издержек, или форму субсидируемых услуг. С учетом государственных бюджетных ограничений неизбежно, что большинство издержек будут погашаться работающими членами семьи. Социальные переводы средств, по примеру вышеупомянутых, частично компенсируются за счет стоимости предоставления социальной льготы.

67. Частный сектор также может различными путями оказывать воздействие на социальное развитие. Например, частные инвестиции в инфраструктурные проекты с надлежащими механизмами регулирования могут уменьшить давление на государственные бюджеты и тем самым позволить правительствам перенаправить больший объем ресурсов на цели социального развития. Участие частного сектора в инфраструктуре также может содействовать повышению эффективности предоставления важнейших услуг, в том числе и для бедноты. Опыт показывает, что при наличии результативных механизмов регулирования, прибыль от повышения эффективности в результате приватизации коммунальных предприятий идет на пользу всем имущим классам, и в случае, если вводится соответствующая тарифная политика, группы с более низкими уровнями доходов как правило получают сравнительно больше выгод, нежели группы с более высокими уровнями доходов, что содействует выравниванию доходов. Льготы можно разработать таким образом, чтобы перед кандидатами ставилось требование об оказании услуг для более бедных районов (например, посредством водоснабжения с использованием общественных водозаборных колонок по низким тарифам для жизненно важных коммуникаций), при этом сопутствующие издержки должны погашаться правительством в форме более низких концессионных поступлений.

68. Предусматривающее такие механизмы партнерство между государственным и частным секторами может помочь в борьбе с нищетой в силу того, что правительства признают, что такая деятельность должна гарантироваться государственным бюджетом, а также из-за того, что частные компании осознают ценность инвестирования на совместной основе как в том, что касается общинных отношений, так и финансовых поступлений. Такой подход делает субсидию для не гарантирующего компенсацию издержек предприятия транспарентным и наилучшим образом демонстрирует продуманность государственной политики. Посредством перекрестного субсидирования нельзя добиться не только транспарентности, но и устойчивости. Хотя перекрестные субсидии могут использоваться для оказания бедноте помощи в ситуациях, когда более эффективных средств передачи им ресурсов не существует, со временем могут быть и должны разрабатываться и использоваться более результативные инструменты, которые заменят перекрестное субсидирование.

69. Снабжение товарами и услугами частными компаниями при государственном финансировании также может быть с успехом приспособлено к нуждам социальных секторов в качестве еще одной формы поддержки для борьбы с нищетой в тех случаях, когда частный сектор может изредка привлекаться на контрактной основе для эксплуатации неприбыльных объектов социальной инфраструктуры таких, как школы и поликлиники. При наличии надлежащих механизмов контроля управление частными компаниями оказывается зачастую более результативным нежели управление со стороны государственных структур и может обеспечивать предоставление более высококачественных и инновационных услуг по более низкой стоимости. Во многих странах медико-санитарные услуги оказываются частным

сектором при государственном финансировании. Кроме того, частный сектор может обеспечить предоставление приносящих прибыль социальных услуг для групп населения с более высокими уровнями доходов, получающих прибыль госпиталей, более высоких ступеней образования, например, высвобождая государственные ресурсы на удовлетворение потребностей групп населения с более низкими доходами, и зачастую действительно оказывает такие услуги. Очевидно, что частный сектор может играть определенную скромную роль в усилиях, направленных на борьбу с нищетой. Однако он оказывается не в состоянии оказывать не предусматривающие компенсацию социальные услуги со своего баланса и участвовать не сулящих получение прибылей предприятиях без компенсации. Как следствие этого, не следует ожидать, что частный сектор собственными силами пойдет на развертывание широкомасштабных инициатив по борьбе с нищетой.

70. Правительства могут и должны работать сообща в условиях глобализации для ускорения прогресса в сфере социального развития. В этой связи региональное сотрудничество может оказать помощь в мобилизации ресурсов на цели социального развития. Например, экономическая глобализация и научно-технические достижения обусловили чрезмерно острую конкурентную борьбу между правительствами, которая лишила их доходов, столь необходимых для содействия как экономическому и социальному развитию, так и борьбе с нищетой. Политический урок состоит в том, что необходимо оказывать поддержку для корпоративного налогообложения и связанной с ним политики, которая благоприятствует подлинно производительным, создающим рабочие места внутренним инвестициям иностранным инвесторами, и содействует устойчивому экономическому и социальному развитию. Более широкое региональное сотрудничество могло бы стать существенным вкладом посредством, например, проведения и поощрения реформы внутреннего налогообложения, которую в ином случае пытались бы избежать из-за боязни конкуренции со стороны других стран, а также посредством разработки моделей, которые могли бы быть приведены в соответствие с требованиями глобального уровня. В этих областях ЭСКАТО могла бы играть определенную роль в сфере поддержки усилий, направленных на определение странами передовой практики обеспечения устойчивого социального развития в контексте глобализации и обмен ею.

71. В этих целях следует проанализировать региональную социальную политику, которая представляет собой продолжение национальной социальной политики. Региональная социальная политика должна быть приведена в соответствие с национальными задачами в области социальной политики. Решению вопросов в области региональной социальной политики содействует межправительственное трансграничное сотрудничество в таких областях как²³:

a) региональные трансграничные инвестиции. Посредством таких инвестиций можно решать различные общие приоритетные задачи в сфере социальной политики, например, производство более дешевых фармацевтических препаратов на региональном уровне для получения прибылей от масштабов производства или совместные программы для предотвращения трансграничного распространения заболеваний;

b) региональное техническое сотрудничество в области социальной политики. Такое сотрудничество открывает возможность для изучения передовых методов, которые показали свою эффективность на местном уровне и выработке инновационных местных

²³ Выводы по рекомендациям из публикации Deacon, Ortiz and Zelenev, ссылка выше.

решений. Аналогичным образом полученные в результате негативного опыта уроки также могут быть с пользой распространены во избежание неудач прошлого.

72. Потребность в более прочном региональном сотрудничестве в сфере социальной политики и финансов, безусловно, не ограничиваются правительствами. Несмотря на то, что региональное взаимодействие между организациями гражданского общества, частным сектором и правительствами в целом менее развито, особенно в развивающихся странах, его важность не стоит недооценивать. Действительно оно рассматривается в качестве важнейшего результата углубляющегося межправительственного сотрудничества и жизненно важного элемента надлежащих систем управления. Как и в случае с правительствами, также необходимо повышать уровень представительности, доверия и эффективности организаций гражданского общества и структур частного сектора, а также мероприятий на региональном и глобальном уровне.

73. Основная ответственность в том, что касается мобилизации ресурсов на цели социального развития, безусловно возлагается на правительства развивающихся стран. Однако для стран, которые не могут вырваться из порочного круга нищеты, даже существенного увеличения объема мобилизованных внутренних ресурсов будет недостаточно для достижения целей развития, провозглашенных в Декларации тысячелетия. Для этого потребуются существенный объем совместного финансирования по линии ОПР, особенно для наименее развитых стран, что позволит нарастить в несколько раз столь необходимые социальные инвестиции. В Монтеррейском консенсусе также признается, что облегченный доступ на рынки в плане условий торговли для бедных стран является необходимой мерой и важным источником финансирования на цели социального развития²⁴.

IV. ВЫВОДЫ

74. В ходе Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития главы государств и правительств обязались придавать первостепенное значение «содействию социальному прогрессу, справедливости и улучшению условий жизни людей»²⁵ с тем, чтобы построить безопасные, стабильные и справедливые общества. Подчеркивалось, что социальное развитие подразумевает содействие более справедливому распределению возможностей, доходов, активов и власти; прозвучал призыв к привлечению правительств, гражданского общества и частного сектора для содействия участию всех слоев общества. Участники конференции перенесли акцент в дебатах, отказавшись от традиционной концепции зависимости социальной сферы от экономических показателей, и сосредоточили внимание на многочисленных экономических аспектах социального развития будь-то торговля, финансы или технология, которые представляют важность для общества, не в силу их экономических достоинств, а как следствие того вклада, который они вносят в производительную деятельность для удовлетворения социальных потребностей.

75. В 2000 году, спустя пять лет, правительства вновь собрались в Женеве на двадцать четвертую специальную сессию Генеральной Ассамблеи для проведения обзора достигнутых результатов и подтверждения участия в новых инициативах. Ассамблея приняла политическую декларацию, обзор и оценку осуществления решений Всемирной встречи на

²⁴ Если не указывается иное, все данные и ссылки в нижеследующих разделах взяты из публикации *The Millennium Development Goals: Progress in Asia and the Pacific 2006*, которая размещается по адресу <<http://www.mdgasiapacific.org>>.

²⁵ Доклад Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития, Копенгаген, 6-12 марта 1995 года (публикация Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.96.IV.8) глава 1, резолюция 1, приложение I.

высшем уровне в интересах социального развития и дальнейшие меры и инициативы для осуществления обязательств, взятых на Всемирной встрече²⁶.

76. В Декларации тысячелетия, принятой вскоре после двадцать четвертой специальной сессии Генеральной Ассамблеи в 2000 году, на вооружение был взят несколько иной подход. Центральной задачей стало обеспечение того, чтобы процесс глобализации стал позитивной силой для всего населения мира. В целях развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, внимание мирового сообщества удалось акцентировать так, как этого не было сделано в рамках последующих мероприятий Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития; Цели тысячелетия также заложили прочную основу для последующего прогресса в Монтеррее. Целью Монтеррейского консенсуса стало обеспечение того, чтобы обязательства, взятые странами мира в ходе конференций Организации Объединенных Наций по вопросам социального развития, которые проходили в течение предшествующих 20 лет, подкреплялись необходимыми финансовыми средствами.

77. Спустя пять лет после принятия Монтеррейского консенсуса и в средней фазе процесса достижения целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, регион ЭСКАТО в целом продвигается по пути достижения, или уже достиг, ряда целей, в том числе сокращения вдвое нищеты и голода, обеспечения всеобщего начального образования и ликвидации неравенства между полами на всех уровнях образования. По сравнению с другими регионами достигнутый в регионе ЭСКАТО прогресс впечатляет. Однако средние темпы достижений в регионе, а также его сравнительные показатели не дают повода для преждевременных похвал. В абсолютном выражении масштабы социальных и экономических лишений, которые поддаются измерению с помощью показателей Целей тысячелетия, по-прежнему велики.

78. Протоколы полученных регионом результатов также маскируют существенные различия в прогрессе, достигнутом странами. Независимо от того, дается ли оценка по уровню и тенденциям в отношении конкретных целей, или она дается посредством сводных показателей текущего статуса и общего хода достижения той или иной конкретной Цели тысячелетия, как представляется, многим странам из группы наименее развитых стран, Тихоокеанских островных стран и стран Центральной Азии не удастся достичь целого ряда Целей тысячелетия, включая цели в отношении здоровья детей, ВИЧ и туберкулеза, а в некоторых случаях такие показатели могут даже ухудшиться.

79. Правительствам региона еще предстоит многое сделать в случае, если они серьезно относятся к выполнению обязательств, которые были взяты ими как в ходе Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития, так и в целях развития, провозглашенных в Декларации тысячелетия, перед бедными слоями населения, а также в целях достижения устойчивого социального развития. В настоящее время слишком большое число стран, в которых отмечается небольшой прогресс в деле достижения целей в области образования и здравоохранения, или по темпам достижения этих целей, выделяет лишь небольшую долю своего ВВП на нужды этих секторов. Особую тревогу вызывает положение в тех странах региона, которые зачастую входят в группу стран, не получающих причитающуюся им долю в торговле или помощи.

80. Безусловно, что основная ответственность за определение первоочередности сфер национального развития и взятие обязательств по созданию структур и проведению

²⁶ См. резолюцию S-24/2 Генеральной Ассамблеи от 1 июля 2000 года о дальнейших инициативах в интересах социального развития, приложение.

политики, которые содействуют достижению устойчивого экономического роста, необходимого для достижения целей тысячелетия, возлагается на правительства развивающихся стран. Однако с тем, чтобы оказать помощь наиболее нуждающимся странам, развитые страны также должны выполнять обещанное в рамках такого глобального партнерства, активизировав усилия, направленные на предоставление более эффективной помощи и в больших объемах, а также обеспечение справедливой торговли и получения бедной причитающейся ей доли глобального процветания.

81. Безусловно, что для достижения целей развития, провозглашенных в Декларации тысячелетия, одних лишь денег будет недостаточно; выполнение этой задачи потребует увеличения объема инвестиций наряду с проведением институциональной реформы, осуществлением продуманной политики и активизацией усилий, направленных на усиление подотчетности правительств. Если не удастся добиться эффективного предоставления финансовой помощи в больших объемах, то страны с низкими уровнями доходов и их партнеры по развитию не смогут серьезно и честно вести обсуждение реформ и капиталовложений, необходимых для достижения целей развития, провозглашенных в Декларации тысячелетия. В отношении стран, где такие реформы и продуманная политика уже развернуты, странам с высокими уровнями доходов следует в духе Монтеррейского консенсуса позаботиться о выполнении своих обязательств об увеличении объема ОПР, что позволило бы им работать над достижением целей развития, поставленных в Декларации тысячелетия, и целей Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития.

82. Настало подходящее время для развертывания инициатив в этих целях. Многие страны признают необходимость налаживания более тесной работы друг с другом в усилиях, направленных на регулирование процесса глобализации, уменьшение угроз для социальной стабильности и задействование возможностей для социального развития, обуславливаемых их растущей взаимозависимостью.
