



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
20 July 2007
Russian
Original: English

Шестьдесят четвертая сессия

Пункт 63(а) предварительной повестки дня*

Социальное развитие: осуществление решений Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития и двадцать четвертой специальной сессии Генеральной Ассамблеи

Мировое социальное положение, 2009 год

Общий обзор

I. Введение

1. Хотя в деле сокращения масштабов абсолютной нищеты достигнут значительный прогресс, мир в целом не сможет, судя по всему, достичь сформулированных в Декларации тысячелетия целей по сокращению вдвое к 2015 году масштабов крайней нищеты. Согласно данным Всемирного банка, доля населения развивающихся стран, живущего на сумму менее 1,25 долл. США в день, сократилась с 1,9 млрд. человек в 1981 году до 1,4 млрд. человек в 2005 году в пересчете по паритету покупательной способности на 2005 год. Улучшение общей ситуации в том, что касается масштабов нищеты, объяснялось в значительной степени ростом. Те страны и регионы, где в последние два десятилетия наблюдался устойчивый рост, сумели сократить масштабы нищеты, особенно в городских районах. К ним относятся такие страны, как Китай и Индия. Именно успехом этих стран во многом объясняется развитие нисходящей глобальной тенденции в плане нищеты. Однако не во всех регионах и странах был отмечен столь ощутимый прогресс. Абсолютный показатель количества бедных увеличился в ряде стран Африки к югу от Сахары, Латинской Америки, Ближнего Востока и Северной Африки, а также в Центральной Азии.

2. С учетом этих тенденций возникает вопрос, как следует считать глобальные усилия по сокращению масштабов нищеты: успешными или неудачными? Если в Китае и Индии их можно считать успешными, то в том, что касается многих развивающихся стран, особенно наименее развитых стран, этого сказать нельзя. Рост в этих странах не привел к сокращению масштабов нищеты, а сельское хозяйство оставалось низкопроизводительным.

* A/64/150.



3. Самый тяжелый финансовый и экономический кризис, поразивший мир со времен Великой депрессии 30-х годов двадцатого столетия, грозит застопорить достигнутый к настоящему времени скромный прогресс. То, что этому экономическому и финансовому кризису непосредственно предшествовало резкое повышение цен на продовольствие и энергоносители в 2007–2008 годах, в гораздо большей степени усугубляет его пагубные последствия для большинства развивающихся стран и малоимущих людей во всем мире. По оценкам Всемирного банка из-за роста цен на продовольствие и топливо лишь в 2008 году в нищете оказались от 130 до 155 миллионов человек. Организация Объединенных Наций предупреждает о том, что в 2009 году еще от 73 до 103 миллионов человек будут оставаться малоимущими или окажутся в нищете в результате глобального экономического спада (см. E/2009/73)¹. Кроме того, по оценкам Всемирной продовольственной программы, численность хронически голодающих в мире превысит в 2009 году показатель в 1 миллиард человек. По прогнозам Международной организации труда, число безработных в 2009 году увеличится на 50 миллионов по сравнению с 2007 годом. Многие из этих людей имеют несоразмерно ограниченный по сравнению с другими доступ к социальной защите и кредитным рынкам и поэтому в наименьшей степени подготовлены к действенному выравниванию потребления в условиях столь масштабных потрясений. В результате этого около половины мировых достижений в деле борьбы с нищетой за последние десять лет будут в 2008–2009 годах сведены на нет.

4. Согласно прогнозу Международного валютного фонда, страны с низкими доходами столкнутся с ухудшением внешнего платежного баланса в связи с сокращением спроса на экспортируемые ими товары, а также с притоком прямых иностранных инвестиций и денежных переводов. Внутренний бюджетный кризис может заставить страны пойти на сокращение социальных расходов как раз во время увеличения потребностей. В результате этого вероятен рост масштабов неравенства и нищеты. Последствия кризисов и сокращения государственных расходов особенно сильно скажутся на группах населения с низким доходом, ввергнув некоторые из них в нищету, а тех, кто и так уже беден, — еще глубже в бездну нищеты.

5. На фоне этой безрадостной картины стоит вспомнить о том, что на Саммите тысячелетия, состоявшемся в 2000 году в Нью-Йорке, мировые лидеры торжественно пообещали в Декларации тысячелетия, что «приложат все усилия к тому, чтобы избавить наших соплеменников, мужчин, женщин и детей, от унижающей человеческое достоинство крайней нищеты, в условиях которой в настоящее время вынуждены жить более миллиарда из них». Для этого эти лидеры далее обязались достичь содержащихся в Декларации тысячелетия целей в области развития, первая из которых состоит в том, чтобы сократить вдвое к 2015 году долю населения, живущего на сумму менее 1 доллара в день, и долю голодающего населения.

6. Очевидно, что нынешние глобальные кризисы обращают вспять любые достигнутые до сих пор успехи в деле достижения согласованных на международном уровне целей в области развития, включая цели в области развития,

¹ Мировое экономическое положение и перспективы по состоянию на середину 2009 года. Основная сессия Экономического и Социального Совета 2009 года, Женева, 6–31 июля 2009 года.

сформулированные в Декларации тысячелетия, и такое развитие событий, по всей вероятности, затормозит, если не обратит вспять, процесс сокращения масштабов нищеты, продолжавшийся с 1981 по 2005 год. В некоторых случаях могут быть также обращены вспять достижения в отношении других целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. В довершение ко всему объем поступающей в развивающиеся страны официальной помощи в целях развития (ОПР) из промышленно развитых стран также, по всей вероятности, сократится. Усилия по облегчению бремени задолженности также, скорее всего, замедлятся, несмотря на взятые лидерами Группы 20 на встрече в Лондоне в апреле 2009 года обязательства восстановить экономический рост и занятость во всех странах, включая беднейшие страны и страны с формирующейся рыночной экономикой.

7. Как следствие, многие семьи теперь сталкиваются в повседневной жизни с широким кругом насущных проблем: от отсутствия достаточного дохода для покрытия основных потребительских нужд семьи, таких как потребности в пропитании и крове, до неспособности оплатить обучение детей в школе. Многие из этих семей находятся на грани и «медицинского и финансового краха», поскольку многие из них лишились предоставлявшегося им по месту работы медицинского страхования. Поэтому, если такого рода кризисы оставить без внимания, то они вполне могут привести к тому, что малоимущие люди и их семьи надолго окажутся в порочном круге нищеты, которая будет переходить по наследству от одного поколения к другому, по мере того как будут сокращаться активы этих семей. Эти кризисы также подрывают перспективы будущего роста, ослабляя фундамент стран — людские ресурсы — вследствие недостаточных инвестиций в школьное образование детей, их питание и охрану здоровья.

8. Общий обзор начинается с рассмотрения глобальных и региональных тенденций в области нищеты за период 1981–2005 годов (раздел II)². Далее в нем дается описание макроэкономической политики и ее воздействия на экономический рост и сокращение масштабов нищеты (раздел III). За этим следует рассмотрение определенной политики на рынке труда и другой социальной политики и их эффективности в деле сокращения масштабов нищеты (раздел IV). В заключительном разделе предлагается ряд программных рекомендаций в области борьбы с нищетой (раздел V).

² Раздел II основан на пересмотренной серии данных по странам применительно к проблеме нищеты, опубликованных Всемирным банком в августе 2008 года с учетом выводов, сделанных в рамках Программы международных сопоставлений за 2005 год. Эти данные имеются на веб-сайте PovcalNet, размещенной в Интернете интерактивной поисковой системы, которую можно использовать для экстраполяции оценок Банка в отношении нищеты и проверки альтернативных предположений, касающихся черты бедности или групп стран. Несмотря на различные критические оценки, подход Всемирного банка остается весьма влиятельным инструментом и служит определяющим ориентиром в обсуждениях по вопросу о масштабах и тенденциях нищеты во всем мире, в том числе в системе Организации Объединенных Наций. Поэтому точность имеющейся и рассматриваемой информации будет и впредь в значительной степени зависеть от точности оценок в области нищеты, подготавливаемых Всемирным банком.

II. Прогресс в деле сокращения масштабов нищеты, 1981-2005 годы

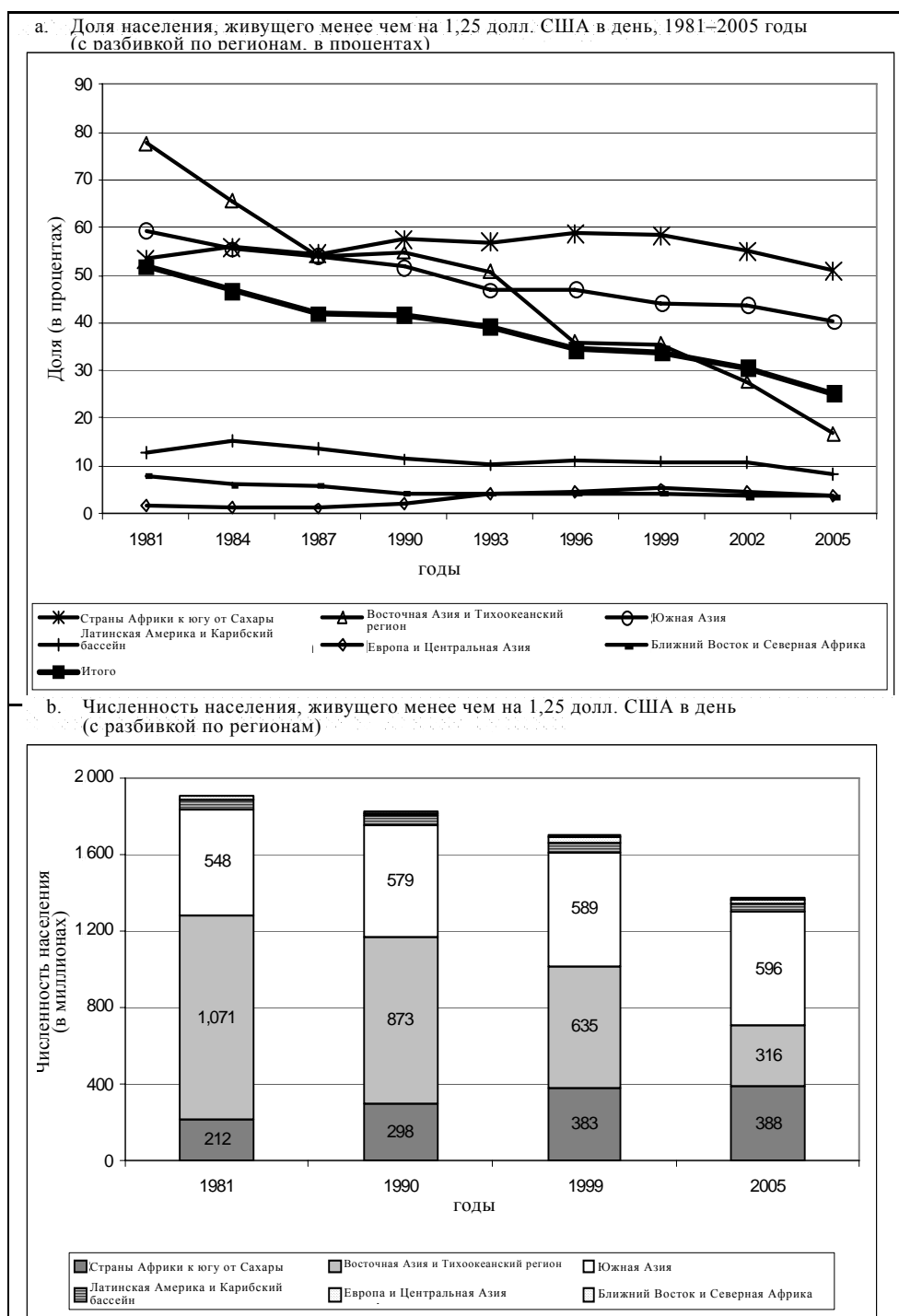
9. За последние 20 лет глубина и острота проблемы крайней нищетой, обусловленной низким уровнем дохода, значительно уменьшились в развивающихся странах мира. Число людей, живущих на сумму менее 1,25 долл. США в день, сократилось с 1,9 млрд. долл. США в 1981 году до 1,4 млрд. долл. США в 2005 году. В относительном выражении доля населения, живущего в условиях крайней нищеты, снизилась за этот период с 39,8 процента до 28,2 процента.

10. В абсолютном выражении число людей, живущих в условиях крайней нищеты, сократилось, невзирая на продолжавшийся прирост населения мира. Несмотря на продолжавшийся рост населения мира, а также населения менее развитых регионов, в абсолютном выражении число людей, находившихся за чертой бедности, в период с 1981 года по 2005 год уменьшалось.

11. Быстрее всего сокращение категории людей, живущих на сумму менее 1,25 долл. США в день, происходило в период между 1999 годом и 2005 годом. Как показано на диаграмме 1а, сокращение масштабов нищеты в период с 1981 года по 2005 год происходило во всех регионах, кроме Восточной Европы и Центральной Азии, где доля населения, живущего менее чем на 1,25 долл. США в день, выросла в период с 1981 года по 2005 год с 1,7 процента до 3,7 процента. Однако уровень нищеты остается очень высоким в странах Африки к югу от Сахары и в Южной и Восточной Азии. Таким образом, картина распределения малоимущего населения внутри регионов и между регионами изменилась.

12. Если в 1981 году 57 процентов всех людей мира, живущих в крайней нищете, проживало в Восточной Азии и Тихоокеанском регионе, то в 2005 году в странах этих регионов проживало лишь 23 процента всех малоимущих. Напротив, доля населения мира, живущего в крайней нищете, выросла в Южной Азии с 29 процентов в 1981 году до 43 процентов в 2005 году, а в странах Африки к югу от Сахары — более чем удвоилась: с 11 процентов в 1981 году до 28 процентов в 2005 году (диаграмма 1б).

Диаграмма 1
Глобальные и региональные тенденции в области крайней нищеты



13. Меняющаяся региональная картина распределения нищеты также отражает широкие изменения в экономических показателях. Такое развитие ситуации в том, что касается нищеты и населения, происходило в условиях расширения мировой экономики, которое привело, если брать в среднем, не только к росту доходов на душу населения как в развитых, так и в развивающихся странах, но и к увеличению разрыва в доходах между богатыми и бедными странами.

14. С 60-х годов XX века темпы роста валового внутреннего продукта (ВВП) в странах с низкими доходами составляли в среднем 4,1 процента в год, тогда как в странах со средними доходами и в странах с высокими доходами темпы роста ВВП составляли в среднем соответственно 4,2 и 3,2 процента в год³. Практически не возникает сомнений в том, что уверенный экономический рост в Восточной Азии, особенно в Китае, был важным фактором резкого сокращения масштабов нищеты. В Африке также в последние годы наблюдался значительный экономический рост: реальные темпы роста ВВП выросли, составив в 2007 году в среднем 5,8 процента, по сравнению с 5,7 процента в 2006 году, 5,3 процента в 2005 году и 5,2 процента в 2004 году⁴. Высокие темпы экономического роста в течение половины десятилетия вселяли большие надежды на сокращение масштабов крайней нищеты до тех пор, пока нынешний экономический кризис не развеял эти надежды.

15. Что касается цели сокращения вдвое масштабов нищеты к 2015 году, то регион Восточной Азии и Тихого океана — это единственный регион, который уже достиг этой сформулированной в Декларации тысячелетия цели в области развития. Другими регионами, которые до нынешнего кризиса были близки к достижению этой цели, были Восточная Европа и Центральная Азия, Латинская Америка и Карибский бассейн, а также Ближний Восток и Северная Африка. Напротив, в Южной Азии и странах Африки к югу от Сахары способность сократить вдвое масштабы нищеты по-прежнему является серьезной проблемой.

16. Вопреки тенденциям в развивающихся странах, тенденции в плане нищеты в Европейском союзе и в других странах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) свидетельствуют лишь о незначительных изменениях в общей ситуации с нищетой на протяжении значительного периода времени. Однако в последнее время масштабы нищеты там возросли.

17. В Европейском союзе, где порог бедности определяется как уровень в 60 процентов от среднего дохода по странам, в 2006 году 72 миллионам (16 процентам) граждан грозила опасность оказаться в нищете. По оценкам 2001 года, более половины всего населения Европейского союза из числа относящегося к домашним хозяйствам с низким доходом жило в условиях постоянной угрозы оказаться в нищете. Каждый пятый европеец имеет жилье, не отвечающее требованиям стандарта, и 10 процентов европейцев живут в семьях, где ни один из ее членов не имеет работы⁵. Безработные особенно подвержены

³ Poverty in the Middle East and North Africa. Sector Brief (World Bank, 2004)

⁴ *Economic Report on Africa 2008: Africa and the Monterrey Consensus: Tracking Performance and Progress* (Addis Ababa, Economic Commission for Africa, 2008).

⁵ *Modernizing social protection for greater social justice and economic cohesion: Taking forward the active inclusion of people furthest from the labour market* (Brussels, Commission of the European Community, 2007).

опасности оказаться в нищете, однако и работающие люди во все большей степени становятся подвержены опасности оказаться в такой ситуации.

18. Хотя масштабы нищеты в странах ОЭСР в целом невелики, структура нищеты претерпела изменения, в результате чего определенные группы населения оказались подвержены большей опасности оказаться в нищете. За последние 20 лет уровень нищеты в странах ОЭСР вырос больше всего в семьях с детьми, в неполных семьях и среди совершеннолетней молодежи. В 2005 году показатели нищеты для детей и для совершеннолетней молодежи примерно на 25 процентов превышали средний показатель, тогда как в 1985 году показатель по первой категории приближался к среднему, а показатель по второй был ниже среднего уровня. В семьях с детьми показатель нищеты в три раза выше среднего; в неполных семьях этот показатель превышает средний показатель на 40 процентов в одной трети стран ОЭСР. Напротив, уровень нищеты среди пожилых лиц снизился в результате выплаты государственных денежных пособий и налогообложения домохозяйств⁶.

Вставка

Черта бедности, установленная Всемирным банком на уровне одного доллара в день

Установленная Всемирным банком на уровне одного доллара в день черта бедности — это наиболее широко применяемый показатель уровня бедности. Цель этой инициативы Всемирного банка состоит в том, чтобы обеспечить возможность для сравнения уровней бедности и тенденций в этой области на протяжении определенного периода времени и по различным странам на основе общего определения. Возможно ли эффективное достижение этой цели?

Установленный на уровне одного доллара в день показатель черты бедности основан на паритете покупательной способности валют, рассчитанном в рамках Проекта международных сопоставлений. Данные паритета покупательной способности были впервые использованы для установления так называемой средней черты бедности для группы стран, по которым Проект международных сопоставлений предоставлял информацию, с последующим конвертированием этого общего показателя в национальные валюты для оценки показателя бедности с использованием национальных дистрибутивных данных. Результатом этого проекта стала выработка трех серий оценок: 1) оценок 1985 года, когда Проект международных сопоставлений охватывал 22 страны и за черту бедности был принят показатель в 1 долл. США на человека в день; 2) оценок 2000–2001 годов, когда оценки были пересмотрены с использованием паритета покупательной способности валют серии Проекта международных сопоставлений 1993 года, где за черту бедности был принят показатель в 1,08 долл. США на человека в день; и 3) новых оценок с использованием рассчитанного Проектом международных сопоставлений паритета покупательной способности 2005 года, где значение черты бедности было увеличено до 1,25 долл. США на человека

⁶ *Growing Unequal? Income distribution and poverty in OECD countries* (OECD, Paris, 2008).

в день. Каждая последующая серия приводит к переоценке показателя бедности. Согласно последней серии в 2005 году ниже международной черты бедности находились 1,4 миллиарда человек, что почти на 500 миллионов человек больше, чем предполагалось ранее.

Эти оценки широко известны, хотя и имеют много недостатков. Если говорить о последней серии, то в качестве объекта критики можно выделить ряд повторяющихся или новых проблем.

Основная проблема касается подлинной ценности показателя черты бедности в качестве убедительного индикатора бедности. Имеются данные, позволяющие предположить, что при использовании показателей черты бедности фактические масштабы бедности недооцениваются. В своей новой серии Всемирный банк, устанавливая новый показатель черты бедности на уровне 1,25 долл. США на человека в день, основывался на среднем показателе черты бедности для 15 беднейших стран. В противоположность этому Азиатский банк развития предпочел основываться в своих оценках на показателе черты бедности, установленном по среднему для выборки стран значению, и пришел к выводу о наличии значительно большего числа бедных людей в таких странах, как Индия. Далее, новая черта, установленная Всемирным банком, не базируется на уровне инфляции в Соединенных Штатах. При учете уровня инфляции в Соединенных Штатах первоначальный показатель в 1,08 долл. США на 2005 год превратился бы в показатель 1,45 долл. США, что имело бы очевидные последствия для соответствующих оценок относительно числа малоимущих людей, а значит и для достижения к 2015 году целевого показателя в отношении бедности, предусмотренного сформулированными в Декларации тысячелетия целями в области развития.

Показатель бедности был бы выше, если бы учитывались другие, помимо уровня дохода, аспекты обездоленности. Это заставляет всерьез усомниться в полезности таких подходов к вопросу сокращения масштабов нищеты, при которых внимание акцентируется на «бедных людях», определяемых в качестве таковых на основании показателя «доллар в день». Следует утвердить более широкий подход к предоставлению важнейших социальных услуг, таких как первичное здравоохранение и начальное образование, доступ к чистой воде и канализации и базовая социальная защита. Кроме того, стратегии сокращения масштабов нищеты должны быть ориентированы на развитие, чтобы содействовать структурным преобразованиям, которые создадут возможности в плане обеспечения достойной работы для всех.

Многообразные аспекты нищеты⁷

19. Хотя индекс нищеты по доходам — наиболее часто используемый показатель для оценки благосостояния, при том что основное внимание уделяется по-

⁷ Хотя многоаспектные подходы все больше, а в некоторых случаях и весьма широко признаются, в отношении возможности их надлежащего и адекватного измерения, а также реагирования с точки зрения формирования политики столь же широкого согласия нет.

казателям черты бедности на уровне 1 долл. США или 1,25 долл. США в день, нищета — это нечто гораздо большее, чем недостаточный доход. Этот индекс не учитывает различные другие проявления обездоленности, включая реализацию различных социальных и экономических прав. Поэтому сейчас этот индекс многими рассматривается как неадекватный показатель фактических условий жизни (см. вставку). Концепция человеческой бедности шире, и среди ее многочисленных элементов — неадекватное питание и здравоохранение, низкий уровень образования, плохое или не отвечающее нормам жилье, отсутствие возможностей для самовыражения, отсутствие доступа к элементарным благам, таким как дороги, больницы и возможности для достойной работы, и неадекватность прав собственности и гражданских прав.

20. Таким образом, бедность следует рассматривать как обездоленность или как отсутствие элементарных возможностей, а не просто как недостаточный доход. Это вовсе не означает, что более серьезные проявления отсутствия возможностей не связаны с недостаточностью дохода. Наоборот, более вероятно, что люди, которые в течение долгого времени сталкиваются с проблемой низких доходов, скорее всего не обеспечены адекватным питанием, жильем, образованием и здравоохранением.

Усиление неравенства

21. При рассмотрении вопросов искоренения нищеты нельзя забывать об усилении неравенства. За время, прошедшее с 1980 года (период, отмеченный началом эпохи стремительной глобализации), разрыв в доходах между самыми богатыми и самыми бедными странами значительно увеличился. Однако быстрый рост доходов на душу населения в Китае привел к тенденции сглаживания неравенства между странами. Но без учета Китая и Индии показатель глобального неравенства, измеряемый по коэффициенту Джини, вырос с 47 процентов в 1980 году до почти 53 процентов в 2000 году⁸. Неравенство в доходах внутри стран также усилилось в большинстве из них за этот период: с начала 80-х годов XX века по 2005 год неравенство в доходах увеличилось в 59 из 114 стран, по которым имеются данные, и уменьшилось в 40 из таких стран⁹.

III. Экономические условия для сокращения масштабов нищеты

22. Сокращение или несокращение масштабов нищеты всегда происходит в макроэкономическом контексте. Для устойчивого сокращения масштабов нищеты необходимы экономический рост и структурные изменения. Для усиления эффекта приводящих к сокращению масштабов нищеты роста и структурных изменений необходимо, чтобы процесс экономических преобразований был направлен на устранение неравенства и изоляции малоимущих и находящихся в неблагоприятном положении групп населения. Для обеспечения устойчивого сокращения масштабов нищеты следует также сосредоточить вни-

⁸ Albert Berry and John Serieux, *Riding the Elephants: The Evolution of World Economic Growth and Income Distribution at the End of the Twentieth Century (1980–2000)* (DESA Working Paper No. 27. ST/ESA/2006/DWP/27, September 2006).

⁹ World Bank, PovCalNet, accessed 8 June 2008.

мание на росте производительности и создании рабочих мест. Кроме того, макроэкономические стратегические рамки также зачастую устанавливают параметры социальной политики, определяя политическое пространство для действий правительств.

23. Макроэкономическая политика влияет на экономический рост и на распределение благ в результате такого роста. Страны, принявшие стабилизирующие меры и осуществлявшие программы структурной перестройки, пережили падение среднего значения экономического роста и усиление неравенства и нищеты в 80-е и/или 90-е годы XX века, особенно в Африке и Латинской Америке.

24. Если говорить в целом, то меры по обеспечению макроэкономической стабилизации привели к снижению объемов государственных инвестиций и к усилению колебаний показателей экономического роста и занятости. Сокращение государственных инвестиций в программы здравоохранения, образования и другие социальные программы острее всего затронуло малоимущих людей. На них также сказалась нестабильность производства, тем более что неквалифицированные работники первыми теряют работу и что темпы восстановления рабочих мест отстают от темпов восстановления производства.

25. Кроме того, поскольку в частном секторе не произошло, как это предполагалось, увеличения инвестиций в инфраструктуру, ряд стран столкнулся с серьезным дефицитом в области инфраструктуры. Больше всего от этой неадекватной ситуации пострадал сельскохозяйственный сектор.

26. Целями макроэкономической политики должны быть как краткосрочная стабильность, так и долгосрочное развитие. Государственные инвестиции в укрепление инфраструктуры, технического потенциала и в развитие людских ресурсов имеют важнейшее значение для роста и создания рабочих мест, а следовательно, и для сокращения масштабов нищеты. Поэтому стабилизация нуждается в более широком определении, которое включало бы в себя стабильность реальной экономики при снижении волатильности в плане производства, инвестиций, занятости и доходов. Это может потребовать увеличения бюджетного дефицита и темпов инфляции по сравнению с тем, что предписывается обычной макроэкономической политикой.

27. Широкомасштабная стабилизационная политика, ориентированная на реальную экономику, способна подстегнуть экономический рост различными путями. Она может помочь эффективнее реагировать на неожиданное сокращение инвестиций и производства в результате либо внешних потрясений, либо стихийных бедствий, которые могут оказывать негативное динамическое воздействие на перспективы роста в той или иной стране. Во многих развивающихся странах большое число людей по-прежнему подвержено нищете, поскольку находятся чуть выше черты бедности. Достаточно небольшого потрясения, чтобы они оказались в нищете. Широкомасштабная стабилизационная политика, учитывающая право на достойную работу каждого способного и желающего работать гражданина и наличие прямой связи между занятостью и нищетой, способна предотвратить рост нищеты.

28. Как правило, люди, живущие в нищете, и те, кто рискует оказаться в нищете, больше всех подвержены колебаниям в плане дохода и занятости. Широкомасштабная стабилизационная политика, сглаживающая такие колебания и

учитывающая наличие прямой связи между достойной работой и нищетой, может в значительной степени усилить воздействие экономического роста на сокращение масштабов нищеты.

29. В связи с волатильностью и в целом цикличностью предоставления помощи и ростом уязвимости перед потрясениями в развивающихся странах должно возродиться стремление к мобилизации внутренних ресурсов. Такая мобилизация должна быть антициклической, аккумулируя финансовые ресурсы в периоды бурного роста и используя эти ресурсы для финансирования политики стимулирования роста или принятия адресных мер во время спадов. Однако большинство развивающихся стран не имеют ресурсов или финансовых возможностей для принятия широкомасштабных антициклических мер, тем более что многие из них столкнулись с серьезной проблемой сокращения доходов от торговли после ее либерализации.

30. Кредитно-денежная и валютная политика должны играть поддерживающую роль и удовлетворять потребности правительств в плане деятельности в области развития и принятия антициклических мер. Доверие частного сектора к макроэкономической политике основывается, скорее, на вере в приверженность правительства антициклическим мерам и долгосрочному развитию, чем на наличии фиксированного показателя низких темпов инфляции, поскольку первая позволяет снизить неопределенность в отношении будущих ожиданий прибыли.

31. В условиях открытой развивающейся экономики режим валютного курса должен быть одновременно стабильным и гибким. Стабильность валютного курса необходима для поддержки способствующих росту и сокращению масштабов нищеты торговли и структурных изменений. Требование гибкости объясняется необходимостью иметь определенную степень свободы при реагировании на потрясения в плане торговли и счета движения капитала, с тем чтобы минимизировать их пагубные последствия для доходов, занятости и нищеты.

32. Помимо управления валютными курсами, финансовые органы должны также активно управлять счетом движения капитала в целях укрепления возможностей правительства в плане политического маневра. Это предоставит возможность для снижения валютного курса и проведения политики стимулирования роста в ответ на внешние потрясения и тем самым позволит смягчить их негативные последствия для ситуации с нищетой. Счет капитала должен быть открыт для поступления средств, особенно для прямых иностранных инвестиций, но закрыт для подверженных колебаниям краткосрочных вливаний или для чрезмерных внешних заимствований частного сектора.

33. Помимо того что бюджетно-финансовая политика в развивающихся странах должна быть антициклической, она должна также быть инклюзивной и ориентированной на развитие. Во многих развивающихся странах это потребует конкретного удовлетворения потребностей в плане продовольственной безопасности и развития сельского хозяйства посредством становления банковского дела в сельской местности и других инклюзивных финансовых инициатив. Правительствам следует подумать о возможности восстановления специализированных банков развития, особенно с целью содействия предоставляющим работу большому числу людей малым и средним предприятиям (МСП) и сельскому хозяйству. Эта деятельность может включать в себя направленное и суб-

сидированное кредитование, а также другие инициативы в порядке активной финансовой политики.

34. Кроме того, от частных коммерческих банков можно потребовать выполнения обязательств по обслуживанию сельских и других находящихся в неблагоприятном положении районов, сельского хозяйства, малых и средних предприятий, а также находящихся в неблагоприятном положении социальных групп. Правительства могут рассмотреть возможность использования целого спектра стратегических вариантов и инструментов для достижения таких целей. Требования в отношении резервных активов могут быть эффективным инструментом для стимулирования банков к инвестированию в социально значимые активы. Например, центральный банк мог бы составить перечень способствующих созданию рабочих мест инвестиций; впоследствии в отношении займов по таким инвестициям применялись бы более низкие резервные требования по сравнению, скажем, с теми, что применялись бы при покупке акций.

35. Центробанки могут также предпринимать шаги для создания институтов на основе совместных ликвидных средств и распределения рисков для предоставления займов малым предприятиям, которые имеют потенциал в плане создания рабочих мест, но не имеют адекватного доступа к кредитному рынку. Например, центробанки могут оказывать финансовую и административную поддержку в выпуске ценных бумаг на основе залогового финансирования, предполагающих предоставление кредитов малым предприятиям и кредитов на осуществление другой связанной с созданием большого числа рабочих мест деятельности, сводить эти инвестиции в единый пакет и затем продавать их на открытом рынке в качестве ценных бумаг. Кроме того, центробанки могут открывать специальный дисконтный фонд, предлагающий кредиты, гарантии или скидки институтам, которые, в свою очередь, кредитуют фирмы и кооперативы, занятые в деятельности, связанной с созданием большого числа рабочих мест.

36. Также все более активно развивается тенденция к приватизации государственных предприятий. Однако при приватизации обычно не учитываются условия занятости и вероятная потеря рабочих мест, которые влияют на ситуацию с нищетой. Следует обеспечить адекватную защиту в сфере занятости, а также осуществление активных программ на рынке труда. Также необходимо обеспечить, чтобы предоставление коммунальных услуг оставалось всеохватным независимо от формы собственности. Повсеместно должны предъявляться требования в отношении того, чтобы государственные коммунальные услуги, в случае их приватизации, предоставлялись находящимся в неблагоприятном положении группам и районам, с тем чтобы не усугублялась проблема нищеты.

37. Помимо этого, деятельность находящихся в общественной собственности или государственных предприятий не следует оценивать исключительно на основе бухгалтерских итогов, поскольку они зачастую преследуют другие цели, такие как создание рабочих мест или социальную защиту. Занятость на государственных предприятиях может быть более эффективным способом обеспечения социальной защиты, чем выплаты социальных пособий, с точки зрения самооценки, практического обучения и взаимных обязательств.

38. В общем и целом макроэкономическая политика не должна быть направлена лишь на удержание под контролем инфляции и бюджетного дефицита. Ее целями должны быть стабилизация реальной экономики и уменьшение волатильности производства, инвестиций, занятости и дохода. Бюджетно-

финансовая политика способна играть важную антициклическую роль, если в периоды бурного роста накапливать ресурсы, которые во время спадов могут использоваться для финансирования политики стимулирования роста или принятия адресных мер. Кредитно-денежная политика способна играть вспомогательную роль, поддерживая антициклические меры и действия в области развития, особенно в том случае, если они не ограничиваются задачей сдерживания инфляции на низком уровне, а включают такие меры, как специализированное кредитное регулирование для содействия занятости и сокращения масштабов нищеты.

IV. Политика на рынке труда и социальная политика, направленные на сокращение масштабов нищеты

Политика на рынке труда

39. На состоявшейся в Копенгагене в 1995 году Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития содействие полной и производительной занятости было провозглашено в качестве одной из трех основ социального развития. Таким образом, определяющее значение производительной занятости и достойной работы для всех в целях сокращения масштабов нищеты пользуется широким признанием¹⁰.

40. Несмотря на эти заявления, в последние три десятилетия задача по обеспечению людей производительной и достойной работой не получала в повестке дня в области развития того внимания, которого она заслуживает. По сути, с размыванием трудовых стандартов в рамках программы экономической либерализации мирились, а во многих случаях этому даже способствовали, исходя из того, что она будет способствовать ускорению экономического роста, что, в свою очередь, будет вести к созданию рабочих мест, при условии, что рынок труда будет оставаться гибким.

41. Однако вместо этого большая гибкость рынка труда зачастую приводила к незащищенности в плане формы занятости, трудоустройства и дохода. Эта тенденция сопровождалась активизацией перехода к неформальной занятости, даже в развитых странах. Использование внешнего подряда и передача работ внешним исполнителям также приводили к росту опасений и к обострению чувства незащищенности среди трудящихся промышленно развитых стран. С годами экономическая незащищенность трудящихся, а значит, и их подверженность нищете усиливались, даже в периоды бурного экономического роста.

42. Глобальные экономический и финансовый кризисы привели к массовой потере рабочих мест. Согласно оценкам, содержащимся в докладе МОТ за 2009 год в отношении глобальных тенденций в области занятости, на основании прогнозов роста можно предположить, что в результате экономического кризиса число безработных во всем мире может увеличиться в 2009 году на 20–50 миллионов человек. Общемировой уровень безработицы превысит

¹⁰ На Встрече на высшем уровне 2005 года была подтверждена приверженность принятию на национальном и международном уровнях мер для содействия полной и производительной занятости. В 2008 году в рамках сформулированной в Декларации тысячелетия цели 1, касающейся сокращения масштабов нищеты, был дополнительно установлен новый целевой показатель в отношении занятости.

7 процентов, а общее число безработных составит 230 миллионов. Как следствие, по оценкам, 200 миллионов трудящихся могут оказаться в крайней нищете¹¹, особенно в развивающихся странах, где экономический рост достигался преимущественно за счет экспорта. Такой рост в этой категории не только создаст серьезные угрозы в плане социальных расходов и социальной стабильности, учитывая, что восстановление в сфере занятости происходит с большим отставанием, но и, по всей вероятности, сведет на нет прогресс, достигнутый в последнем десятилетии в деле сокращения масштабов крайней нищеты посредством создания возможностей по обеспечению всех достойной работой.

43. Неформальная экономическая деятельность всегда играла значительную роль в развивающихся странах, особенно в Латинской Америке и в странах Африки к югу от Сахары. Поскольку дерегулирование рынка труда не привело к ускорению процесса создания рабочих мест в формальном секторе, доминирующим в плане занятости в большинстве развивающихся государств стал неформальный сектор. Это создало серьезную проблему для этих стран в плане их усилий по сокращению масштабов нищеты. Работа в неформальном секторе экономики обычно является неквалифицированной и низкопроизводительной, зачастую оплачивается ниже прожиточного уровня, характеризуется плохими условиями труда и, как правило, не предусматривает или почти не предусматривает правовой или социальной защиты. Хотя не все работающие в неформальном секторе экономики бедны, существует высокая вероятность того, что малоимущие трудящиеся сосредоточены именно в неформальном секторе экономики и заняты в низкопроизводительных сферах деятельности.

44. Потеря работы больше всего сказывается на малоимущих людях и тех, кому грозит нищета. Поэтому составной частью всеобъемлющей системы социальной защиты должна быть активная политика на рынке труда с особым упором на программы обучения и предоставление услуг по трудоустройству тем, кто потерял работу. В долгосрочном плане активная политика на рынке труда должна быть направлена на формирование такой системы обучения и подготовки, которая вела бы к укреплению производительного потенциала рабочей силы и способности трудящихся устроиться на работу.

45. Программы общественных работ превратились в серьезный инструмент для создания рабочих мест в условиях высокой или хронической безработицы или во время кризисов. Эти программы нацелены на оказание помощи малоимущим путем обеспечения их оплачиваемой работой по восстановлению пострадавших в результате стихийного бедствия районов или по созданию необходимой инфраструктуры, что, в свою очередь, повышает уровень их благосостояния. Большинство этих программ носят временный характер, однако некоторые из них предлагают планы гарантированной занятости, обеспечивающие некую минимальную занятость на постоянной основе.

46. Эти программы позволяют повысить доходы участников и при этом поддерживать, совершенствовать или создавать ценную инфраструктуру. Однако немногие из этих программ предоставляют возможности для устойчивой занятости. Они редко стимулируют создание рабочих мест в частном секторе и редко предлагают долгосрочные решения проблем безработицы или неполной занятости.

¹¹ ILO, Report of the Director-General, *Tackling the global jobs crisis: Recovery through decent work policies* (International Labour Conference, 98th session 2009, Report I(A)).

47. При этом можно разработать более универсальные и постоянные схемы гарантированной занятости, которые позволят избежать некоторых проблем. Например, универсальная схема гарантированной занятости может предусматривать работу в течение полного рабочего дня (при желании — неполного рабочего дня), без каких-либо временных ограничений, и выплату всем работающим единой заработной платы¹². Минимальная заработная плата становится эффективной лишь в сочетании с гарантией трудоустройства. Поэтому зарплата, выплачиваемая в рамках схем гарантированной занятости, может стать фактически минимальной, или социальной, зарплатой.

48. Наконец, такие программы могли бы служить дополнением к существующим положениям в области социальной защиты, с тем чтобы предоставить трудящимся, потерявшим работу, более широкий выбор. Участие в такой программе позволяет этим трудящимся сохранить самоуважение и профессиональные навыки и не пополнить ряды тех, кто в течение долгого времени остается безработным. Таким образом, при восстановлении экономики их доступ к более интересной работе облегчается, а частный сектор имеет резерв квалифицированных работников, готовых к трудоустройству, и ему не приходится оплачивать их переподготовку. Государственный сектор также выигрывает от такой ситуации, поскольку эти трудящиеся приходят с навыками и опытом, приобретенными в ходе их прежней работы в частном секторе. Такого рода программа для работников формального сектора может финансироваться за счет сборов (таких, как взносы на страхование от безработицы), выплачиваемых в период бурного роста.

Социальная политика

49. Под социальной защитой подразумевают группу политических мер и программ, которые позволяют снизить уровень нищеты и уязвимости. Они направлены на защиту наиболее уязвимых членов общества от потрясений и опасностей в плане получения средств к существованию, на укрепление социального статуса и прав обездоленных, защиту трудящихся и уменьшение подверженности людей опасностям, связанным с плохим состоянием здоровья, инвалидностью, старостью или безработицей.

50. Планы социального страхования и пенсионного обеспечения направлены на предоставление населению трудоспособного возраста, а также пожилым людям возможности более равномерно распределять потребление в течение жизни. Программы социального страхования могут быть либо программами по месту работы, либо универсальными. В развивающихся странах доля бедных семей, покрываемых социальным страхованием по месту работы, обычно мала, что служит отражением доминирующей роли неформальных рынков труда. Эти программы обычно требуют от бенефициаров по крайней мере частичного участия во вкладах и рисках.

51. Инвестиции в образование могут играть очень важную роль в сокращении масштабов нищеты благодаря тому, что образование содействует росту, хотя для реализации потенциала образования с точки зрения повышения производи-

¹² Хаймэн Мински высказывал такое предложение в середине 1960-х и в середине 1980-х годов XX века (Human P. Minsky, *Stabilizing an Unstable Economy* (New Haven, CT, Yale University Press, 1986)).

тельности необходимы дополнительные относящиеся к спросу меры по созданию рабочих мест.

52. Прогресс, достигнутый развивающимися странами в последнее десятилетие по многим показателям в области образования, впечатляет. Однако остаются серьезные пробелы. Наблюдаются значительные диспропорции в плане доступа к образованию, среди прочего, между мальчиками и девочками, между детьми из богатых и бедных семей и между городскими и сельскими районами. Значительное число детей по-прежнему остается за рамками школы, и во многих странах качество образования является по-прежнему неудовлетворительным. Правительства пока не сумели решить проблему сохраняющегося неравенства в образовании.

53. Повышение уровня образования девочек и женщин, в частности, может содействовать сокращению масштабов нищеты по многим направлениям. Улучшение качества образования женщин, как правило, ведет к увеличению их доли в составе экономически активного населения и их заработка. Образование женщин также несет с собой переходящие от поколения к поколению образовательные выгоды, поскольку с ним связаны снижение уровней детской и материнской смертности и повышение уровня образования среди детей. Образование женщин приводит к снижению фертильности, что, в свою очередь, может способствовать увеличению их доли в составе экономически активного населения и к увеличению их заработка. Позитивная связь между образованием женщин и их заработком, безусловно, находится в зависимости от возможностей на рынке труда. И в развитых, и в развивающихся странах дискриминация на рынке труда означает, что для женщин более высокий уровень образования не всегда приводит к увеличению заработка.

54. Улучшение ситуации в области здравоохранения также оказывает позитивное воздействие на экономическое развитие. Признавая большое значение инвестиций в здравоохранение, правительства и частный сектор создали в 2002 году Глобальный фонд по борьбе со СПИДом, туберкулезом и малярией.

55. Увеличения бюджетных ассигнований на здравоохранение недостаточно для того, чтобы помочь малоимущим улучшить состояние здоровья и достичь согласованных на международном уровне целей в области здравоохранения. В большинстве случаев расходы на здравоохранение распределяются неравномерно, в пользу более обеспеченных слоев общества, и неравенство в сфере здравоохранения усиливается. Поэтому общественное здравоохранение — это ключевой аспект предоставляемых правительством услуг, влияющих на здоровье малоимущих. Важнейший вопрос состоит в том, как эффективнее всего добиться того, чтобы они действительно могли пользоваться этими услугами.

56. Важную роль в сокращении масштабов нищеты играет также политика социальной интеграции. Различные социальные группы, включая женщин, престарелых, инвалидов и представителей коренного населения, по множеству позиций находятся в невыгодном положении по сравнению с другими, и в целом у них больше шансов оказаться в изоляции и жить в нищете. Долговременная изоляция может приводить к хронической бедности. Поэтому необходимо на всех уровнях проводить политику, направленную на противодействие изоляции и ее предотвращение. Необходима политика, направленная на изменение общества, с тем чтобы люди, находящиеся в социальной изоляции, и маргинализированные лица стали частью общества, в котором они живут, и

чтобы передающихся от поколения к поколению бедности и изоляции больше не было.

57. В основе обездоленности лежит дискриминация, зачастую прочно укоренившаяся в социальных структурах и культурных нормах. Таким образом, антидискриминационная политика и усилия по борьбе с нищетой дополняют друг друга и крайне важны для успешной социальной интеграции.

58. Юридическое признание прав не обязательно приводит к сокращению неравенства в плане доступа к услугам. Для содействия равенству прав и возможностей находящихся в неблагоприятном положении групп населения требуется перераспределение ресурсов в целях уменьшения диспропорций и содействия усилиям как в области социального охвата, так и в плане сокращения масштабов нищеты. Для проведения политики, отвечающей интересам всех социальных групп, большое значение имеет тщательно продуманная политика перераспределения, содействующая равенству возможностей и более совершенному распределению доходов. Решению проблемы неравенства также способствуют прогрессивное налогообложение и увеличение социальных расходов.

59. Обеспечение доступа изолированных групп к производственным активам (земля и капитал) может способствовать борьбе с нищетой и содействовать социальному охвату. Например, земельные реформы и оформление прав собственности на землю, особенно в аграрных обществах, могут служить интересам женщин, коренных народов и других относящихся к меньшинствам групп.

60. Тезис о важности участия населения для деятельности по сокращению масштабов нищеты и политики социальной интеграции основан на простой посылке, согласно которой люди должны иметь возможность влиять на решения, которые влияют на их жизнь. Бедность сама по себе является серьезным препятствием для участия, однако если не способствовать участию и социальной вовлеченности, то, возможно, нам просто никогда не удастся должным образом осуществить политику сокращения масштабов нищеты. Поэтому важно устранять препятствия на пути участия и содействовать активному участию. Невозможно достичь социального охвата без высокой степени политической вовлеченности, что предполагает демократическое участие.

Программы сокращения масштабов нищеты

61. Поскольку, несмотря на экономический рост во многих странах, уровень нищеты оставался постоянным или увеличивался, стало ясно, что рост сам по себе не ведет к сокращению масштабов нищеты и что экономическое восстановление вовсе не обязательно трансформируется в значительные социальные улучшения. Как следствие этого, правительства и учреждения в области развития стали создавать или поддерживать программы сокращения масштабов нищеты. Сегодня различные программы сокращения масштабов нищеты осуществляются в большинстве развивающихся стран. Они включают в себя такие инструменты, как микрофинансирование, обусловленные денежные пособия и права собственности.

62. Участники состоявшейся в 2006 году Глобальной встречи на высшем уровне по вопросам микрокредитования обязались обеспечить микрофинансированием к 2015 году 175 миллионов малоимущих семей. Правительства и уч-

реждения в области развития поддерживают расширение сети институтов микрофинансирования. Институты, занимающиеся микрофинансированием, зачастую конкретно ориентированы на женщин, которые составляют подавляющее большинство их клиентов. Традиционные структуры и механизмы коллегиального обзора обеспечивают кредитоспособность, а займы гарантируются на основе совместной ответственности.

63. Однако с помощью одного лишь микрофинансирования нельзя искоренить нищету. Для того, чтобы микрофинансирование приводило к сокращению масштабов нищеты, его необходимо дополнить другими механизмами. Поэтому некоторые институты, занимающиеся микрофинансированием, и неправительственные организации предлагают курс обучения для развития навыков управления и предпринимательства. Кроме того, без поддерживающей структуры в виде макроэкономической, торговой и индустриальной политики микропредприятия будут оставаться весьма небольшими по своему размеру, практически не имея прямых и обратных связей и возможностей в плане создания рабочих мест.

64. Тем не менее микрофинансирование помогало малоимущим поддерживать их уровень потребления в периоды циклических спадов или неожиданных кризисов. Эту позитивную роль микрофинансирования не следует полностью сбрасывать со счетов. Если благодаря выравниванию уровня потребления или расходов родители могут отправить своих детей на учебу в школу, приобрести необходимые лекарства и обеспечивать своих детей калорийным питанием, то это означает, что микрофинансирование, вероятнее всего, оказывает позитивное долгосрочное воздействие на производительность и, следовательно, на сокращение масштабов нищеты.

65. Обусловленные денежные пособия в последнее время стали широко распространенной формой социальной защиты в развивающихся странах. Обусловленные денежные пособия — это денежные пособия, предоставляемые малоимущим и находящимся в неблагоприятном положении лицам на условиях того, что они возьмут на себя конкретные обязательства, например, отправят детей на учебу в школу и будут регулярно проверять состояние здоровья. Таким образом, обусловленные денежные пособия зачастую планируются как сочетание денежных пособий и предоставления услуг, подчеркивая прочную связь с рынком труда и семейными обязанностями.

66. Спорным вопросом применительно к обусловленным денежным пособиям является вопрос о желательности выдвижения условий. Предполагается, что оговаривание выплаты пособий определенными условиями побуждает людей к желательным изменениям в поведении. Такая обусловленность может также способствовать преодолению асимметричности в плане информации. Например, правительства могут лучше понимать выгоды иммунизации, и программа денежных пособий, обусловленных требованием иммунизации, может помочь в преодолении этой асимметричности. Обусловленные денежные пособия могут также помочь женщинам, предпочтения которых в большей степени совпадают с предпочтениями правительства, но которые, возможно, не имеют достаточного веса в семьях в плане укрепления своих позиций и отстаивания своих взглядов. Обусловленность пособий также помогает сделать их более приемлемыми для среднего налогоплательщика.

67. Однако отслеживание поведения людей сопряжено со значительными издержками, и у многих развивающихся стран не имеется административных возможностей для надлежащего мониторинга. Кроме того, некоторым малоимущим семьям бывает трудно выполнить условия из-за сложности доступа к медицинским учреждениям или школам. Как правило, обусловленные денежные пособия ориентированы лишь на семьи, в которых имеются дети школьного возраста, а это означает, что нуждающиеся семьи, не имеющие детей школьного возраста, исключены из сферы их действия.

68. С учетом некоторых проблем, связанных с обусловленностью и назначением пособий, поднимается вопрос о том, не следует ли сделать прямые денежные пособия малоимущим универсальными и/или необусловленными. Необусловленные денежные пособия все чаще используются для ограничения масштабов острой проблемы нищеты и лишений во время чрезвычайных ситуаций. Эти программы обычно применяются совместно с оказанием помощи натурой, например продовольственной помощи, однако преследуют более широкие цели, чем удовлетворение неотложных потребительских нужд за счет натуральных пособий, и направлены на укрепление возможностей в плане получения средств к существованию и долгосрочных доходов.

69. В случае чрезвычайной ситуации можно задействовать универсальные схемы денежных пособий, такие, как предоставляемые без каких-либо условий пособия в размере базового дохода. Критики таких программ утверждают, что выплата пособий в размере базового дохода приводит к сокращению общего числа занятых в экономике за счет уменьшения предложения рабочей силы и ослабления стремления работать вследствие увеличения приемлемого порога заработной платы. Однако в развивающихся странах наличие пособий в размере базового дохода может приводить к росту как производительности, так и спроса на труд. Это возможно, например, в том случае, если пособия в размере дохода снижают необходимость в том, чтобы работающие отправляли денежные переводы своим семьям, в результате чего у них будет оставаться больше средств от зарплаты, которые они могут использовать для собственного потребления или для повышения своей квалификации.

70. Между нищетой и отсутствием собственности имеется тесная связь, поскольку люди, живущие в нищете, не имеют не только достаточного дохода, но и активов, необходимых для получения дохода. Важнейшим активом является земля, особенно для сельской бедноты, так как она дает средства к существованию, и те, у кого нет земли, зачастую относятся к категории беднейших людей мира. Имеются также данные, свидетельствующие о том, что владение землей влечет за собой увеличение инвестиций в образование детей и, следовательно, может способствовать сокращению масштабов нищеты, передающейся от поколения к поколению.

71. Земля также может использоваться в качестве залога при выдаче инвестиционных кредитов или может быть продана, чтобы выручить необходимый капитал для инвестирования в приносящую доход деятельность. В связи с этим стали проводиться кампании по оформлению прав собственности на землю среди обитателей городских трущоб, живущих на земле, которая им не принадлежит.

72. Тем не менее официальное оформление прав на землю страдает той же ограниченностью, что и микрофинансирование. В отсутствие роста экономики

новые владельцы земли не могут расширять свои возможности. Зачастую им недостает образования и предпринимательских навыков, для того чтобы организовать бизнес на заемствованные средства. Они избегают риска и более обеспокоены возможностью потерпеть неудачу и поэтому теряют свои активы (землю), используемые в качестве залога. Бедность сама по себе является препятствием для предпринимательства и готовности идти на риск.

73. В общем и целом, в ряде развивающихся стран уровень финансирования социального сектора в расчете на душу населения по-прежнему ниже уровня, достигнутого в 70-е годы XX столетия. В данном случае нельзя говорить ни о качественном улучшении, ни о, в меньшей степени, количественном росте в соответствии с прогнозированными темпами, а в некоторых странах и без того неадекватная социальная инфраструктура в таких областях, как здравоохранение и образование, претерпела дальнейшие изменения в сторону ухудшения. Один из основных выводов применительно к будущим усилиям состоит в том, что, несмотря на выгоды, связанные с повышением эффективности социальной политики, в политическом плане необходимо уделять больше внимания последствиям сокращения государственных ассигнований на социальный сектор.

V. Политические рекомендации

74. Предстоящие задачи по сокращению масштабов нищеты многочисленны и трудны и усугубляются глобальным экономическим кризисом. Крайне важно, чтобы этот тяжелейший кризис привел к серьезному переосмыслению политических подходов, которые до сих пор доминировали в обсуждениях на тему роста и нищеты. Необходимо развивать и расширять альтернативный анализ, в котором приоритетное внимание уделяется необходимости структурных преобразований, обеспечивающих устойчивый рост реального производства, занятости и доходов и содействующих отвечающему интересам малоимущих развитию на основе всеобщего участия.

75. По мере того, как грань между малоимущим и остальным населением становится менее четкой и менее выраженной, экономический кризис напоминает нам о том, что нищета — это не принадлежность какой-то определенной группы лиц, а, скорее, ситуация, в которой каждый рискует оказаться в какой-то момент своей жизни. Вместо того, чтобы дожидаться экономического восстановления, перед тем как обратить внимание на малоимущих, было бы целесообразно в качестве стратегии стимулирования восстановления заняться разработкой политики и выделением ресурсов для обеспечения минимального благосостояния всех людей: и тех, кто уже живет в нищете, и тех, кто рискует оказаться в ней. Для того чтобы население мира было производительным и могло способствовать реальному экономическому восстановлению, очень важно обеспечить, чтобы оно было здоровым, образованным, имело нормальные жилищные условия и хорошо питалось. Таким образом, подход к вопросу сокращения масштабов нищеты должен быть ориентирован на развитие и должен быть цельным, соединяя в себе экономическую и социальную политику для достижения в процессе развития таких результатов, которые прежде всего служили бы интересам людей.

76. Макроэкономическая политика не должна быть направлена лишь на удержание под контролем инфляции и бюджетного дефицита. Ее целями долж-

ны быть стабилизация реальной экономики и уменьшение волатильности в плане производства, инвестиций, занятости и дохода. Она должна быть направлена на обеспечение как краткосрочной стабильности, так и долгосрочного развития. Бюджетно-финансовая, а также кредитно-денежная политика способны играть важную антициклическую роль в поддержке государственного инвестирования в создание инфраструктуры, в технический потенциал и в людские ресурсы. Такие инвестиции крайне важны для роста и обеспечения производительной занятости, а следовательно, и для сокращения масштабов нищеты.

77. Социальная политика должна строиться на структурных детерминантах распределения богатства и дохода и нищеты, в первую очередь детерминантах образования и занятости. Эти факторы являются ключом к тому, чтобы разорвать цепочку, по которой неравенство и нищета передаются от поколения к поколению. Сфера приложения социальной политики многогранна. Без ущерба для других усилий на социальном фронте следует в порядке содействия равенству, делать акцент на стратегию, программы и политику роста, влияющие на людские ресурсы, занятость и социальную защиту.

78. Социальную политику не следует рассматривать как набор улучшающих ситуацию мер для исправления рыночных и институциональных просчетов и для временного управления рисками, с которыми сталкиваются малоимущие семьи. Вместо этого она должна быть ориентирована на удовлетворение основных потребностей и предоставление общественных благ, что остается в первую очередь обязанностью государства. Нельзя достичь всеобщего развития, если эта деятельность осуществляется неадекватно, нескоординировано и разрозненно.

79. Трудовой доход — это основной источник доходов для малоимущих. В связи с этим развитие людских ресурсов, создание рабочих мест и повышение качества занятости — это важнейшие моменты в плане устойчивой борьбы с нищетой.

80. Опыт многих стран свидетельствует о том, что обеспечение людей достойной работой имеет определяющее значение для всеобщего роста, ведущего к сокращению масштабов нищеты. Целью макроэкономической политики должно быть содействие обеспечению полной и производительной занятости и достойной работы для всех. Это поможет обеспечить последовательность и слаженность экономической и социальной политики. Это также приведет к более справедливому распределению благ экономического роста, способствуя тем самым как уменьшению неравенства, так и сокращению масштабов нищеты.

81. Поэтому одним из важнейших компонентов любой стратегии развития должна быть такая стратегия в области занятости, которая направлена на содействие обеспечению людей достойной работой в условиях равенства, безопасности и уважения человеческого достоинства, и которая ориентирована на включение в макроэкономическую политику мер по созданию рабочих мест. Такая стратегия также требует, чтобы базовым критерием для макроэкономической политики и для политических решений, принимаемых в других областях, был анализ их последствий с точки зрения занятости. Кроме того, она требует принятия конкретных мер по охвату неформального сектора программами социальной защиты и по созданию стимулирующих структур, содействующих

созданию рабочих мест путем направления инвестиций в те сектора, которые являются высокопродуктивными и в которых трудится большое число людей, с особым упором на содействие развитию малых и средних предприятий.

82. Также набирает силу тенденция к приватизации государственных предприятий. Однако при приватизации нельзя забывать об условиях занятости и вероятной потере рабочих мест, поскольку они влияют на ситуацию с нищетой, особенно на положение малоимущих трудящихся. Следует обеспечить адекватную защиту условий занятости, а также осуществление активных программ на рынке труда. Аналогичным образом необходимо обеспечить, чтобы предоставление коммунальных услуг оставалось всеохватным, независимо от формы собственности. Государственные коммунальные службы, в случае их приватизации, необходимо обязывать предоставлять надлежащие услуги находящимся в неблагоприятном положении группам и районам.

83. Развитие людских ресурсов — это один из важнейших компонентов всеобъемлющей стратегии развития, поскольку оно оказывает воздействие одновременно на неравенство, сокращение масштабов нищеты, экономический рост и социально-политическую интеграцию. Государственные социальные расходы имеют важнейшее значение в плане поддержки инвестиций в людские ресурсы. Государственные социальные расходы должны быть сохранены и даже увеличены в условиях нынешнего кризиса с целью защиты инвестиций в людские ресурсы. Этот принцип должен также учитываться при разработке комплексных мер по стимулированию и при оказании международной поддержки развивающимся странам с низким уровнем дохода.

84. В частности, те, кто отвечает за формирование политики, должны прилагать усилия к тому, чтобы достаточные средства направлялись на содействие развитию людских ресурсов, особенно в области образования и здравоохранения. Поскольку существует взаимосвязь между прежними диспропорциями в этих областях и нынешними диспропорциями в плане дохода как внутри стран, так и между странами, развивающимся странам следует в приоритетном порядке увеличить объем государственных ассигнований на здравоохранение и образование, а также предпринимать усилия по повышению качества услуг.

85. Другим, хотя и не менее важным аспектом развития людских ресурсов, являются программы профессиональной подготовки. Необходимость обеспечения конкурентоспособности в условиях глобальной экономики, с ее стремительным развитием процесса технических новаций, требует осуществления быстрых и значительных преобразований в области подготовки рабочей силы. Поэтому следует прилагать широкомасштабные усилия, направленные на то, чтобы люди получали самые современные знания и навыки, которые необходимы им, чтобы быть конкурентоспособными на рынке труда.

86. Более совершенные системы социальной защиты — это также ключевые элементы комплексного подхода к искоренению нищеты и обеспечению большего равенства. Эти системы должны обеспечивать всеобщий охват и страхование от основных рисков, особенно связанных со здоровьем, старением и безработицей, в рамках единого комплексного пакета.

87. Формирование доступных и адекватных институтов социальной защиты существенно необходимо для того, чтобы успокоить находящиеся в неблагоприятном положении группы населения и уверить их в том, что негативные по-

следствия экономических реформ и спадов деловой активности не окажут на них чрезмерно сильного воздействия. Такие системы социальной защиты следует разрабатывать на постоянной институциональной основе, с тем чтобы иметь возможность для принятия быстрых мер реагирования в случае возникновения кризиса. Однако их не следует рассматривать как замену для базовой социальной политики. Поэтому их финансирование во время кризисов не должно приводить к сокращению расходов на людские ресурсы или на более постоянные по своему характеру схемы социальной защиты. Более того, со временем они должны быть преобразованы в элементы более перманентной системы социального обеспечения.

88. Тем не менее обычная практика применения принципа социальной защиты вполне подпадает под категорию «дополнений» к макроэкономической политике. Так, меры социальной защиты и программы адресных пособий рассматриваются как важное средство смягчения негативных краткосрочных последствий кризисов и обеспечения политической поддержки реформ, направленных на обеспечение макроэкономической стабильности и устранение препятствий на пути долгосрочного роста. Такие взгляды на социальную политику как на приложение к макроэкономической политике несовместимы с концепцией комплексной политики, которая должна быть основой для хорошо продуманных социально-экономических стратегий.

89. Базовая социальная защита для всех является обязательной в эпоху усиления экономической незащищенности вследствие глобализации и сопутствующих ей тенденций, выражающихся в неформальной и нерегулярной занятости трудовых ресурсов. Нынешние глобальные кризисы и их воздействие на трудящихся как в развитых, так и в развивающихся странах все больше подчеркивают важность обеспечения минимальной социальной защиты для малоимущих, а также для всех остальных. Тем, кто беден, определенная базовая социальная защита поможет избежать еще более глубокого погружения в бездну нищеты; остальным она поможет стать менее подверженными нищете.

90. Распространение базовой социальной защиты на всех должно быть компонентом всех комплексов мер по стимулированию. В краткосрочном плане, пособия позволят тем, кто более всего нуждается в помощи, поддерживать уровень потребления, порождая столь необходимый спрос во время экономической рецессии; в долгосрочном плане, социальные инвестиции в людские ресурсы (питание, здравоохранение и образование) будут способствовать укреплению будущего роста.

91. В связи с усилением неравенства задача по содействию социальной интеграции становится более труднодостижимой. Социальная сплоченность и солидарность — это важнейшие условия развития и социального прогресса, и необходимо поддерживать усилия по развитию и укреплению институтов и механизмов, способствующих социальной интеграции. Хорошо образованные, здоровые, нормально трудоустроенные, социально защищенные граждане содействуют социальной сплоченности в стране и приносят динамизм во все аспекты жизни и культуры. Содействуя единству и снижая уровень обездоленности, социальное развитие укрепляет демократические институты и процессы, делает социально-экономические связи более гармоничными и обеспечивает прочную основу для достижения долгосрочного развития и процветания.

92. И наконец, для сокращения масштабов нищеты требуются усилия не только на национальном уровне; для этого также требуется недвусмысленная приверженность международного сообщества в плане признания, поощрения и требования того, чтобы приоритетное внимание уделялось более эффективным с точки зрения социальных инвестиций усилиям, направленным на поощрение солидарности и справедливости. Что касается самых богатых стран, то такая приверженность должна также находить свое отражение в предоставлении помощи в соответствии с международно согласованным целевым показателем в 0,7 процента валового национального продукта и в открытии рынков для товаров из развивающихся стран.
