



Комиссия социального развития

Сорок девятая сессия

9–18 февраля 2011 года

Пункт 3(а) предварительной повестки дня*

**Последующие мероприятия по итогам Всемирной встречи
на высшем уровне в интересах социального развития
и двадцать четвертой сессии Генеральной Ассамблеи**

Искоренение нищеты

Доклад Генерального секретаря

Резюме

Настоящий доклад был подготовлен в соответствии с резолюцией 2010/10 Экономического и Социального Совета, в которой Совет постановляет, что приоритетной темой для цикла обзора и обсуждения вопросов политики 2011–2012 годов будет являться тема «Искоренение нищеты» с учетом ее связи с социальной интеграцией и обеспечением полной занятости и достойной работы для всех. В данном докладе рассматриваются текущие тенденции в области нищеты и проводится обзор основных трудностей на пути ее искоренения.

* E/CN.5/2011/1, будет издан позднее.



I. Введение

1. Со времени проведения в 1995 году Встречи на высшем уровне в интересах социального развития искоренение нищеты стало основополагающей целью развития. В качестве главного шага на пути к достижению этой цели в Декларации тысячелетия была поставлена задача сократить вдвое за период 1990–2015 годов долю населения, имеющего доход менее 1 долл. США в день.

2. Хотя ожидается, что на глобальном уровне эта задача будет решена, некоторые страны и регионы, вероятно, с ней не справятся. На прошедшем в Нью-Йорке 20–22 сентября 2010 года пленарном заседании Генеральной Ассамблеи высокого уровня, посвященном целям в области развития, сформулированным в Декларации тысячелетия, правительства стран отметили, что, несмотря на препятствия, был достигнут прогресс, в том числе в области искоренения нищеты, однако выразили обеспокоенность в связи с тем, что число людей, живущих в условиях крайней нищеты и голода, превысило миллиард человек (см. резолюцию 65/1). С учетом того, что для намеченной даты достижения этой цели в 2015 году остается менее пяти лет, необходимы срочные меры по ускорению прогресса, на основе обобщения успехов и опыта, в особенности в тех регионах, которые отстают в сфере уменьшения масштабов нищеты и где сохраняется социально-экономическое неравенство.

3. В настоящем докладе представлены текущие тенденции в области нищеты и проводится обзор основных трудностей на пути ее искоренения¹. Доклад следует рассматривать совместно с «Докладом об осуществлении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия» за 2010 год,² докладом Генерального секретаря «Выполнение обещания: перспективный обзор для содействия разработке согласованной программы действий по достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, к 2015 году» (A/64/655), докладом Генерального секретаря «Проведение второго Десятилетия Организации Объединенных Наций по борьбе за ликвидацию нищеты (2008–2017 годы)» (A/65/230), а также «Докладом о мировом социальном положении за 2010 год: переосмысливая нищету»³.

II. Прогресс в деле искоренения нищеты

A. Нищета, обусловленная низким доходом

4. Значительный прогресс в сокращении масштабов нищеты и повышении уровня жизни был достигнут в Восточной Азии, в частности в Китае. В других регионах результаты менее успешные: страны Африки к югу от Сахары и некоторые части Восточной Европы и Центральной Азии в настоящее время не приблизились к достижению целевых показателей в области искоренения ни-

¹ В докладе учитываются данные, предоставленные Комитетом неправительственных организаций по социальному развитию.

² Доклад об осуществлении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, за 2010 год (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.10.I.7. Имеется по адресу: www.un.org/millenniumgoals).

³ Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.09.IV.10. Имеется по адресу: www.un.org/esa/socdev/rwss/2010-media.html.

щеты, как показано в таблице 1. В странах Африки к югу от Сахары масштабы нищеты сокращались быстрыми темпами с конца 1990-х годов и, как ожидается, будут продолжать уменьшаться, несмотря на нынешний экономический и финансовый кризис, однако в данном регионе предстоит еще многое сделать в этом направлении. В 2005 году более половины населения стран к югу от Сахары все еще проживало в условиях крайней нищеты, и многие из них находились намного ниже черты бедности, чем в других регионах. Несмотря на то, что в Южной Азии ожидается достижение целевого показателя в области искоренения нищеты к 2015 году, темпы сокращения масштабов нищеты в данном регионе необходимо увеличить с уровня в среднем 1,6 процента в год, зафиксированного в период 1990–2005 годов, до уровня 4,4 процента в год в период 2005–2015 годов.

Таблица 1
Доля населения, имеющего доход менее 1,25 долл. США в день, целевой показатель для 2015 года и прогнозируемый уровень для 2015 года

Регион	Доля населения, имеющего доход менее 1,25 долл. США в день		Целевой показатель для 2015 года	Прогнозируемый уровень для 2015 года (посткризисный сценарий) ^a
	1990 год	2005 год		
Восточная Азия и Тихоокеанский регион	54,7	16,8	27,4	5,9
Восточная Европа и Центральная Азия	2,0	3,7	1,0	1,7
Латинская Америка и Карибский бассейн	11,3	8,2	5,7	5,0
Ближний Восток и Северная Африка	4,3	3,6	2,2	1,8
Южная Азия	51,7	40,3	25,9	22,8
Страны Африки к югу от Сахары	57,6	50,9	28,8	38,0
Всего	41,7	25,2	20,9	15,0

Источники: *Global Monitoring Report 2010: the Millennium Development Goals after the crisis*. (Washington, D.C., the International Monetary Fund and the World Bank).

^a Всемирный банк разработал три сценария по сокращению масштабов нищеты для каждого региона к 2015 году и после него (до 2020 года): посткризисный сценарий, докризисный сценарий и сценарий низких темпов роста. Посткризисный сценарий предполагает относительно быстрый экономический подъем в 2010 году и стабильный рост в будущем.

5. Несмотря на то, что прогнозируемое сокращение масштабов нищеты, связанной с низким доходом, внушает оптимизм, во многих странах нищета остается острой и трудноискоренимой проблемой. Достижение целевых показателей в области искоренения нищеты, сформулированных в Декларации тысячелетия — это всего лишь шаг на пути к обязательству по искоренению нищеты, провозглашенному на Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития. К примеру, в Индии к 2015 году более 300 миллионов человек все еще будут жить в условиях крайней нищеты, даже если эта страна, как и ожидается, достигнет целевого показателя в области искоренения нищеты. Согласно прогнозам, в странах Африки к югу от Сахары в 2015 году в условиях нищеты будет проживать более трети населения. Кроме того, значительное

число людей живут лишь незначительно выше официальной черты бедности, и достаточно небольшого потрясения, чтобы поставить их в условия нищеты. Если в качестве черты бедности использовать предложенный Всемирным банком уровень доходов, равный 2 долл. США в день, то окажется, что масштабы нищеты в развивающихся странах гораздо шире (2,5 миллиарда человек жили за чертой бедности в 2005 году).

6. Общемировые тенденции в области нищеты скрывают региональные различия, а за региональными тенденциями стоят существенно отличающиеся друг от друга национальные особенности, даже в странах со сходным уровнем доходов. Только в странах с низким доходом, расположенных к югу от Сахары, согласно оценкам, масштабы нищеты, связанной с низким доходом, в 2005 году располагались в диапазоне от 13,1 процента в Мавритании до 86,1 процента в Либерии. Доля населения, живущего в условиях нищеты, в Гвинее (70 процентов) была почти в два раза выше, чем в Того (39 процентов), и в то же время годовой доход на душу населения в обеих странах составлял 350 долларов США⁴. Доход на душу населения в Анголе в 2008 году был в пять раз выше, чем в Эфиопии; тем не менее, дети в Эфиопии учились в школе гораздо дольше (8,4 года), чем в Анголе (4,4 года) и имели большую ожидаемую продолжительность жизни (56,1 года, по сравнению с показателем 48,1 года в Анголе)⁵.

В. Нищета, обусловленная факторами, выходящими за рамки низкого дохода

7. Несмотря на то, что целевые показатели в области искоренения нищеты, сформулированные в Декларации тысячелетия, основываются на уровне дохода, крайняя нищета не сводится к одному лишь недостатку адекватного дохода. Люди, живущие в условиях нищеты, испытывают многочисленные трудности, ограничения возможностей и социальную изоляцию. Согласно Программе действий, выработанной на Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития⁶, «нищета выражается в различных проявлениях, включая отсутствие дохода и производительных ресурсов, достаточных для обеспечения обустроенной жизни; голод и недоедание; слабое здоровье; ограниченность или отсутствие доступа к образованию и другим основным услугам; высокая заболеваемость и смертность в результате болезней; отсутствие жилища или плохие жилищные условия; нездоровая окружающая среда; социальная дискриминация и отстранение от участия в жизни общества. Нищета также характеризуется недостаточным участием в принятии решений и в гражданской, общественной и культурной жизни» (глава II, пункт 19).

⁴ World Bank development indicators database, available from <http://data.worldbank.org/indicator>. Accessed on 29 October 2010.

⁵ Программа развития Организации Объединенных Наций, «Доклад о развитии человека за 2010 год. Реальное богатство государств: пути к развитию человеческого потенциала». Имеется по адресу: www.undp.org/publications/hdr_2010.

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

8. Как известно, в распределении неденежных производительных ресурсов и богатства в общем наблюдается неравенство в большей степени, чем в распределении доходов. Неравенство также имеет большое значение и зачастую более устойчивый характер в области доступа к образованию и здравоохранению. Множество стран, которым удалось сократить масштабы нищеты, обусловленной низким уровнем дохода, все еще испытывают значительные затруднения в других проблемных сферах.

Голод

9. Число людей, страдающих от недоедания, увеличилось с 817 миллионов человек в 1990–1992 годах до более 1 миллиарда человек в 2009 году, а в 2010 году, по оценкам, уменьшилось до 925 миллионов⁷. Несмотря на ожидаемое общее улучшение положения в сфере продовольственной безопасности в 2010 году, абсолютные показатели в области голода все еще превышают уровень, на котором они находились до продовольственного и экономического кризисов. Доля людей, страдающих от недоедания, по-прежнему выше всего в странах Африки к югу от Сахары — на уровне 30 процентов в 2010 году — однако в разных странах прогресс широко варьируется: Республика Конго, Гана, Мали и Нигерия достигли целевого показателя 3 цели 1, сформулированной в Декларации тысячелетия (уменьшить вдвое долю людей, страдающих от голода); однако в Демократической Республике Конго доля голодающих увеличилась до 69 процентов с 29 процентов в 1990–1992 годах.

10. Различия между числом людей с низким уровнем дохода и числом людей, страдающих от недоедания, указывает на то, что на уровень питания, помимо дохода, влияют и другие факторы, такие как здоровье матери, образование и традиции питания и гигиены. Тем не менее, в некоторых африканских странах, включая Демократическую Республику Конго, Эфиопию, Кению и Нигерию, число людей, которые, согласно оценкам, живут в условиях крайней нищеты, связанной с низким уровнем дохода, меньше, чем число голодающих. Поскольку черта бедности с точки зрения дохода определяется как уровень дохода, необходимый для удовлетворения базовых потребностей человека или семьи, преимущественно для обеспечения питания, необходимого для того, чтобы избежать голода, подобные расхождения вызывают обеспокоенность относительно точности применяемых измерений.

Здравоохранение и образование

11. Доступ к здравоохранению и образованию имеет жизненно важное значение для того, чтобы разорвать порочный круг нищеты и предотвратить ее передачу следующему поколению. Тем не менее, люди, живущие в условиях нищеты, сталкиваются с препятствиями в области доступа к услугам здравоохранения и образования и преждевременно умирают, часто от заболеваний, которые можно с легкостью предотвратить. Болезнь, в свою очередь, может привести уязвимые семьи к нищете. Эти взаимосвязи отражают картину порочного кру-

⁷ Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций, «Положение в области отсутствия продовольственной безопасности в мире за 2010 год: решение проблем продовольственной безопасности в условиях затяжного кризиса». Имеется по адресу: www.fao.org/publications.

га, где нищета, вызванная низким доходом, неразрывно связана с плохим состоянием здоровья и низким уровнем образования.

12. Бедные страны достигли значительного прогресса в области увеличения набора учащихся в начальные школы, однако им еще предстоит устранить множество пробелов. В 2008 году в половине всех стран Африки к югу от Сахары по крайней мере четверть детей младшего школьного возраста и более трети детей среднего школьного возраста не посещали школу⁸. Аналогичная ситуация наблюдается в сфере здравоохранения в развивающихся странах: число страдающих от болезней, связанных с инфекционными заболеваниями, включая ВИЧ и заболевания, связанные с беременностью и родами, уменьшилось, однако только 10 из 67 стран, имеющих высокий уровень детской смертности, находятся на пути к выполнению целевых показателей Декларации тысячелетия, касающихся выживания детей, а квалифицированная медицинская помощь при родах оказывается менее половине женщин в странах Южной Азии и Африки к югу от Сахары².

13. Был предпринят ряд попыток по включению здравоохранения, образования и других факторов в механизм измерения показателей уровня нищеты. Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) разработала новую систему измерения уровня нищеты, многокомпонентный индекс нищеты, в котором учитываются взаимосвязанные лишения в области здравоохранения, образования и уровня жизни. Согласно этому индексу, около 1,7 миллиарда человек живут в условиях многоаспектной нищеты⁵. Эта цифра превышает результаты оценки, согласно которой, в тех же странах на доход менее 1,25 долл. США в день живут 1,3 миллиарда человек. В более чем 60 процентах стран, где была проведена оценка, масштабы многокомпонентной нищеты намного больше, чем масштабы нищеты, обусловленные низким доходом. Значительные расхождения результатов измерения нищеты по этим двум системам наблюдаются в странах Южной Азии, где многокомпонентный индекс нищеты обычно достаточно высок по причине недоедания. Таким образом, перед рядом стран, которым удалось добиться успеха в области сокращения масштабов нищеты, связанной с низким уровнем дохода, все еще стоят важные проблемы по обеспечению доступа к образованию, здравоохранению и питанию, а также к основным услугам, особенно к экологически чистому топливу для приготовления пищи⁹.

III. Трудности на пути искоренения нищеты

14. В деле искоренения нищеты перед странами стоит множество экономических, социальных и политических проблем, наиболее значительные из которых включают отсутствие поступательного и устойчивого экономического роста,

⁸ *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Education for All Global Monitoring Report 2010: Reaching the Marginalized*. Available from <http://unesdoc.unesco.org>.

⁹ Обоснованность использования единого многоаспектного параметра измерения комплексных лишений была поставлена под сомнение (см. Martin Ravallion, "Mashup Indices of Development", Policy Research Working Paper No. 5432, World Bank Development Research Group, September 2010). Данная система измерения использована здесь лишь с целью показать, что масштабы нищеты больше, если учитывать другие аспекты лишений, помимо дохода.

рост при недостатке производительной занятости, социальное и экономическое неравенство, экономические потрясения, экологические риски и конфликты.

А. Проблема поступательного, всеохватного роста

15. Для поступательного сокращения масштабов нищеты необходимы быстрый экономический рост и макроэкономическая стабильность. Китаю и другим странам Восточной и Юго-Восточной Азии, в которых в последние два десятилетия наблюдался активный рост, например, Малайзии, Таиланду и Вьетнаму, удалось значительно сократить масштабы нищеты. Однако одного только экономического роста недостаточно. Бедные слои населения зачастую отрезаны от процессов экономического роста, особенно в обществах, где процветает неравенство, в результате которого у бедных слоев населения может отсутствовать доступ к производительным ресурсам, включая землю, рынки и транспортно-коммуникационную инфраструктуру. В большинстве стран растущее неравенство в плане доходов и богатства ограничивает эффективность экономического роста в деле сокращения масштабов нищеты¹⁰.

16. В принципе, масштабы нищеты будут быстрее всего сокращаться в тех странах, где наблюдается значительный рост среднего уровня доходов, где первоначальное неравенство выражено незначительно, а также там, где экономический рост является наиболее всеохватным, то есть происходит одновременно с уменьшением неравенства. Факты также подтверждают, что значительное изначальное неравенство препятствует экономическому росту, а влияние политики перераспределения доходов на экономический рост зависит от вида применяемых мер. Также имеет значение структурный состав данного уровня экономического роста: модель с более трудоемким типом роста позволяет сокращать масштабы нищеты быстрее.

17. В то же время во многих странах с низким уровнем дохода медленный экономический рост представляет собой основную трудность на пути сокращения масштабов нищеты. Без должного экономического роста, необходимого для повышения среднего уровня дохода, в бедных странах возможности для перераспределения богатств ограничены. Анализ положения в Африке до наступления кризиса подтверждает идею о том, что экономический рост является необходимым, хотя и не достаточным, условием сокращения масштабов нищеты. Пример стран Латинской Америки, где в последние два десятилетия наблюдается относительно слабый экономический рост и стабильно высокий уровень нищеты и неравенства, также свидетельствует о том, что для сокращения масштабов нищеты необходим поступательный, всеохватный экономический рост¹¹.

¹⁰ См. Stephan Klasen, "Economic growth and poverty reduction: measurement and policy issues". Organization for Economic Cooperation and Development Development Centre working paper No. 246 (Paris, September 2005).

¹¹ Guillermo E. Perry, Omar S. Arias, J. Humberto López, William F. Maloney and Luis Servén, *Poverty reduction and growth: virtuous and vicious circles* (Washington, D.C., World Bank, 2006).

В. Проблема создания рабочих мест

18. Занятость — ключевой канал для широкого распределения роста доходов и одно из основных средств социальной интеграции. Адекватно оплачиваемая работа обеспечивает гарантированный доход, доступ к средствам социальной защиты, укрепление здоровья и повышение образовательного уровня, а также, в конечном счете, избавление от нищеты. Там, где экономический рост приводит к поступательному и достаточному увеличению производительной занятости, его преимущества распределяются более справедливо.

19. Период экономического подъема, предшествовавший нынешнему кризису, сопровождался увеличением числа рабочих мест в большинстве регионов. В период с 1990 по 2007 годы рост занятости на глобальном уровне составил 30 процентов. Тем не менее, этого было недостаточно для обеспечения занятости для растущего объема рабочей силы: официальное число безработных выросло со 160 миллионов в 1996 году до примерно 190 миллионов в 2007 году, а уровень безработицы сохранился на отметке в 6 процентов за весь этот период¹². Кроме того, рост занятости сопровождался перераспределением доходов в ущерб труду. Доля заработной платы в общем объеме доходов сильнее всего снизилась в странах Латинской Америки и Карибского бассейна — на 13 пунктов в период с 1990 по 2007 год; за ними следуют страны Азии и Тихоокеанского региона (снижение на 10 пунктов) и развивающиеся страны (снижение на 9 пунктов)¹³. Это снижение совпадает с уменьшением роли профсоюзов и усилением торгово-финансового дерегулирования во всем мире.

20. По состоянию на настоящий момент, экономический кризис привел к резкому падению занятости и заработной платы. В общемировом масштабе число безработных, согласно оценкам, со 178 миллионов в 2007 году достигло 210 миллионов в 2010 году¹⁴. Однако в странах с высоким уровнем нищеты и недостаточно эффективными системами социальной защиты большинство рабочих не могут себе позволить оставаться безработными. Работники, уволенные с предприятий, относящихся к формальному сектору экономики, переходят в сферу неформальной экономики, где зарплата зачастую меньше, а условия труда хуже. Экономический спад привел к тому, что заработная плата работников неформального сектора снизилась еще больше, по причине уменьшения спроса, снижения цен и увеличившейся конкуренции за рабочие места в неформальном секторе. В результате этого, согласно оценкам численности работающих малоимущих, в 2008 и 2009 годах до 215 миллионов работников присоединились к категории людей, имеющих доход менее 1,25 долл. США в день, что является шагом назад после многих лет прогресса в области уменьшения дефицита достойных рабочих мест¹⁵. Несмотря на то, что бедные страны, ме-

¹² International Labour Organization, *Global Employment Trends* (Geneva, International Labour Office, 2008).

¹³ International Labour Organization, *World of Work Report 2008, Income Inequalities in the Age of Financial Globalization* (Geneva, International Institute for Labour Studies, 2008).

¹⁴ International Labour Organization, “Weak employment recovery with persistent high unemployment and decent work deficits: an update on employment and labour market trends in G20 countries”. Report published on the occasion of the Summit of the Group of 20 held in Seoul, 11-12 November 2010.

¹⁵ International Labour Organization, *Global Employment Trends 2010* (Geneva, International Labour Office, 2010).

нее интегрированные в мировую экономику, пока что менее уязвимы для последствий кризиса, они в то же время менее устойчивы и им сложнее выстоять перед лицом подобных потрясений. Небольшой спад роста в сельскохозяйственном секторе может привести к пропорционально более существенному увеличению масштабов нищеты.

21. Чем дольше будет сохраняться спад на рынке труда, тем большее число рабочих, их семей и общин рискуют оказаться в тисках долгосрочной нищеты. В этом отношении особую обеспокоенность вызывает воздействие кризиса на молодежь, которая непропорционально больше страдает от безработицы и более других категорий представлена в сегменте низкооплачиваемого труда в неформальном секторе. Первый опыт на рынке труда оказывает влияние на возможности заработка в будущем, а также на образование и здоровье нынешнего и будущих молодых поколений.

22. В целом, путь экономического развития многих развивающихся стран не привел к поступательным улучшениям в сфере производительной занятости. Там, где количество рабочих мест выросло, занятость пока не является инструментом социальной защиты и гарантированного дохода. Работники, покидающие сферу сельского хозяйства, часто переходят к деятельности в секторах с низкой добавленной стоимостью, преимущественно в городском неформальном секторе экономики, где масштаб поступательного роста производства и возможности продвижения ограничены, в то время как во многих сельских районах производительность в сельскохозяйственной сфере не увеличивается.

23. Содействие производительной занятости и обеспечению достойной работы в принципе никогда не являлось целью макроэкономической политики. Скорее наоборот — меры по макроэкономической стабилизации, принятые многими странами в 1980-х или в 1990-х годах, привели к снижению объема государственных инвестиций в инфраструктуру, технологию и людские ресурсы — сферы, имеющие решающее значение для увеличения производительности и уменьшения уязвимости. Лишь небольшому числу стран удалось реализовать дополнительные меры в экономической и социальной сферах, дать толчок экономическому росту посредством увеличения производительности сельского хозяйства и проведения земельной реформы, а также содействовать развитию промышленности и сферы услуг путем значительных инвестиций в образование, научные исследования и развитие инфраструктуры. Убедительным примером тому являются некоторые страны Восточной и Юго-Восточной Азии.

24. Во многих же странах Африки к югу от Сахары проводимые по инициативе государств стратегии по индустриализации были приостановлены, когда международные финансовые организации ввели дефляционные меры и меры по либерализации. Экономика таких стран осталась в значительной степени аграрной, с небольшим числом рабочих мест в несельскохозяйственном секторе, огромным неформальным сектором и ограниченной промышленностью и экспортом. В большинстве стран Латинской Америки и других странах со средним уровнем доходов, таких как Филиппины и Южная Африка, рынок труда носит выраженный дуалистический характер, а формальный промышленный сектор, предоставляющий достойные условия работы, существует наряду с неформальным. Даже в Индии 90 процентов работающего населения занято в неформальном секторе, несмотря на то, что в последние годы там появился ряд

услуг с высокой добавленной стоимостью¹⁶. Экономические изменения не смогли обеспечить поступательный, всеохватный и справедливый экономический рост, необходимый для сокращения масштабов нищеты.

25. Недавние меры в ответ на нынешний экономический кризис позволяют говорить о существовании политических усилий в пользу инвестиций в социальную защиту и улучшение социальных услуг. Одной из причин тому является тот факт, что многим развивающимся странам, в особенности в Азии, Латинской Америке и Карибском бассейне, удалось избежать значительного отрицательного сальдо по текущим счетам и улучшить уровень задолженности в период экономического подъема, предшествовавший кризису, тем самым удержав прочное финансовое положение. Другая причина — признание того, что создание рабочих мест и поддержка работников необходимы для восстановления совокупного спроса и для приближения к более поступательному и всеохватному экономическому росту. Тем не менее, кризис ограничивает возможности государств в обеспечении покрытия расходов. Помимо этого, цели макроэкономической политики по-прежнему ориентированы на консолидацию бюджета. В целом, лишь небольшое количество мер, осуществляемых либо провозглашенных бедными странами, указывает на то, что кризис послужит поводом для пересмотра недостаточных мер социальной защиты или для создания минимального уровня социальной защиты.

С. Проблема неравенства

26. Экономическое и социальное неравенство играет немаловажную роль во влиянии экономического роста на сокращение масштабов нищеты. Бедные слои населения не только изолированы от процесса экономического роста, но и зачастую исключены из социальной и политической жизни. Неравенство в различных аспектах нищеты — включая уровень доходов, здоровье и образование — часто накладывается на другие области, в том числе на гендерные и географические различия, и способствует систематическому созданию невыгодных условий для определенных групп и отсутствию равных возможностей.

Неравенство по уровню дохода

27. С 1990х годов во многих странах наблюдалась тенденция к усилению неравенства. В период с 1990 по 2005 год примерно две трети предоставивших данные стран испытали увеличение неравенства, а разрыв в уровнях доходов между богатейшими и беднейшими 10 процентами населения, имеющими доход, увеличился в 70 процентах стран^{13 17}.

28. Важными показателями неравенства и нищеты являются относительные доли трудового дохода и дохода от капитала. По мере увеличения доли дохода, приходящегося на проценты с капитала (обычно у наиболее богатых членов общества), уменьшается доля дохода, который получают большинство людей

¹⁶ *Combating Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy and Politics* (United Nations Research Institute for Social Development publication, 2010, Sales No. E.10.III.Y.1).

¹⁷ Francisco H.G. Ferreira and Martin Ravallion, "Global poverty and inequality: a review of the evidence", in Policy Research Working Paper Series, No. 4623 (Washington, D.C., World Bank, 2008).

посредством трудовой деятельности. С 1990 года доля дохода, приходящегося на трудовую деятельность, уменьшилась в 60 процентах стран¹⁸.

29. Усилению неравенства способствуют финансовая либерализация, регрессивное налогообложение, приватизация в условиях недостаточного государственного регулирования и неравное распределение производственных активов, таких как земля и кредит. Также росту пропасти между бедными и богатыми содействует такая политика регулирования рынка труда, которая позволяет увеличение доли непостоянных заработков, эрозию минимальных окладов и ослабление влияния профсоюзов.

30. Уровень нищеты снижается в том случае, когда доля валового внутреннего продукта (ВВП), приходящегося на заработную плату, растет или же когда распределение доходов изменяется таким образом, что доля доходов людей, живущих в условиях нищеты, увеличивается. Кроме того, разрыв между экономическим ростом и сокращением масштабов нищеты обусловлен, по крайней мере частично, неравенством по уровню дохода. К примеру, в Ботсване значительное увеличение доходов вызвало лишь незначительное сокращение нищеты, в то время как в Гане небольшой экономический рост привел к весо-мому сокращению масштабов нищеты. Значительная часть этих расхождений объясняется неравенством¹⁹.

Неравенство в области человеческого капитала

31. Нищета, связанная с низким уровнем дохода, препятствует накоплению человеческого капитала и может привести к созданию порочного круга нищеты. В странах с высоким уровнем здравоохранения и образования общий уровень неравенства обычно меньше. Во всех странах доступ бедных слоев населения к качественным услугам в области здравоохранения и образования затруднен. Предоставляемые государством услуги, доступные для малоимущих, чаще всего более низкого качества, чем те, которыми могут пользоваться более обеспеченные слои населения.

32. Нищета и неравенство часто передаются из поколения в поколения, и лишения, от которых страдают дети при рождении и на протяжении детских лет, часто продолжаются и во взрослом возрасте. Дети из семей, находящихся на нижней отметке шкалы распределения доходов, обычно имеют более слабое здоровье, меньшую продолжительность жизни и более низкий уровень образования, что является причиной их низкого дохода во взрослом возрасте.

33. В среде находящихся на низшей отметке шкалы распределения богатств показатели детской и младенческой смертности выше, а продолжительность жизни меньше. В развивающихся странах недостаточную массу тела имеет один ребенок из четырех, причем доля детей в возрасте до пяти лет, страдающих от недостаточной массы тела, в два раза выше у беднейших 10 процентов семей по сравнению с богатейшими 10 процентами². В странах Восточной

¹⁸ Программа развития Организации Объединенных Наций, «Реальное богатство государств: пути к развитию человеческого потенциала», Доклад о развитии человека за 2010 год (New York, Palgrave Macmillan, 2010).

¹⁹ Augustin Kwasi Fosu, "Growth, Inequality, and Poverty Reduction in Developing Countries: Recent Global Evidence", paper prepared for the Expert Group Meeting on Poverty Eradication held from 15–17 September 2010 in Addis Ababa. Available from www.un.org/esa/socdev/social/meetings/egm10/documents/Fosu%20Longpaper.pdf.

Азии и Тихоокеанского региона, арабских государствах и странах Латинской Америки и Карибского бассейна младенческая смертность среди наиболее богатых 20 процентов населения по меньшей мере вдвое меньше, чем среди беднейших 20 процентов. Нищета также ограничивает образовательные возможности, в особенности для девочек. В беднейших 20 процентах семей девочки в четыре раза чаще не посещают школу, чем мальчики в богатейших 20 процентах семей². Плохое состояние здоровья и низкий уровень образования, в свою очередь, ограничивают возможности продуктивной работы и уменьшают рамки заработка в течение всей жизни, что приводит к созданию порочного круга нищеты, связывающего поколения.

Гендерное неравенство

34. Несмотря на то, что за последние три десятилетия был достигнут значительный прогресс в деле уменьшения гендерного неравенства, в большинстве сфер жизни женщины по-прежнему находятся в неблагоприятном положении по сравнению с мужчинами. Гендерное неравенство отражает социальную структуру, культуру и ценности общества, и эти аспекты проявляются в существовании неравных возможностей и перспектив для девочек и женщин. Девальвации возможностей и вклада женщин в жизнь общества может способствовать традиционное распределение гендерных ролей. На женщинах лежит более значительная ответственность в сфере неоплачиваемой работы по уходу и ведению хозяйства, что ограничивает их возможности участия в формальной занятости и в ряде контекстов ограничивает их возможности по продолжению образования.

35. Женщины часто работают в сферах рискованной занятости, с большей вероятностью принадлежат к работающим малоимущим и перепредставлены в сельскохозяйственном секторе. По сравнению с мужчинами они имеют низкий доход, низкую производительность и меньшие гарантии занятости. В развивающихся регионах работа в сферах рискованной занятости составляет 65 процентов от общей занятости для женщин и 57 процентов для мужчин². Разрыв по гендерному признаку в сферах рискованной занятости наиболее заметен в странах Азии и Африки¹⁵. В странах — членах Организации экономического сотрудничества и развития женщины в среднем зарабатывают на 17,6 процента меньше, чем мужчины, причем практически во всех странах разрыв по гендерному признаку наиболее значителен среди работников с высокими зарплатами.

36. Измерения уровня нищеты и дохода на уровне домохозяйств могут и не выявить гендерного неравенства. Несмотря на то, что домохозяйство в целом может не относиться к категории бедных, его члены женского пола вряд ли обладают возможностью распоряжаться ресурсами домохозяйства и, возможно, зависят от мужчин в плане финансовой обеспеченности. В рамках отдельного домохозяйства ресурсы могут распределяться неравномерно — члены семьи мужского пола могут получать пищу лучшего качества и в большем объеме, они с большей вероятностью пойдут в школу и будут ее регулярно посещать, и при необходимости им скорее будет оказана медицинская помощь в отличие от членов той же семьи женского пола.

Неравенство между городскими и сельскими районами

37. Несмотря на то, что темпы роста нищеты в городских районах выше, чем в сельских, общий объем нищеты по-прежнему больше в сельских районах. Во всем мире между благосостоянием городских и сельских жителей существует значительная разница. В городах зарплаты выше, чем в сельских районах, поскольку занятость в городах сосредоточена в области промышленности и сферы услуг. Однако разрыв между городом и деревней выходит далеко за рамки уровня заработной платы. В большинстве стран качество предоставляемых государством услуг, здравоохранения и образования, а также доступ к ним в городах лучше, чем в сельских районах. В развивающихся регионах почти 70 процентов городского населения имеет доступ к современным средствам санитарии, в то время как в сельских районах эта цифра составляет только 40 процентов². Вероятность того, что дети не посещают школу, в сельских районах в два раза выше, чем в городских.

38. Различия между городскими и сельскими районами в сфере заработной платы и других возможностей играют роль постоянных стимулирующих и дестимулирующих факторов в миграции населения из сельских районов в города. У большинства развивающихся стран нет возможности создавать достаточное количество рабочих мест, чтобы последовательно поглощать увеличивающийся приток населения, переезжающего в города. Это ведет к быстрому росту трущоб и углублению неравенства в городах. Как отмечено в докладе Генерального секретаря, подготовленном к саммиту по целям в области развития, сформулированным в Декларации тысячелетия, в 2010 году, цель улучшения условий жизни по меньшей мере 100 миллионов обитателей трущоб (цель 7 целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия) оказалась куда менее амбициозной, чем это необходимо для приостановления тенденции к увеличению их числа. Эти проблемы будут только обостряться, если не будут предприняты надлежащие шаги по исправлению положения, например по продуманной планировке городов. В конечном счете сбалансированный рост, включая развитие сельских районов, — единственное долгосрочное решение проблемы растущего неравенства в городах и углубления пропасти между городом и деревней.

D. Проблема потрясений, изменения климата и конфликтов

39. Значительная часть тех, кто находится выше черты бедности, тем не менее, по-прежнему уязвима перед лицом нищеты. Экономические потрясения принимают различные формы и могут неожиданно поставить людей в условия нищеты или сделать бедных еще беднее.

40. Семьи, живущие в условиях нищеты, часто имеют нерегулярный доход и минимальные сбережения для подстраховки в трудные времена. Сбережения могут существовать не только в форме денег, но и в виде скота или других активов, которые не всегда можно с легкостью переуступить. Неожиданное событие, например потеря работы, болезнь в семье или заболевание сельскохозяйственных культур, может поглотить все ресурсы домохозяйства и привести к лишениям. Стихийное бедствие, конфликт или макроэкономический сдвиг являются серьезными экономическими потрясениями. В некоторых случаях се-

мы могут восстановить свое положение в короткий срок. В других случаях потрясения могут вызвать долгосрочное пребывание в тисках нищеты.

41. Существуют значительные динамические взаимосвязи нищеты с конфликтами и изменением климата. Люди, живущие в условиях нищеты или уязвимые перед лицом нищеты, часто не имеют необходимых средств для борьбы с этими явлениями и больше других страдают от их последствий.

Нищета и конфликты

42. Страны с низким уровнем доходов на душу населения наиболее подвержены риску возникновения вооруженного конфликта. Нищета может содействовать развитию конфликта, поскольку вызывает исключительно тяжелые и безвыходные условия существования людей. Неравенство в уровне доходов и ограниченные возможности занятости, в особенности для молодежи, наряду с социальной фрагментацией и изоляцией усиливают социальную напряженность и могут послужить причиной возникновения конфликта.

43. Конфликт наносит огромный ущерб экономике и развитию человеческого потенциала. Согласно оценкам, гражданская война сокращает экономический рост по меньшей мере на 2 процента в год. Типичная война, длящаяся семь лет, уменьшает богатство страны на 16 процентов²⁰. В странах, пострадавших от конфликтов, наблюдается значительный отток капитала, а государственные ресурсы обычно перенаправляются из социальной и других сфер в сторону расходов на военные нужды.

44. Конфликты наносят ущерб зданиям и основной инфраструктуре, в частности дорогам и клиникам, а также негативно сказываются на таких предоставляемых государством услугах, как здравоохранение и образование, а также на каналах доставки продовольствия и других товаров народного потребления. Ввиду отсутствия безопасности у взрослых и детей может быть ограничен доступ к школам и местам работы, что приводит к снижению производительности и размеров дохода, а также создает невосполняемые пробелы в образовании у молодежи. Размеры человеческого капитала сокращаются по причине увечий и заболеваний, в основном среди гражданских лиц. Девяносто процентов смертей, связанных с конфликтами, вызваны не насилием, а болезнями и недоеданием²¹. В зоне конфликта также наносится ущерб социальному капиталу, поскольку семьи и общины разъединены или перемещены.

45. Особенно страдают от последствий конфликтов женщины. Они часто становятся объектами сексуального насилия и испытывают недостаток услуг по охране репродуктивного здоровья. По мере того как верховенство права уступает место безнаказанности, чаще наблюдаются и другие виды насилия в отношении женщин, такие как насилие в семье. Поскольку женщины обычно несут груз ответственности за ведение домашнего хозяйства, им приходится на-

²⁰ Paul Collier, *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can be Done About It* (New York, New York, Oxford University Press, 2007).

²¹ Gareth Evans, "Conflict and poverty", paper, prepared for the keynote address to the Plenary Session on Tackling Conflict, Fragility and Insecurity: Creating the Conditions for Effective Poverty Reduction, at the Conference on the Future of International Development, Department for International Development, London, March 2009. Available from www.dfid.gov.uk/wp2009/speeches/dfid-conf-gareth-evans.pdf.

ходить альтернативные способы прокормить семью и обеспечить уход за детьми и стариками.

46. В странах, пострадавших от конфликта, наблюдается самый медленный прогресс в достижении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Может потребоваться много лет для восстановления размера доходов и мер по социальному развитию до уровней, предшествовавших конфликту. Кроме того, риск возникновения конфликта выше всего в тех странах, где конфликты уже имели место ранее, в результате чего там еще труднее достичь устойчивой безопасности и поступательного сокращения нищеты.

Нищета и изменение климата

47. В течение следующих двух десятилетий изменение климата может привести к увеличению риска гражданской войны в странах Африки к югу от Сахары. По данным исследований, сельскохозяйственные культуры данного региона, от которых зависит существование большей части бедного населения Африки, имеют высокую чувствительность к незначительным изменениям температуры. В период с 1980 по 2002 год повышение температуры воздуха на один градус Цельсия в любом отдельно взятом году было связано с увеличением числа конфликтов почти на 50 процентов. Согласно существующим прогнозам, к 2030 году температура в данном регионе поднимется в среднем более чем на один градус Цельсия²².

48. Несмотря на то, что уровень выброса парниковых газов выше в развитых странах, уязвимость перед лицом последствий изменения климата больше всего испытывают развивающиеся страны. Изменение климата весьма серьезно скажется на миллионах малоимущих во всем мире и подорвет усилия по сокращению масштабов крайней нищеты. Не имея надлежащих средств для того, чтобы приспособиться к изменению климата, малоимущие лица и общины могут оказаться в тисках нищеты.

49. Средства к существованию людей, живущих в нищете, особенно в тяжелых условиях и в районах с низкой продуктивностью сельскохозяйственного производства, напрямую зависят от генетического разнообразия, разнообразия видов и экосистем. Следовательно, отрицательные последствия изменения климата для природных систем угрожают их благополучию. В развивающихся странах уже сейчас очевидны последствия изменений температуры и характера осадков для сельского хозяйства: неурожаи и падеж скота приводят к экономическим потерям, что в свою очередь ведет к повышению цен на продовольствие и подрыву продовольственной безопасности, особенно в отдельных частях Африки к югу от Сахары.

50. Тем временем рост населения вызывает увеличение спроса на продовольствие. Согласно оценкам, в результате влияния изменения климата на сельское хозяйство к 2080 году почти на 600 миллионов увеличится число людей, страдающих от недоедания. К этому же году еще 1,8 миллиарда человек могут ока-

²² Stanford University Programme on Food Security and the Environment. "Study finds climate change could boost incidence of civil war in Africa". Press Release, 23 November. Available from http://foodsecurity.stanford.edu/news/fse_study_finds_climate_change_could_boost_incidence_of_civil_war_in_africa_20091123/.

заться в условиях нехватки воды²³. Учащение и усиление природных катаклизмов могут привести к перемещению миллионов людей. Вместе с тем могут быть поставлены под угрозу стратегии сокращения масштабов нищеты, основанные на ведущей роли сельского хозяйства и направленные на повышение доходов и создание рабочих мест в сельских районах.

51. Ожидается, что в дальнейшем изменение климата отрицательно скажется на состоянии здоровья людей — по причине более широкого распространения инфекционных заболеваний и появления новых болезней, что усилит нагрузку на и так перегруженные системы здравоохранения. По данным Всемирной организации здравоохранения, в настоящее время каждый год происходит на 140 000 смертей больше по причине влияния глобального потепления на недоедание, заболевания, связанные с диареей, малярию и наводнения. Поскольку более всего от этих факторов страдают наименее богатые страны, в результате изменения климата углубляется существующее неравенство в области здравоохранения²⁴. Ожидается, что из-за изменения климата обострятся проблемы в городских районах, например загрязнение воздуха и связанные с ним последствия для здоровья людей.

52. Изменение климата по-разному сказывается на разных социальных группах. Уязвимость и приспособляемость зависят от таких факторов, как пол, возраст, уровень образования, этническая принадлежность, географическое положение и язык. Дети, например, более уязвимы перед лицом голода и болезней. У пожилых людей ослаблена иммунная система, из-за чего они более подвержены различным заболеваниям и влиянию погодных условий, в особенности жары, к тому же их мобильность ограничена. Смертность, связанная со стихийными бедствиями, среди женщин и детей в 14 раз выше, чем среди мужчин, поскольку женщины более уязвимы в тех обществах, где у них меньше социальных и экономических прав²⁵.

53. Искоренение нищеты, укрепление мира и безопасности и защита окружающей среды имеют взаимодополняющий характер. Политика социального развития, направленная на устойчивость, всесторонний рост и обеспечение достойной работой, а также социальная защита, помогающая смягчить последствия потрясений, могут укрепить устойчивость к внешним воздействиям у людей, живущих в условиях нищеты или уязвимых перед ее лицом. Важной стратегией, способной содействовать сокращению масштабов нищеты и укреплению социальной стабильности путем создания рабочих мест, являются инвестиции в «зеленую» деятельность. К «зеленым» рабочим местам относится занятость, направленная на уменьшение потребления энергии, воды и сырья, а также сокращение выбросов парниковых газов. Поскольку ожидается, что объем мирового рынка экологичных товаров и услуг к 2020 году увеличится вдвое — с 1,37 миллиарда до 2,7 миллиарда в год, — «зеленая» деятельность

²³ United Nations Development Programme, *Human Development Report 2007/2008: Fighting Climate Change: Human Solidarity in a Divided World* (Basingstoke, United Kingdom, Palgrave Macmillan, 2007). Available from <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2007-2008/>.

²⁴ World Health Organization, *Protecting health from climate change: connecting science, policy and people* (Geneva, 2009). Available from www.who.int/globalexchange/publications/reports.

²⁵ Ariana Araujo and Andrea Quesada-Aguilar, “Gender equality and adaptation”, fact sheet, Women’s Environment and Development Organization and The World Conservation Union. Available from <http://www.gender-climate.org/pdfs/FactsheetAdaptation.pdf>.

представляет собой одно из практичных и устойчивых решений проблемы сокращения масштабов нищеты²⁶.

IV. Основные стратегические трудности

A. Экономический рост и занятость

54. Меры по макроэкономической стабилизации, направленные на поддержание краткосрочной стабильности посредством сдерживания инфляции и контроля бюджетного дефицита, привели к нестабильности в реальной экономике и на рынке труда. Акцент на сбалансированности государственного бюджета зачастую приводит к сокращению государственного инвестирования в инфраструктуру, технологии и человеческий капитал — все то, что имеет решающее значение для экономического роста и создания рабочих мест. В частности, государственные расходы в сфере сельского хозяйства в период с 1980 по начало 2000-х годов в Африке снизились с 6,4 процента от общих расходов в 1980 году до 5 процентов в 2004 году, в Азии — с 14,8 до 7,4 процента, а в странах Латинской Америки и Карибского бассейна — с 8 до 2,7 процента за тот же период¹³.

55. Тем не менее, сельское хозяйство по-прежнему остается основным источником средств к существованию для людей, живущих в условиях бедности. В развивающихся странах занятость для большей части населения предоставляют мелкие и средние фермерские хозяйства. Несмотря на общепринятое мнение о том, что наибольшую выгоду приносит экспортное производство и что крупные коммерческие фермерские хозяйства имеют более эффективный выход на международный рынок, большинство фактов свидетельствуют о том, что в ряде стран основной движущей силой производительности сельского хозяйства являются внутренние городские рынки, чьи нужды более эффективно удовлетворяют небольшие, более гибкие семейные фермы, при условии, что они связаны с местными торговыми сетями и пользуются поддержкой из несельскохозяйственных источников дохода²⁷. В странах с крупным сельскохозяйственным сектором, где были приняты меры по повышению сельскохозяйственной и иной производительности мелких ферм посредством расширения доступа к средствам производства — преимущественно удобрениям и семенам высокоурожайных сортов, — инфраструктуре, информации и рынкам, наблюдается значительное увеличение объемов сельскохозяйственного производства.

56. Во многих странах занятость для значительной части как городской, так и сельской рабочей силы обеспечивают мелкие и средние предприятия. В развивающихся странах такие предприятия часто функционируют на неформальной основе и для них характерны низкая заработная плата, незащищенность доходов и отсутствие льгот и пособий. Для того чтобы улучшить возможности таких предприятий по предоставлению достойной работы, требуется доступ к

²⁶ United Nations Environment Programme, *Green jobs: towards decent work in a sustainable, low-carbon world*. Nairobi, 2008. Available from www.unep.org/labour_environment/PDFs/Greenjobs/UNEP-Green-Jobs-Report.pdf.

²⁷ См. “Links between urban and rural development in Africa and Asia”, Cecilia Tacoli, in “Proceedings of the Expert Group Meeting on Population Distribution, Urbanization, Internal Migration and Development”, United Nations, New York, 21–23 January 2008.

кредитам, техническое содействие, расширение потенциала в области управления и информированности. Также следует упорядочить процедуры создания предприятий и работы надзорных механизмов, наряду с необходимостью обеспечивать и совершенствовать защиту работников.

В. Роль социальной защиты

57. В силу того, что меры по социальной защите охраняют людей от различных потрясений и улучшают их возможности контроля и преодоления ситуаций, затрагивающих их благосостояние, эти меры играют ключевую роль в уменьшении уязвимости и предотвращении ухудшения условий жизни. Во время экономических кризисов социальная защита выполняет важную роль социально-экономического стабилизатора. В долгосрочной перспективе социальная защита может помочь отдельным лицам и семьям в создании человеческого капитала и улучшении перспектив по обеспечению средств к существованию, устраняя таким образом причины, лежащие в основе нищеты.

58. Семейные и другие неформальные механизмы социальной защиты по-прежнему играют важную роль в странах с низким уровнем доходов, однако их эффективность подрывают такие тенденции, как урбанизация, изменения в структуре семьи и слабая ресурсная база. В то же время масштаб охвата официальных систем социальной защиты во многих странах все еще ограничен. По оценкам Международной организации труда (МОТ), во всем мире только 20 процентов населения трудоспособного возраста и их семей имеют доступ ко всеобъемлющим системам социальной защиты²⁸.

59. В частности, развитие программ социального страхования, обычно функционирующих на основе зачисления взносов и предоставляющих защиту в случае безработицы, болезни, старости и других непредвиденных расходов, в развивающихся странах идет неравномерно. А вот социальная помощь, направленная на ослабление бремени нищеты и социальной изоляции, стала ключевым элементом социальной защиты в развивающихся странах, где велика доля неформального сектора и ограничен объем предоставляемых государством услуг. В настоящее время в ряде стран Азии и Латинской Америки широко распространены и охватывают значительную часть населения механизмы адресных денежных трансфертов на образование и другие инвестиции в человеческий капитал — такие, как “Bolsa Familia” в Бразилии, “Oportunidades” в Мексике или “Familias en Accion” в Колумбии, а также на работу — такие, как Национальный закон о гарантии занятости в Индии или Программа продуктивной социальной защиты в Эфиопии. Также за последние два десятилетия получили развитие инициативы в области безусловных денежных трансфертов, как нацеленные на определенные категории населения, например Программа пособий на ребенка в Южной Африке, обеспечивающая более 4 миллионов получателей, так и всеобщие, например экспериментальная схема по Социальным трансфертам Каломо в Замбии.

²⁸ International Labour Organization, “*World Social Security Report 2010/11: Providing coverage in times of crisis and beyond*” (Geneva, International Labour Office, 2010).

60. В целом страны, которым успешно удалось сократить масштабы нищеты, обусловленной низкими доходами, и улучшить социальные условия в широком масштабе, разработали комплексные стратегии социальной защиты, охватывающие большинство граждан. Социальные последствия экономических кризисов острее всего ощущаются в странах с наиболее слабыми системами социальной защиты. Факты по всему миру свидетельствуют о значительном потенциале программ социальной защиты в сокращении масштабов нищеты и неравенства. В странах с определенным уровнем доходов увеличение расходов на социальную защиту связано с понижением уровня нищеты²⁹. По оценкам МОТ, переводы денег, не связанные с пенсией, уменьшают риск оказаться в нищете более чем на 20 процентов в большинстве стран Европейского союза, и даже более чем на 50 процентов в таких странах, как Венгрия, Дания, Нидерланды, Финляндия, Франция и Швеция³⁰. По оценкам Всемирного банка, социальная защита может наполовину сократить временную нищету, уменьшая таким образом общий объем нищеты по крайней мере на 5–10 процентов³¹. Как представляется, система Progresа (сейчас называемая Oportunidades) в Мексике привела к снижению уровня нищеты среди ее участников на 36 процентов³². Бразилия связывает расширение механизма Bolsa Família, наряду с повышением минимальной заработной платы, с досрочным достижением ею цели 1 ЦРДТ³³.

61. Хотя структура систем социальной защиты должна варьироваться в зависимости от условий каждой конкретной страны, для их создания существуют рекомендации общего плана. Первым компонентом комплексной системы социальной защиты в странах, где она пока отсутствует, должен стать базовый набор основных, отвечающих конкретным условиям, социальных трансфертов и доступ к основным услугам, включая здравоохранение, образование и надлежащее питание. Базовый набор пособий или минимальный уровень социальной защиты доступен в плане стоимости даже в беднейших странах, при условии его постепенного применения. Ряд исследований, проведенных МОТ в 12 странах Азии и Африки к югу от Сахары, показывают, что начальная общая стоимость базового пакета социальной защиты в 2010 году составляет от 2,2 до 5,7 процента ВВП в год³⁴. Отдельные элементы этого пакета еще более доступны: стоимость обеспечения основными пособиями на содержание детей составляет менее 3 процентов ВВП в большинстве стран, где проводились исследования; стоимость социальной помощи, включая 100-дневную схему занятости для бедных слоев населения, составляет менее 1 процента ВВП; стоимость всеобщего доступа к основным услугам здравоохранения колеблется в диапа-

²⁹ Armando Barrientos, “Social protection and poverty reduction”, Background paper commissioned for the UNRISD report “Combating Poverty and Inequality. Structural Change, Social Policy and Politics”.

³⁰ См. *World Social Security Report 2010/11: Providing coverage in times of crisis and beyond*, pp. 107–108 and figure 8.9.

³¹ World Bank, *The Contribution of Social Protection to the Millennium Development Goals* (Washington, D.C., 2003), p. 8.

³² Rolf Künemann and Ralf Leonhard, “A Human Rights View of Social Cash Transfers for Achieving the Millennium Development Goals” (Stuttgart, Brot für die Welt, 2008).

³³ *Objetivos de Desenvolvimento do Milenio*, Brasília, Instituto de Pesquisa Economica Aplicada e Secretaria de Planejamento e Investimentos, 2007, p. 26.

³⁴ International Labour Organization, *Extending social security to all. A guide through challenges and options* (Geneva, International Labour Office, 2010).

зоне от 1,5 процента ВВП в охваченных исследованием странах Азии до 5,5 процента ВВП в Буркина-Фасо. Эти расходы не столь значительны, если принять во внимание возможные последствия отсутствия инвестиций в сферу социальной защиты.

62. Решающим и недостающим фактором успешного функционирования программ социальной защиты является устойчивое финансирование. Глобальный трудовой пакт, принятый Всемирной конференцией труда в июне 2009 года, призывает «международное сообщество оказать помощь в области развития, включая бюджетную поддержку, с целью создания минимального уровня социальной защиты на национальной основе»³⁵. В настоящее время программы социальной помощи в странах Африки к югу от Сахары, имеющих низкий доход, в значительной степени зависят от международной помощи. В долгосрочной перспективе страны должны обеспечить необходимые финансовые ресурсы для того, чтобы гарантировать устойчивость минимального уровня социальной защиты. Тот факт, что страны с одинаковым уровнем доходов проявляют значительную свободу в принятии решений относительно государственных расходов, а также определяют долю государственных ресурсов, отводимую на социальные нужды, говорит о том, что доступность программ социальной защиты — преимущественно вопрос политической воли.

63. Укрепление систем социальной защиты предполагает тщательный отбор политических мер во избежание исключения тех групп, которые нуждаются в поддержке. Зачастую принятые меры не учитывают специфические потребности женщин и возглавляемых ими домохозяйств. Например, формы защиты, учитывающие занятость, как правило, ставят женщин в неблагоприятное положение, поскольку значительная часть экономической деятельности женщин не оплачивается, а их участие в трудовой деятельности по сравнению с мужчинами носит более эпизодический характер. Вместе с тем решение проблемы неравенства полов и удовлетворение потребностей женщин приносит значительные дивиденды. Например, подсчитано, что производительность труда в сельском хозяйстве возрастет на 10–15 процентов в значительном числе африканских стран к югу от Сахары, если доступ женщин-фермеров к исходным факторам производства, кредитам и технической помощи будет уравнен с мужчинами³⁶.

С. Социальная политика и структурные преобразования

64. Наилучших результатов в сокращении масштабов нищеты добились страны, в которых экономический рост сопровождается повышением производительности сельского хозяйства и поступательным увеличением занятости достойной работой как в сельских, так и в городских районах. Эти страны с успехом применили взаимодополняющие политические меры в экономической и социальной сфере, а их правительства инвестировали средства в развитие ин-

³⁵ International Labour Organization, *Recovering from the Crisis: A Global Jobs Pact* (Geneva, International Labour Office, 2009), para. 22(9). Available from <http://www.ilo.org> (accessed on 9 November 2010).

³⁶ C. Mark Blackden and Chitra Bhanu, “Gender, growth and poverty reduction”, World Bank technical paper no. 428 (Washington, D.C., World Bank, 1999).

фраструктуры и социальных услуг, имеющих решающее значение для увеличения производительности и уменьшения уязвимости.

65. Случаи успеха в деле сокращения масштабов нищеты доказывают, что для того, чтобы социальная политика содействовала устранению условий, вызывающих и поддерживающих нищету, она должна быть составной частью более широкой стратегии развития. Меры по исправлению положения, разработанные для того, чтобы уменьшить последствия рыночных или институциональных неудач и временно смягчить потрясения, не приведут к структурным преобразованиям, необходимым для сокращения социального и экономического неравенства и содействия всестороннему и справедливому экономическому росту.

66. Нищета также обусловлена общесоциальными особенностями неравенства и дискриминации. Для того, чтобы разорвать межпоколенческий круг нищеты, сохранить социальную сплоченность общества и укрепить общественный договор, необходим всеобщий доступ к базовым системам социальной защиты и основным услугам, особенно к здравоохранению и образованию. Однако эти факторы не будут иметь должного воздействия на нищету и уязвимость, если они не дополняются более широкими мерами по решению проблемы доступа к ресурсам и их перераспределения. Такие меры, как обеспечение доступа к земле, кредитам и другим производительным ресурсам, справедливые права наследования, полная правоспособность и доступ к правосудию для бедных слоев населения, имеют решающее значение для искоренения нищеты. Также необходимо создание механизмов финансовой солидарности, включая прогрессивное налогообложение.

67. Для того, чтобы правительства реагировали на социальные нужды, в том числе беднейших слоев населения, большое значение имеет участие всех членов общества в социальной, экономической и политической жизни. Однако такому участию малоимущих препятствует дискриминация в отношении определенных лиц и социальных групп. По традиции, возможность быть услышанными и выразить свои интересы малоимущим и социально изолированным группам давали общественные движения. Они также имеют возможность обеспечивать подотчетность правительства и других субъектов. Для компенсации несправедливого распределения власти, содействия участию и, следовательно, социальной интеграции этих групп важную роль играет создание благоприятных условий для общественных движений и принятие публичных мер против дискриминации.

68. Для проведения целенаправленных и эффективных политических мер по устранению коренных причин нищеты необходима надежная и полная информация об уровне, длительности и степени тяжести нищеты, связанной с низким уровнем доходов, и других аспектов лишений. Поэтому укрепление статистических возможностей с целью сбора и распространения надежных данных, в особенности в наиболее бедных странах, имеет большое значение для более эффективной разработки и оценки политических мер и программ по сокращению масштабов нищеты.

V. Выводы

69. Несмотря на кризис, мир все еще может достичь цели сокращения наполовину к 2015 году доли населения, живущего менее чем на 1,25 долл. США в день. Тем не менее, достижение целевых показателей в области искоренения нищеты, сформулированных в Декларации тысячелетия, — это всего лишь шаг на пути к обязательству по искоренению нищеты, провозглашенному на Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития, — к 2015 году около 900 миллионов человек все еще будут жить в условиях крайней нищеты, даже если вышеупомянутая цель и будет достигнута. Кроме того, даже в тех странах, которым с успехом удалось сократить масштабы нищеты, обусловленной низкими доходами, все еще существуют значительные проблемы в области обеспечения доступа к образованию, здравоохранению, продовольствию и другим основным товарам и услугам.

70. За региональными тенденциями стоят существенно отличающиеся друг от друга национальные особенности, даже в странах со сходным уровнем доходов. Поступательный экономический рост с достаточным увеличением производительной занятости и достойной работы привели к быстрому сокращению масштабов нищеты в некоторых странах. Тем не менее, во многих других странах занятость не является инструментом обеспечения гарантированного дохода и социальной защиты. Экономические изменения не привели к поступательному, всестороннему и справедливому росту, необходимому для сокращения масштабов нищеты. Растущее неравенство в доходах, наряду с гендерным неравенством и другими формами маргинализации и социальной изоляции, еще сильнее ограничивают эффективность экономического роста в деле сокращения масштабов нищеты. Бремя конфликтов, стихийные бедствия, связанные с погодными условиями, и другие последствия изменения климата усиливают нехватку экономических возможностей в странах, затронутых этими явлениями.

71. Социальные последствия таких потрясений острее всего проявляются в странах со слабой системой социальной защиты. В более широком смысле, страны, которым успешно удалось сократить масштабы нищеты, обусловленной низкими доходами, и улучшить социальные условия в значительном масштабе, разработали комплексные системы социальной защиты, охватывающие большинство населения. Факты говорят о том, что расходы на создание минимального уровня социальной защиты не столь значительны, а возможные последствия отсутствия инвестиций в сферу социальной защиты губительны. Страна не может раскрыть свой производительный потенциал без базовых схем социальных пособий, содействующих доступу к услугам здравоохранения и надлежащим уровням питания и социальной стабильности. Реакция на недавний экономический кризис указывает на то, что существует политический импульс в пользу инвестирования в системы социальной защиты и улучшение социальных услуг. Необходимы усилия по защите расходов на социальные нужды.

72. Наибольшего прогресса в деле сокращения масштабов нищеты добились страны, в которых экономический рост сопровождается повышением производительности сельского хозяйства и поступательным увеличением занятости достойной работой. В частности, в странах с крупным сельскохозяйственным сектором, где были приняты меры по повышению производительности как

сельскохозяйственных, так и иных мелких ферм посредством расширения доступа к средствам производства, инфраструктуре, информации и рынкам, наблюдается значительное увеличение объемов сельскохозяйственного производства и сокращение масштабов нищеты в сельских и городских районах.

73. Успешные примеры в деле сокращения масштабов нищеты доказывают, что для того, чтобы социальная политика содействовала устранению условий, вызывающих и поддерживающих нищету, она должна быть составной частью более широкой стратегии развития. Для того, чтобы разорвать межпоколенческий круг нищеты, сохранить социальную сплоченность общества и укрепить общественный договор, необходим всеобщий доступ к базовым системам социальной защиты и основным услугам, особенно к здравоохранению и образованию. Однако эти факторы не будут иметь должного воздействия на нищету и уязвимость, если они не дополняются более широкими мерами по решению проблем дискриминации, доступа к ресурсам и их перераспределения.
