



Экономический и Социальный Совет

Distr.: General
11 November 2011
Russian
Original: English

Комиссия социального развития

Пятидесятая сессия

1–10 февраля 2012 года

Пункт 3(а) предварительной повестки дня*

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

Искоренение нищеты

Доклад Генерального секретаря

Резюме

Настоящий доклад подготовлен в соответствии с резолюцией 2010/10 Экономического и Социального Совета, в которой Совет постановил, 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 проблемы, затрудняющие сокращение масштабов нищеты, и обсуждаются ключевые стратегические подходы к ее искоренению. В нем утверждается, что для того, чтобы экономический рост способствовал сокращению масштабов нищеты, макроэкономическую и социальную политику следует сфокусировать на создании рабочих мест, уменьшении неравенства и обеспечении социальной защиты. Для укрепления продовольственной безопасности и сокращения масштабов нищеты необходимы также инвестиции в сельское хозяйство, развитие сельских районов и деятельность по адаптации к изменению климата и смягчению его последствий.

* E/CN.5/2012/1, будет издан позднее.



I. Введение

1. Искоренение нищеты остается основополагающей целью национальных и международных усилий в области развития со времени проведения в 1995 году Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития. В качестве крупного шага на пути к достижению этой цели в Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций (см. резолюцию 55/2 Генеральной Ассамблеи) была поставлена задача сократить вдвое за период 1990–2015 годов долю населения, имеющего доход менее 1 долл. США в день. Хотя ожидается, что на глобальном уровне эта задача будет решена, несмотря на сбои, обусловленные множественными глобальными кризисами, некоторые регионы, вероятно, с ней не справятся.

2. В значительной мере прогресс в сокращении масштабов крайней нищеты достигнут за счет изменений, произошедших в Восточной Азии, особенно в Китае. В других регионах результаты не столь радуют: страны Африки к югу от Сахары не выдерживают сроков достижения целевого показателя в области искоренения нищеты, обусловленной низким доходом. Согласно последним подготовленным Всемирным банком прогнозам по нищете, ожидается, что в странах Африки к югу от Сахары в 2015 году за чертой бедности с доходом менее 1,25 долл. США в день будет проживать 36 процентов населения этого региона, тогда как целевой показатель составляет 29 процентов¹. Если последствия глобального спада и продовольственного и энергетического кризисов будут иметь более долгосрочный, чем ожидалось, характер, то те скромные успехи, которые были достигнуты за период с 2000 года, окажутся под угрозой.

3. Достижение целевого показателя по сокращению масштабов нищеты является лишь одним из шагов на пути к выполнению обязательств по искоренению нищеты, принятого на Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития. При сохранении темпов сокращения масштабов нищеты, отмечавшихся в период с 1990 по 2005 год, в течение которого число людей, живущих на сумму менее 1,25 долл. США в день, снизилось с 1,8 млрд. до 1,4 млрд., для искоренения крайней нищеты потребуется еще 88 лет². Значительные массы перебиваются кое-как, имея доход чуть выше черты бедности в 1,25 долл. США. Если же исходить из определения черты бедности, установленной на лишь чуть более высоком уровне, соответствующем 2 долл. США в день, то в категории бедных окажутся еще более 1 млрд. человек.

4. Несмотря на сокращение во всем мире масштабов нищеты, обусловленной низким доходом, по оценкам Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО), число недоедающих увеличилось с 817 миллионов в 1990–1992 годах до более 1 миллиарда в 2009 году. В 2010 году их число незначительно сократилось — до 925 миллионов человек, однако оно по-прежнему выше, чем в период, предшествовавший продовольственному и экономическому кризисам, а с конца 2010 года снова начало возрастать из-за новых скачков цен на продовольствие.

¹ World Bank, *Global Monitoring Report 2011: improving the odds of achieving the MDGs* (Washington, D.C., 2011).

² «Новая эра социальной справедливости», доклад Генерального директора, Международная конференция труда, 100-я сессия (Женева, Международное бюро труда, 2011 год).

5. К этому следует добавить, что многие страны, добившиеся успеха в сокращении масштабов нищеты по доходу, сталкиваются с серьезными проблемами, обусловленными, в частности, ростом неравенства по уровню дохода. Как известно, неравенство в распределении неденежных производительных ресурсов и богатства в целом более ощутимо, чем в распределении доходов. Также значительный, а зачастую и более устойчивый характер имеет неравенство в области доступа к образованию и здравоохранению.

6. На состоявшемся в сентябре 2010 года пленарном заседании Генеральной Ассамблеи высокого уровня, посвященном целям в области развития, сформулированным в Декларации тысячелетия, правительства разработали «дорожную карту» с изложением того, что потребуется сделать для достижения поставленных целей к 2015 году. Они обязались принять перспективные экономические стратегии, ведущие к поступательному, всеохватному и справедливому экономическому росту и устойчивому развитию, расширению возможностей для обеспечения занятости, активизации сельскохозяйственного развития и сокращению масштабов нищеты. Они также взяли на себя обязательство переориентировать стратегии роста на создание рабочих мест, используя в качестве общей основы Глобальный договор о рабочих местах. Кроме того, правительства вновь заявили о своей глубокой обеспокоенности множественными и взаимосвязанными кризисами, в том числе отсутствием продовольственной безопасности и нарастанием проблем, связанным с изменением климата.

7. С учетом того, что до 2015 года как целевой даты остается менее четырех лет, необходимы срочные меры по ускорению прогресса на основе достигнутых успехов и обобщения накопленного опыта, особенно в тех регионах, которые отстают в плане сокращения масштабов нищеты и где сохраняется высокий уровень социально-экономического неравенства.

II. Социально-экономическое неравенство и сокращение масштабов нищеты

8. Международное сообщество выражает глубокую обеспокоенность в связи с сохраняющимся неравенством внутри стран и между ними и признает, что борьба с неравенством на всех уровнях является существенно необходимым условием благополучия и более надежного будущего для всех. Материальное неравенство за последнюю четверть века увеличилось и создает во всемирном масштабе серьезный барьер на пути к искоренению нищеты и интеграции общества. С 1990 по 2005 год примерно в двух третьих стран, по которым имеются соответствующие данные, наблюдался рост неравенства доходов, а разрыв в уровнях доходов между самыми богатыми и беднейшими 10 процентами населения, получающего трудовой доход, увеличился в 70 процентах стран³ 4. Сегодня на 1 процент богатейших жителей планеты приходится 14 процентов всеобщего объема дохода, тогда как беднейшие 20 процентов получают лишь чуть немногим более 1 процента. Разрыв между коренными народами, другими эт-

³ International Institute for Labour Studies, *World of Work Report 2008: Income Inequalities in the Age of Financial Liberalization* (Geneva, International Labour Organization (ILO), 2008).

⁴ 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).

ническими меньшинствами и остальным населением также увеличился за прошедшее время⁵. В Латинской Америке уровни нищеты среди представителей коренных народов существенно выше, чем среди некоренного населения: в Парагвае показатель нищеты среди коренного населения в восемь раз выше, в Панаме почти в шесть раз выше, а в Мексике в три раза выше⁶. С аналогичной проблемой сталкиваются и инвалиды. В исследовании, охватывающем 13 развивающихся стран, был сделан вывод о том, что инвалидность на 10 процентов повышает шансы попадания в категорию беднейших 40 процентов населения⁷. Такие уровни неравенства сдерживают рост и способствуют финансовой нестабильности. Ширится признание того, что экономическое неравенство является одним из причинных факторов нынешнего экономического кризиса⁸.

9. Рост неравенства объясняется рядом факторов, в числе которых ослабевание профсоюзов, неравенство распределения выгод от глобализации, усугубление неблагоприятных условий, в которых находятся маргинализированные группы, в частности молодежь, и неадекватность институциональных механизмов и политики, в частности политики перераспределения доходов. Финансово-экономический кризис, нестабильность цен на энергоресурсы и продовольствие и обострение проблем, вызванных изменением климата и утратой биоразнообразия, повышают степень уязвимости, усиливают неравенство и негативно отражаются на результатах, достигнутых в области развития, особенно в развивающихся странах.

10. До недавнего времени считалось, что неравенство будет усиливаться на ранних этапах развития и будет сокращаться по мере продвижения стран вперед. Это представление не подтверждается практикой национального опыта последних лет. Стало очевидным, что выгоды экономического роста распределяются неравномерно. Достижения периода высоких темпов роста, предшествовавшего кризису, — с начала 1990-х годов по середину 2000-х годов, принесли большую выгоду группам с высоким уровнем дохода, нежели группам со средним и низким уровнем дохода; разрыв в уровне дохода между наиболее и наименее высоко оплачиваемыми работниками увеличился⁹. Во многих передовых странах проблема углубления неравенства сохраняется, несмотря на рост. Развивающиеся страны с высокими темпами роста, такие как Китай, Индия и Вьетнам, также сталкиваются с проблемой усиления неравенства.

11. Принимаемые правительствами меры могут способствовать стабилизации положения или уменьшению неравенства. Прогрессивное налогообложение, социальные платежи и расширение доступа к социальным услугам, прежде всего качественному образованию, способны обратить вспять тенденцию к усилению неравенства. Стратегии борьбы с нищетой, включающие меры по перераспределению дохода на основе налогообложения и социальных выплат, ассоциируются с принятием небесспорных политических решений, в частно-

⁵ *Global Monitoring Report 2011*, сноска 1 выше.

⁶ Положение коренных народов в мире (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.07.II.C.1).

⁷ Deon Filmer, "Disability, poverty, and schooling in developing countries: results from 14 household surveys", *World Bank Economic Review*, vol. 22, No. 1 (2008), pp. 141–163.

⁸ Raghuram Rajan, *Fault Lines: How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy* (Princeton University Press, May 2010).

⁹ *World of Work Report 2008*, примечание 3 выше.

сти в отношении характера и уровня государственной поддержки бенефициаров, методов определения минимального уровня заработной платы или установления порогового уровня дохода, по превышении которого право на получение государственных средств утрачивается. Вместе с тем в контексте продолжающегося экономического кризиса открывается возможность для проведения политики, направленной на сокращение неравенства.

III. Социальная инклюзивность и сокращение масштабов нищеты

12. Обеспечение социальной инклюзивности является одним из средств социальной интеграции и имеет решающее значение для создания стабильных, безопасных, гармоничных, мирных и справедливых обществ. Вместе с тем неравенство между группами и регионами по-прежнему остается предметом серьезной озабоченности во многих странах. Элементы неравенства в положении мужчин и женщин, молодежи и пожилых лиц, а также маргинализация коренных народов и инвалидов представляют собой не только этическую проблему, но и ставят барьер на пути к достижению согласованных на международном уровне целей в области развития, включая искоренение нищеты и голода. Подобного рода горизонтальное неравенство также может привести к социальному конфликту.

13. В ответ на растущее вертикальное и горизонтальное неравенство во всем мире ширятся социальные волнения. Воздействие экономического кризиса на безработицу, особенно среди молодежи, продовольственный и энергетический кризисы, введение мер жесткой экономии и ощущение отсутствия реакции со стороны политических кругов на потребности маргинализированных групп — все эти факторы привели к повышению осознания несправедливости, кроющейся в неравенстве.

14. Стратегии, учитывающие интересы всех слоев населения, удовлетворяя потребности изолированных в социальном плане групп, могут способствовать предотвращению политической нестабильности и создавать благоприятные условия для сокращения масштабов нищеты и голода. Так, обеспечение гарантированного доступа к основным социальным услугам, в частности базовому медицинскому обслуживанию и образованию, чистой воде и санитарии, а также социальные выплаты в интересах безработных, пожилых и обладающих физическими недостатками лиц, не привязываемые исключительно к занятости в формальном секторе и обеспечивающие основу социальной защиты, являются общепризнанными средствами создания инклюзивных обществ.

15. Положение и потребности различных групп в существенной степени разнятся, в частности в зависимости от национальных и региональных условий, вместе с тем бедность лишь усугубляет для маргинализированных и социально изолированных групп неравенство в других отношениях, например в плане доступа к учебе и успеваемости, что создает порочный круг нищеты, обусловленной совокупным воздействием неблагоприятных факторов, сохраняющихся из поколения в поколение. Мир продолжает борьбу с давней проблемой расслоения общества в результате социальной изоляции, однако наряду с этой продолжают возникать и новые проблемы. Все более заметной становится цифровая пропасть, т.е. разрыв в доступе к современным информационно-

коммуникационным технологиям. В растущей степени признается, что обеспечение доступа к этим технологиям является одним из важных средств улучшения положения социально изолированных групп — благодаря сокращению масштабов нищеты, улучшению медицинского обслуживания и ослаблению влияния фактора географической изоляции. В результате недавно проведенного в Восточной Африке исследования было установлено, что доступ к таким технологиям, особенно к мобильным телефонам и Интернету, способствовал сокращению масштабов нищеты среди самых бедных слоев населения¹⁰.

IV. Поступательный и всеохватный экономический рост на справедливой основе и создание рабочих мест

16. Обеспечение поступательного экономического роста на справедливой основе является одним из необходимых условий для сокращения масштабов нищеты. Во Вьетнаме, Китае, Малайзии и Таиланде высокие показатели роста на протяжении последних 20 лет помогли значительно сократить масштабы нищеты, хотя во Вьетнаме и Китае при этом выросли показатели неравенства по уровню доходов. В наименее развитых странах низким и нестабильным темпам роста неизменно сопутствует сохранение проблемы нищеты, отличающейся различными степенями остроты.

17. Вместе с тем уровни нищеты являются неодинаковыми даже в странах со сходными уровнями доходов и сопоставимыми темпами экономического роста. Например, в 2005 году в наименее развитых странах уровень нищеты по доходу, по оценкам, составлял от 13,1 процента в Мавритании до 86,1 процента в Либерии. Процентная доля живущих в нищете в Замбии (65 процентов) была в два раза выше, чем в Гамбии (31 процент), в то время как уровень ВВП на душу населения в обеих странах был близок к 350 долл. США¹¹.

18. Воздействие экономического роста на сокращение масштабов нищеты зависит от структуры этого роста и от того, каким образом связанные с этим ростом выгоды распределяются между различными секторами общества. В странах, бедное население которых лишено возможности воспользоваться плодами экономического роста или занимается низкопроизводительным трудом, экономический рост принес непропорционально большую выгоду более состоятельным категориям населения. В результате роста неравенства тем, у кого и так было мало возможностей в плане пользования производственными ресурсами, получения образования и доступа к медицинскому обслуживанию, стало труднее вырваться из нищеты.

19. К этому следует добавить, что странам, в которых наблюдались высокие темпы экономического роста, очень часто не удавалось их сохранить. Рост, достигнутый благодаря экспорту сырья, являлся особенно неустойчивым, будучи уязвимым к внешним потрясениям и давлению. Даже до мирового экономического спада в странах, зависящих от экспорта нескольких видов сырья, не

¹⁰ Julian May and Edith Adera, "The ICT/Poverty Nexus", *UN Chronicle*, vol. XLVIII, No. 3 (2011).

¹¹ Уровень ВВП на душу населения в неизменных ценах в долл. США за 2000 год. Источник: база данных World Development Indicators Database, <http://data.worldbank.org/indicator> (дата доступа — 27 мая 2011 года).

наблюдалось значительного роста производительности в сельском хозяйстве, формирования капитала или развития производственного потенциала, за счет которых они могли бы стать более устойчивыми к потрясениям. В странах-экспортерах ресурсов расширение нефтедобывающей и других отраслей добывающей промышленности не только не оказывало сильного влияния на создание рабочих мест, но и нередко сопровождалось ростом реальных обменных курсов — так называемой «голландской болезнью», — что в свою очередь приводит к снижению конкурентоспособности других соответствующих секторов экономики. Так, с 2000 по 2008 год зависимость наименее развитых стран от импорта продовольствия заметно возросла, а выражаемый в виде доли ВВП объем производства в обрабатывающей промышленности в тот же период снизился в 27 из этих стран, главным образом в странах Африки¹².

20. Занятость является одним из важнейших стимулирующих факторов всеохватного и справедливого экономического роста и существенно необходимым средством социальной интеграции. Для того чтобы занятость эффективно способствовала устойчивому росту и сокращению масштабов нищеты, работа должна приносить адекватное вознаграждение и обеспечивать гарантированный доход. Кроме того, должна обеспечиваться защита работников международными трудовыми нормами.

21. Увеличение числа рабочих мест в предшествовавший экономическому кризису период подъема оказалось недостаточным для обеспечения занятости рабочей силы, численность которой увеличивалась: число безработных в мире возросло со 160 миллионов в 1996 году до порядка 177 миллионов в 2007 году¹³. Кроме того, рост занятости сопровождался перераспределением доходов в ущерб труду. Так, с 1990 по 2007 год доля заработной платы в общем объеме ВВП значительно снизилась — на 13 процентных пунктов — снизилась в странах Латинской Америки и Карибского бассейна; за ними следуют страны Азиатско-Тихоокеанского региона (снижение на 10 пунктов) и развитые страны (снижение на 9 пунктов)¹⁴.

22. Экономический кризис привел на данный момент к резкому снижению уровня занятости. В 2010 году число безработных в мире достигло 205 миллионов, увеличившись с 2007 года на 28 миллионов¹⁵. В одних только странах Организации экономического сотрудничества и развития в июле 2011 года по-прежнему насчитывалось 44,5 миллиона безработных, почти на 13,4 миллиона больше, чем до кризиса¹⁶. Рост уровня длительной безработицы контрастирует с наблюдавшимся с 2010 года глобальным восстановлением темпов реального роста ВВП и других ключевых макроэкономических показателей и продолжает вызывать опасения, что экономическое оживление не будет сопровождаться созданием рабочих мест.

¹² ЮНКТАД, «Доклад о наименее развитых странах за 2010 год: к новой международной архитектуре развития в интересах наименее развитых стран» (Нью-Йорк и Женева, Организация Объединенных Наций, 2010 год).

¹³ ILO, *Global Employment Trends 2008* (Geneva, International Labour Office, 2008).

¹⁴ *World of Work Report 2008*, примечание 3 выше.

¹⁵ ILO, *Global Employment Trends 2011: The challenge of a jobs recovery* (Geneva, International Labour Office, 2011).

¹⁶ Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), *OECD Employment Outlook 2011* (Paris, 2011).

23. Вместе с тем изменение показателей безработицы не отражает всей полноты последствий кризиса для положения трудящихся и семей. В бедных странах работники, уволенные с предприятий, относящихся к формальному сектору, переходят в неформальный сектор, где заработная плата зачастую ниже, а условия труда хуже. Число лиц, работающих на условиях негарантированной занятости, которое до кризиса сокращалось, увеличилось с 2008 года по 2009 год в Латинской Америке и Карибском бассейне, Северной Африке, Южной Азии и странах Африки к югу от Сахары¹⁷. Спад, сопровождавшийся уменьшением спроса и повышением конкуренции за рабочие места в неформальном секторе, привел к дальнейшему снижению заработной платы работников этого сектора. Как следствие, прогресс в деле сокращения масштабов нищеты замедлился. По оценкам, число трудящихся, живущих на сумму менее 1,25 долл. США в день, сократилось с 660 миллионов в 2007 году до 631 миллиона в 2009 году. Если бы масштабы нищеты продолжали сокращаться докризисными темпами, то в 2009 году численность трудящихся, живущих в нищете, снизилась бы еще на 40 миллионов¹⁸. В действительности же число бедных среди трудящихся в странах Африки, Латинской Америки и Карибского бассейна повсеместно возросло.

24. Молодежь несоизмеримо сильнее страдает от безработицы и перепредставлена в неофициальном секторе и среди трудящихся, живущих в нищете. В 2010 году уровень безработицы среди молодежи (в возрасте 15–24 лет) составлял 12,6 процентов по сравнению с 4,8 процента среди взрослых, при этом 152 миллиона молодых людей жили на менее чем 1,25 долл. США в день. Число отчаявшихся молодых работников, которые не учитываются в текущих данных о числе безработных, поскольку они перестали активно заниматься поисками работы, резко возросло во многих странах. С учетом того, что первый опыт на рынке труда, как правило, в значительной мере предопределяет возможности заработка в будущем, эта тенденция не сулит ничего хорошего для нынешнего и будущих поколений молодежи. Речь идет не только о том, что у незанятых молодых людей падает квалификация, пропадает мотивация и снижается уровень физического и психического благополучия, — потеря человеческого и производительного потенциала также подрывает социальное единство и стабильность общества. Чем дольше будет сохраняться спад на рынке труда, тем большее число трудящихся, их семей и общин рискуют оказаться и оставаться в нищете в течение длительного времени.

25. В целом путь экономического развития, на который вступили многие развивающиеся страны, не привел к стабильному улучшению положения в сфере производительной занятости и обеспечения достойной работы. Там, где количество рабочих мест выросло, занятость пока не стала средством обеспечения социальной защиты и гарантированного дохода. Работники, вынужденные уйти из сектора сельского хозяйства вследствие низкой производительности и демографического давления, часто начинают заниматься деятельностью с низкой добавленной стоимостью преимущественно в городском неформальном секторе, где возможности стабильного повышения производительности труда и профессионального роста ограничены, в то время как во многих сельских районах производительность фермерских хозяйств не увеличивается. В некоторых африканских странах порядка 90 процентов трудящихся заняты в неформальном

¹⁷ *Global Employment Trends 2011*, примечание 15 выше.

¹⁸ Ibid.

секторе, а среди работающих женщин и молодежи этот показатель превышает 90 процентов¹⁹. В Индии 90 процентов работающего населения занято в неформальном секторе, несмотря на то, что в последние годы в этой стране вырос спрос на ряд услуг с высокой добавленной стоимостью.

V. Стратегические подходы к искоренению нищеты

26. Бытующие в обществе представления о нищете в значительной степени предопределяют характер политики, проводимой в целях ее искоренения. Непонимание многоаспектного характера нищеты и социальных последствий экономической политики, проводившейся на протяжении последних трех десятилетий, позволяет отчасти понять, почему предпринимаемых усилий по сокращению масштабов нищеты недостаточно. Отказ от мер регулирования, либерализация, приватизация и ограничительная макроэкономическая политика, проводимая многими странами по рекомендации международных финансовых учреждений, не позволяют заняться устранением коренных причин нищеты и не учитывают их связь с проблемой неравенства. Эти недостатки еще более усугубились в результате неравного распределения благ глобализации и урезания государственных расходов на социальные нужды. Неравенство социальных отношений и процессы исключения определенных групп населения из экономической, социальной и политической жизни и их маргинализации лишь усугубляют проблему нищеты, с которой сталкиваются многие.

27. Государственная политика, в основу которой положена посылка о том, что бедные должны работать больше и искать пути выхода из той сложной ситуации, в которой они находятся, экономя средства, равно как и политика, ориентированная исключительно на беднейших из бедных, не позволяет устранить структурные факторы, в силу которых значительное число людей прозябает в нищете. Правительствам и их партнерам по процессу развития, с тем чтобы они могли эффективно помочь людям избавиться от нищеты и голода навсегда, необходимо признать наличие структурных барьеров, препятствующих искоренению нищеты. Это будет способствовать разработке и осуществлению политики, которая не только стимулировала бы экономический рост, но и обеспечивала бы наращивание потенциала и укрепление имущественной базы бедных слоев населения и открывала бы возможности для большого числа людей, особенно самых обездоленных.

28. Последствия глобальных экономических потрясений и глобализация рынков труда указывают на ту важную роль, которую координируемые на международном уровне стратегические меры должны играть в деле сокращения масштабов неравенства, поощрении интеграции и искоренении нищеты. В частности, регулирование международного финансового рынка позволило бы снизить риск экономических кризисов. Соблюдение международных трудовых стандартов помогло бы защитить трудящихся и гарантировать прогресс на пути к обеспечению полной занятости и достойной работы как необходимому условию сокращения масштабов неравенства, нищеты и голода.

¹⁹ ILO, *Growth, Employment and Decent Work in the Least Developed Countries* (Geneva, International Labour Office, 2011).

А. Обеспечение всеохватного экономического роста на справедливой основе в целях сокращения масштабов нищеты

29. Обеспечение широкомасштабного и всеохватного экономического роста в целях сокращения масштабов нищеты является одной из важных и сложных стратегических задач, особенно для бедных стран. Ее решение предполагает создание достаточного числа рабочих мест на производстве и источников средств к существованию для трудовых ресурсов, численность которых стремительно растет. Решение этой задачи также требует реализации стратегий, содействующих диверсификации экономики, расширения доступа к рынкам, земельным ресурсам, кредитам и иным производственным ресурсам.

30. В странах, которые пережили периоды устойчивого роста, прогресса в деле сокращения масштабов нищеты быстрее удавалось достичь в случаях, когда экономический рост сопровождался увеличением производительности в сельском хозяйстве, ростом в обрабатывающих отраслях промышленности и стабильным ростом показателей достойной занятости в сельских и городских районах. Эти страны с успехом осуществляли взаимодополняющие стратегические меры в экономической и социальной сферах, а их правительства поощряли промышленное развитие и вкладывали большие средства в развитие инфраструктуры, обеспечение социальной защиты и предоставление социальных услуг, что помогло повысить производительность труда и уменьшить уязвимость. Ликвидация пробелов в развитии инфраструктуры, в частности, может оказать существенное воздействие на уровень доходов бедного населения развивающихся стран. Следует признать, что потребности бедных стран в плане развития инфраструктуры являются весьма значительными, и для их удовлетворения потребуются мобилизация внутренних ресурсов и существенная помощь международного сообщества. Вместе с тем в отсутствие базовой инфраструктуры, стабильности в обществе и систем социальных пособий, содействующих получению доступа к услугам здравоохранения и обеспечению надлежащего состояния питания, страна не может полностью раскрыть свой производственный потенциал.

31. Меры макроэкономической стабилизации, направленные на сдерживание инфляции и сокращение дефицита бюджета, повысили нестабильность в реальном секторе экономики и на рынке труда. Либерализация международных потоков капитала еще более усилила такую нестабильность, нарушив баланс реальных обменных курсов, а также процессы инвестирования в производство, формирования капитала и обеспечения занятости. Акцент на сбалансированность государственного бюджета зачастую приводит к снижению расходов на социальные нужды и сокращению государственных инвестиций в инфраструктуру, технологии и человеческий капитал — все то, что имеет решающее значение для всеохватного и устойчивого роста.

32. Для обеспечения устойчивого экономического роста и сокращения масштабов нищеты необходимо, чтобы макроэкономическая политика была ориентирована на увеличение числа создаваемых рабочих мест и повышение их качества. В целом странам, которые добивались более эффективных результатов при прохождении экономических циклов, уменьшая колебания объема выпускаемой продукции, инвестиций и показателей занятости, удавалось проводить в жизнь последовательную антициклическую бюджетно-финансовую и денежно-кредитную политику, увеличивая объем расходов на этапе спада, усиливая ре-

гулирование потоков капитала и ставя под контроль колебания валютного курса.

33. Принятые на начальном этапе меры по преодолению экономического кризиса продемонстрировали наличие политической воли к обеспечению учета социальных нужд в стратегиях восстановления экономики. Большинство правительств проводили политику, направленную на стимулирование экономического роста, и около одной четверти всего объема фондов налогово-бюджетного стимулирования выделялось на программы социальной защиты. Тем не менее нынешний курс ужесточения бюджетно-финансовой политики в нескольких странах свидетельствует о том, что кризис не используется как повод для рассмотрения вопроса об адекватности существующих основ макроэкономической политики. Хотя сокращение объема государственной задолженности на этом раннем этапе рассматривается в качестве необходимой меры для активизации экономического роста и создания рабочих мест, исторический анализ программ консолидации бюджетных расходов показывает, что сокращение бюджетного дефицита на 1 процент ВВП, как правило, приводит к сокращению спроса на 1 процент, сокращению ВВП на приблизительно 0,5 процента в течение двух лет и повышению уровня безработицы на 0,3-процентных пункта²⁰. Такие сокращения ведут к долгосрочному снижению доходов в форме заработной платы, в то время как прибыль снижается в относительно меньшей степени и не настолько долго²¹.

В. Поощрение создания рабочих мест и достойной работы

34. С учетом того, что темпы роста занятости в преддверии кризиса были недостаточными для обеспечения рабочими местами рабочей силы, численность которой возрастала, целевые показатели занятости должны быть установлены на уровне выше докризисного. Вместе с тем мер экономической политики как таковой может оказаться недостаточно для того, чтобы обеспечить производительную занятость для всех, как показывает докризисный опыт усиления неравенства как по объему получаемых доходов, так и в плане доступа к достойной работе.

35. Проведение на рынке труда политики, предусматривающей предоставление минимальной заработной платы и гарантию занятости, может служить важным инструментом для справедливого распределения возможностей продуктивной занятости и обеспечения всеохватного роста. Так, в странах, которым после начала кризиса удалось сохранить безработицу на относительно невысоком уровне, расходы на развитие рынков труда на начальном этапе кризиса в сфере занятости были выше, чем в тех странах, где рынок занятости серьезно пострадал. Во многих странах наряду с выплатой пособий по безработице и принятием других мер социальной защиты была временно расширена сфера применения «крайних мер». В частности, в нескольких странах для обуздания безработицы и решения проблемы недостаточной занятости в период кризиса

²⁰ International Monetary Fund (IMF), *World Economic Outlook October 2010: Recovery, Risk and Rebalancing* (Washington, D.C., 2010).

²¹ Prakash Loungani, “Will it hurt? Who will it hurt? The macroeconomic and distributional effects of fiscal austerity”, paper prepared for the United Nations-ILO expert group meeting on the challenge of building employment for a sustainable recovery, Geneva, 24 and 25 June 2011.

использовались программы трудоустройства в государственном секторе. Следует отметить при этом, что осуществление многих из этих программ было прекращено преждевременно. Опыт развивающихся стран, сталкивающихся с проблемой недостаточного развития инфраструктуры и предложения товаров и услуг, подталкивает к выводу о том, что одна из эффективных стратегий обеспечения всеохватного экономического роста может быть связана с применением более долгосрочного подхода к осуществлению программ обеспечения гарантированной занятости.

36. Стратегии смягчения последствий кризиса для рынка труда сфокусированы на преодолении кризиса занятости в формальном секторе, при этом неформальному сектору экономики уделяется мало внимания. Если экономический рост не будет сопровождаться усилиями по обеспечению достойной занятости и не будет затрагивать неформальный сектор, то его воздействие на сокращение масштабов нищеты будет невелико. Политика сокращения расходов на социальные нужды, проводимая в настоящее время все большим числом стран, приведет лишь к повышению уязвимости и увеличению масштабов нищеты среди трудящихся.

37. Трудные задачи, стоящие перед неформальным сектором, должны решаться исходя из необходимости содействия развитию производственного потенциала на долгосрочной и конкурентоспособной основе, укрепления гарантий получения дохода и улучшения условий труда лиц, занятых в неформальном секторе, в частности за счет расширения сферы охвата системы социальной защиты. В развивающихся странах мелкие и средние предприятия, которые обеспечивают занятость для значительной части как городской, так и сельской рабочей силы, во многих случаях функционируют на неформальной основе, характеризуясь при этом низкой заработной платой, незащищенностью доходов и отсутствием льгот. Расширение возможностей таких предприятий в плане создания достойных условий труда на основе укрепления управленческого потенциала, совершенствования доступа к кредитам и технической помощи, упорядочения процедур создания предприятий и работы надзорных механизмов, а также сбалансированного удовлетворения потребности в обеспечении и совершенствовании защиты работников будет играть заметную роль в деле сокращения масштабов нищеты.

38. Необходимо также больше делать для решения проблемы исключения определенных групп, особенно молодежи, из рынка труда. Политика, направленная на устранение проблемы структурного отсутствия возможностей для трудоустройства молодых людей, как правило, сфокусирована на расширении возможностей их устройства на работу за счет повышения качества и увеличения объема формального образования и создания учебных мест на производстве и осуществления других программ профессионально-технической подготовки и сокращения несоответствия между существующей на рынке потребностью в определенных специалистах и квалификацией, получаемой молодыми людьми. В период кризиса программы оказания помощи в поиске работы и временное расширение сферы охвата сетей социальной защиты также имеют жизненно важное значение для недопущения скатывания безработной молодежи к нищете.

39. Создание служб учебной подготовки и оказания посреднических услуг является важным компонентом стратегий трудоустройства молодежи, вместе с

тем для отыскания устойчивых решений потребуется обеспечение дополнительных возможностей достойного трудоустройства для молодых людей. Первый шаг на пути к увеличению числа и повышению качества рабочих мест для молодежи заключается в устранении барьеров, препятствующих их трудоустройству, особенно на высокосегментированных рынках труда, где молодые люди остаются на местах низкого технологического уровня. Для этого потребуются изменить отношение к молодым людям, которых следует рассматривать как активных участников процесса развития. Принимая во внимание то, с какими высокими издержками для общества сопряжена безработица и недостаточная занятость молодежи, правительствам следует проводить макроэкономическую политику, стимулирующую структурные изменения, и инвестировать средства в поддержание и расширение физической и кадровой инфраструктуры на основе учреждения государственных программ гарантированной занятости для молодежи.

С. Меры по сокращению масштабов нищеты на основе повышения продуктивности сельского хозяйства

40. В условиях, когда страны по-прежнему испытывают затруднения, пытаясь накормить растущее население, особенно если говорить о странах, сильно зависящих от импорта продовольствия, роль сельского хозяйства в снижении масштабов крайней нищеты, голода и недостаточного питания вновь оказалась в центре внимания разработчиков стратегий. Колебания цен на глобальных рынках продовольствия по-прежнему высоки в силу сложного сочетания факторов, включая низкие урожаи, обусловленные засухой, растущий спрос на кормовые культуры для производства биотоплива, повышение цен на энергоносители и рост спроса на зерно и мясомолочную продукцию в странах с быстрорастущей экономикой. Наблюдаемые в последнее время резкие скачки глобальных цен на продовольствие еще более усилились в результате введения запретов на экспорт некоторыми странами в попытке поставить под контроль внутренние издержки на продовольствие, а также финансовой спекуляции на сельскохозяйственных товарах, которой занимаются крупные инвесторы. Эти события в совокупности с продолжавшимся на протяжении десятилетий недостаточным инвестированием средств в сельское хозяйство содействовали не только росту цен на сельскохозяйственные товары в период 2007–2008 годов, но и росту цен на продовольствие, наблюдаемому в последнее время.

41. С 2008 года отмечался заметный спад международных цен на такие сырьевые товары, как растительное масло и молочная продукция, однако, как свидетельствуют различные показатели, цены на продовольствие снова пошли вверх. В августе 2011 года продовольственный индекс ФАО был на 26 процентов выше, чем в августе 2010 года, в значительной мере в результате роста международных цен на рис и кукурузу. Цены были близки к пиковым уровням 2008 года. Хотя в целом поставки продовольствия улучшились, неопределенность сохраняется, поскольку и мировые, и внутренние цены на продовольствие остаются нестабильными. Тот же набор факторов, который спровоцировал кризис цен на продовольствие 2007–2008 годов, объясняет и нынешний подъем.

42. В связи с ростом цен на продовольствие и отсутствием продовольственной безопасности в мире снова возникает обеспокоенность по поводу увеличе-

ния масштабов нищеты и голода. Поскольку бедные тратят существенную часть своих доходов на продукты питания, повышение цен даже на непродолжительный период времени может значительно отразиться на уровне их располагаемого дохода. Таким образом, с ростом цен на продовольствие, как правило, увеличиваются и масштабы нищеты. По оценкам Всемирного банка, с июня по декабрь 2010 года в результате роста цен на продовольствие в нищете оказались еще 44 миллиона человек²². ФАО указала, что число страдающих от хронического голода людей, составлявшее в 2010 году, по оценкам, 925 миллионов человек, может снова начать расти вследствие повышения цен на продовольствие.

43. Для обеспечения того, чтобы бедные страны вышли на уровень продовольственной безопасности и могли эффективнее бороться с крайней нищетой, голодом и недостаточным питанием, страны, обязавшиеся предоставить поддержку на цели обеспечения продовольственной безопасности на саммите Группы восьми в Аквиле, Италия, в 2009 году, должны выполнить свои обязательства. Необходимо направить более широкие усилия на совершенствование функционирования рынков производных финансовых инструментов на сельскохозяйственную продукцию в целях сглаживания колебаний цен.

44. Страны должны разрабатывать и осуществлять политику, обеспечивающую увязку решения проблемы продовольственной безопасности с совершенствованием систем производства сельскохозяйственной продукции, искоренением нищеты и адаптацией к изменению климата и смягчением его последствий. Ключевое значение в этом плане имеет повышение урожайности культур на основе предоставления фермерам более широкого доступа к высокоурожайным сортам, удобрениям, кредитам, рынкам и сельской инфраструктуре. Там, где сельскохозяйственная деятельность в значительной мере ведется на неорошаемых землях, необходимы усилия по совершенствованию оросительных систем и более широкому внедрению прогрессивных методов водосбережения.

45. Некоторые страны предпринимают шаги по укреплению продовольственной безопасности, отдавая землю в аренду государственным инвестиционным фондам и другим инвесторам. Вместе с тем лишь немногими созданы адекватные механизмы для защиты земельных и водных прав малоимущих фермеров и, что еще более важно, для обеспечения того, чтобы произведенное продовольствие продавалось на внутреннем рынке по доступным ценам и чтобы продовольственные культуры не замещались высокодоходными товарными культурами. Работники этих ферм должны получать достойную заработную плату, позволяющую их семьям избежать нищеты.

46. Африканские страны, стремясь подчеркнуть тесную взаимосвязь между продовольственной безопасностью, нищетой и изменением климата, выступили с призывом к действию, центральное внимание в котором уделяется методам ведения сельского хозяйства, обеспечивающим рациональный учет климатических параметров. Этот подход нацелен на интеграцию экологического роста, продовольственной безопасности, адаптации к изменению климата и смягчения его последствий²³. Его ключевые компоненты включают методы, предполагающие увеличение уровня содержания органических веществ в почве,

²² World Bank, *Food Price Watch*, February 2011.

²³ The Johannesburg Communiqué as agreed at the African Ministerial Conference on Climate-Smart Agriculture: "Africa: a Call to Action", 14 September 2011.

повышение водоудерживающей способности почв, усиление сопротивляемости культур неблагоприятным факторам, уменьшение эрозии почв и содействие смягчению последствий изменений климата.

47. С учетом того, что сельскохозяйственная деятельность все менее способна служить основой для устойчивого жизнеобеспечения малоимущих слоев в сельских районах, необходимо осуществлять инвестиции и в другие, не связанные с сельским хозяйством сектора в сельской местности. Странам следует изучать пути активной поддержки несельскохозяйственной деятельности, в частности работы мелких предприятий и кооперативов, которые создают рабочие места и создают для сельских семей альтернативные источники дохода. Такие виды деятельности не только позволяют большему числу семей избавиться от нищеты, но и, как правило, пользуются большей популярностью среди молодежи, интерес которой к профессиональной карьере в сельском хозяйстве во многих странах падает. Для того чтобы эта политика увенчалась успехом, нужны политическая приверженность ее проведению, а также государственные инвестиции в научные исследования и разработки, развитие инфраструктуры и сектора услуг в сельской местности, а также в систему консультативных служб для содействия повышению продуктивности и обеспечения гарантий прав малоимущих фермеров на землю и воду.

48. Государствам отводится решающая роль в обеспечении долгосрочной поддержки сельского хозяйства. В условиях, когда государственная поддержка сельского хозяйства в большинстве развивающихся стран на протяжении последних нескольких десятилетий ослабевала, международная поддержка и частные инвестиции не привели к сколь-либо значимому повышению продуктивности сельского хозяйства. Таким образом, строительство дорог и мостов, инвестиции в научные исследования и разработки и расширение доступа к кредитам и рынкам нельзя оставлять на откуп частному сектору. Вместе с тем усилия государств не должны исключать политику, способствующую привлечению и увеличению потока частного капитала в сельскохозяйственный сектор. По существу, инвестиции в общественные блага должны быть нацелены на обеспечение того, чтобы частные инвестиции в экономику сельских районов были жизнеспособными в финансовом плане.

49. Кроме того, необходима всеобъемлющая стратегическая программа обеспечения средствами к существованию малоимущих сельских женщин и мужчин, включая молодежь. Необходимы также стратегические меры для смягчения рисков, с которыми сталкивается малоимущее сельское население, и уменьшения степени его уязвимости на основе укрепления продовольственной и питательной безопасности и систем социальной защиты. Такой перенос акцентов требует совместных действий на межведомственной основе, с участием органов управления всех уровней и всех заинтересованных групп. Он предполагает сосредоточение внимания на сельскохозяйственном секторе, но в более широком контексте улучшения социально-экономических условий в сельских районах, смягчения рисков и укрепления способности малообеспеченного населения сельских районов к использованию возможностей, открывающихся как в сельскохозяйственном секторе, так и за его пределами.

D. Социальная защита

50. Меры социальной защиты ограждают отдельных лиц и семьи от экономических потрясений, а также от воздействия социально-экономических перемен и укрепляют их способность урегулировать и преодолевать ситуации, которые негативно отражаются на их благополучии. В силу этого они имеют существенное значение в плане снижения степени уязвимости и предотвращения ухудшения условий жизни. В долгосрочной перспективе социальная защита может помочь отдельным лицам и семьям в создании человеческого и социального капитала и улучшении перспектив получения средств к существованию, устраняя тем самым некоторые из коренных причин нищеты и позволяя раскрыть производительный потенциал рабочей силы.

51. Странам, в которых разработаны комплексные, универсальные стратегии социальной защиты, охватывающие большую часть населения, удалось добиться успеха в деле широкомасштабного сокращения масштабов нищеты и улучшения социальных условий. Хотя воздействие программ социальной защиты зависит от их структуры и степени выполнения, данные по всему миру, в том числе по странам с высоким уровнем доходов, свидетельствуют о заложенном в таких программах потенциале в плане сокращения масштабов нищеты и неравенства, а также стимулирования экономического роста. В странах с определенным уровнем доходов увеличение расходов на социальную защиту сопровождается снижением уровня нищеты²⁴.

52. Около 75 процентов населения мира не имеют доступа к адекватным системам социальной защиты. Особой неравномерностью отличается, в частности, ситуация в плане наличия программ социального страхования в развивающихся странах. Там, где такие программы существуют, пособия по безработице, пенсии по старости и другие льготы предоставляются лишь определенным категориям работников формального сектора, занятые же в неформальной экономике лица вообще лишены защиты или защищены в незначительной степени.

53. Хотя всеобщая социальная защита в развивающихся странах все еще не обеспечивается, многим странам удалось сократить масштабы нищеты и добиться улучшения социальных условий на основе предоставления целевой социальной помощи. Механизмы социальных выплат на образование и здравоохранение и другие инвестиции в человеческий капитал, такие как программы “Bolsa Família” в Бразилии, “Oportunidades” в Мексике и “Familias en Acción” в Колумбии, а также механизмы поддержки занятости, например по линии Национального закона о гарантиях занятости Махатмы Ганди в Индии или Программы обеспечения занятости в Эфиопии, получили в настоящее время широкое распространение и охватывают значительную часть населения в ряде стран. В Намибии и Южной Африке роль важного инструмента в борьбе с нищетой приобрели также социальные гранты. Число их получателей в одной только Южной Африке выросло с 2,9 миллиона человека в 1994 году до 13,4 миллиона человек в 2009 году.

²⁴ Armando Barrientos, “Social protection and poverty reduction” (2008), background paper commissioned for the report of the United Nations Research Institute for Social Development, *Combating Poverty and Inequality* (September 2010).

54. В течение последних трех десятилетий программы социальной защиты часто замещались целевым пакетом не предусматривающих никаких взносов социальных выплат, которые зачастую носят временный характер. Поскольку такие выплаты являются целевыми, основное внимание уделяется критериям их получения и, соответственно, проверке степени обеспеченности средствами к существованию на предмет определения возможных получателей. Эффективность и правомерность оказания помощи лишь отдельным группам населения ставится под сомнение. Установлено, что для оказания помощи на целевой основе необходим мощный административный потенциал, причем существует опасность серьезных ошибок при определении круга получателей и объема такой помощи, особенно в странах с большим неформальным сектором и высоким уровнем нищеты. Кроме того, нищета не является признаком, присущим какой-то определенной группе лиц, и под угрозой оказаться в такой ситуации в тот или иной момент может любой человек. При сосредоточении внимания на той или иной конкретной группе лиц теряется из виду динамичная природа нищеты, безработицы и других чрезвычайных обстоятельств, возникающих на протяжении всего жизненного цикла и связанных с работой. Право на социальное обеспечение требует постепенного перехода к всеобщей социальной защите для обеспечения базового уровня благополучия всех людей, независимо от того, где они работают и живут, и независимо от состояния экономики.

55. В апреле 2009 года Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций одобрил Инициативу по обеспечению минимального уровня социальной защиты в качестве одной из девяти общесистемных совместных антикризисных инициатив. Эта инициатива предусматривает формирование согласованной концепции национальной социальной защиты в качестве одного из ключевых компонентов национальных стратегий развития и направлена на оказание поддержки странам в деле выявления и ликвидации наиболее существенных пробелов в сфере социальной защиты. Хотя смягчение социальных последствий кризиса относится к категории целей установления минимального уровня социальной защиты, эта деятельность не является временной мерой, поскольку она призвана обеспечить основывающееся на правах человека системное «страхование» от нищеты для всех жителей на постоянной основе.

56. В докладе Консультативной группы по минимальному уровню социальной защиты²⁵ указывается, что для большинства стран вариант постепенного перехода к минимальным уровням социальной защиты представляется доступным. Проведенные в Азии и Африке исследования показывают, что начальные валовые годовые затраты по внедрению базового пакета социальных выплат (исключающего доступ к базовому медицинскому обслуживанию) составляют от 2,2 до 5,7 процента от ВВП²⁶. Индивидуальные элементы представляются еще более доступными. Так, например, ежегодные издержки по предоставлению всеобщих базовых пенсий по старости и пособий по инвалидности составляют в рассматривавшихся странах, по оценкам, от 0,6 до 1,5 процента ВВП. Издержки по осуществлению масштабных целевых и обставленных определенными условиями программ выплаты социальных пособий, как, напри-

²⁵ ILO, *Social Protection Floor for a Fair and Inclusive Globalization* (Geneva, International Labour Office, 2011).

²⁶ ILO, *Extending Social Security to All: a Guide Through Challenges and Options* (Geneva, International Labour Office, 2010).

мер, “Bolsa Família”, могут составлять около 0,5 процента ВВП, тогда как затраты по финансированию всеобщих систем пенсионного обеспечения, подобных тем, которые существуют в Намибии, Непале и Маврикии, могут составлять около 1–1,5 процента ВВП.

Е. Социальная политика в интересах преобразования общества

57. Инвестиции в интересах людей и их защита от потрясений должны составлять главные цели социальной политики. Рост масштабов нищеты, голода, широкое распространение неравенства по доходам и проблема социальной изоляции подчеркивают необходимость в социальной политике, которая обеспечивала бы устойчивые государственные инвестиции в образование, здравоохранение и предоставление социальной защиты. Такие инвестиции повышают производительность труда, а следовательно, и уровень доходов.

58. Таким образом, ключевой стратегический вопрос, стоящий перед большинством правительств, заключается в том, как обеспечить, чтобы растущее население приобретало навыки и получало образование, которые позволяли бы людям переходить из сельскохозяйственного или неформального секторов в сектор формальный. В большинстве случаев приобретение таких навыков и получение такого образования стоит денег, задача найти которые для неимущих и других маргинализированных групп является зачастую неразрешимой. Предпринимаемые в последнее время усилия по ликвидации платы за школьное образование подчеркивают важное значение, которое эти страны придают обеспечению того, чтобы долгосрочные задачи успешного развития и искоренения нищеты достигались на основе вовлечения всех и каждого в процесс развития. Расширение масштабов образования не только содействует сокращению доли населения, занятого неквалифицированным трудом в сельскохозяйственном секторе, но и способствует смягчению остроты проблемы нищеты за счет оказания общепризнанного воздействия на положение женщин. Имеющиеся данные показывают, что приобщение женщин к образованию ведет к снижению фертильности, улучшает показатель участия женщин в трудовых ресурсах и повышает их способность в более значительной мере контролировать характер использования ресурсов семьи. Во многих случаях получение женщинами образования ведет к повышению уровня образования и укреплению здоровья детей.

59. С учетом этого процесс перевода работников из сектора неквалифицированного в сектор квалифицированного труда и предоставление им доступа к базовому медицинскому обслуживанию не может быть отдан на откуп действию одних только рыночных сил. На государстве лежит обязанность обеспечения того, чтобы те слои общества, которые не располагают адекватными ресурсами для оплаты школьного образования или услуг здравоохранения, получали государственную помощь в той или иной форме. В категорию квалифицированных работников перейдут не все, но процесс расширения возможностей обучения в школе и инвестиции в приобретение навыков и получение образования позволяют обеспечить, чтобы более широкие слои населения участвовали в процессе экономического роста и пользовались его выгодами. Более значительные усилия следует прилагать к укреплению партнерских отношений между государственным и частным секторами в интересах увеличения объема

предлагаемых инвестиций и совершенствования инфраструктуры образования и повышения качества преподавания. Что касается спроса, то такие партнерства между государственными и частными компаниями могли бы сосредоточить внимание на предоставлении стипендий, социальных пособий для малоимущих, школьного питания и принятии подобных мер, которые давали бы подросткам школьного возраста из наименее обеспеченных слоев или маргинализированных групп возможность поступать в школу и оканчивать ее. Для того чтобы эти меры приносили успех, частный сектор должен взять на себя корпоративную социальную ответственность, а целевые государственные инвестиции должны направляться в области образования или здравоохранения, в которых особенно остро ощущается дефицит частных инвестиций и которые требуют особого внимания из соображений обеспечения социальной справедливости и равенства.

60. К этому следует добавить, что социальная политика, с тем чтобы она содействовала устранению условий, порождающих и закрепляющих нищету, включая общесоциальные особенности проявления неравенства и дискриминации, должна входить составной частью в более широкую стратегию развития. Чтобы разорвать порочный круг нищеты, передаваемой из поколения в поколение, сохранить социальную сплоченность общества и укрепить общественный договор, необходим всеобщий доступ к базовым системам социальной защиты и основным услугам, наряду с этим меры социальной защиты должны дополняться более широкими мерами, затрагивающими вопросы доступа к ресурсам и их перераспределения. Исключительно важную роль для искоренения нищеты играют меры, направленные на обеспечение того, чтобы малоимущие женщины и мужчины имели доступ к земле, кредитам, образованию и другим производительным ресурсам, справедливые права наследования и доступ к правосудию. Необходимы также механизмы финансовой солидарности, включая механизмы прогрессивного налогообложения.

61. Участие всех членов общества в его социальной, экономической и политической жизни имеет большое значение для обеспечения того, чтобы правительства реагировали на социальные потребности, в том числе потребности малоимущих слоев населения. Даже продвижение вперед в улучшении доступа к ресурсам и их распределению не позволит добиться успеха в искоренении нищеты, если дискриминация в отношении отдельных лиц и социальных групп препятствует их участию. Возможность более решительно заявлять о себе и выражать свои интересы малоимущим и изолированным группам традиционно дают социальные движения. Они способны также обеспечивать подотчетность правительства и других субъектов. Для компенсации несправедливого распределения властных полномочий, содействия участию этих групп в жизни общества и, следовательно, их социальной интеграции важную роль играет создание благоприятной обстановки для деятельности общественных движений и принятие публичных мер против дискриминации.

Г. Меры по сокращению масштабов нищеты на основе адаптации к изменению климата и смягчению его последствий

62. Изменение климата представляет собой серьезную угрозу для устойчивого экономического роста, продуктивности сельского хозяйства и усилий по искоренению нищеты, особенно в развивающихся странах. Малоимущие и уяз-

вимые слои населения, как правило, проживают в районах с переменчивым климатом, для которых характеры экстремальные погодные явления, в частности частые засухи и наводнения, что, как правило, снижает устойчивость к внешним воздействиям и разрушает имущественную базу мелких фермеров и всех тех, для кого источником средств к существованию служит неорошаемое земледелие, животноводство и эксплуатация природных ресурсов. Мелкие землевладельцы зачастую слабо способны адаптироваться к внешним потрясениям. В силу этого негативные последствия изменения климата, скорее всего, в непропорционально высокой степени будут отражаться на положении неимущих слоев и других уязвимых групп населения.

63. Так, например, есть основания полагать, что доходы фермеров в засушливых районах штата Андхра Прадеш, Индия, сократятся на 20 процентов в результате ожидаемого снижения урожайности²⁷. Одной из причин голода и гуманитарного кризиса, в результате которого более 13 миллионов человек в районе Африканского Рога оказались на грани голодной смерти, является засуха. По оценкам ФАО, этот кризис не только сопровождался ростом цен на продовольствие в регионе, но и уже привел с начала мая 2011 года к гибели более 30 000 детей. Задержки в развитии и нарушения познавательных способностей, которыми страдают не получающие достаточного питания дети, способны в еще большей степени подорвать перспективы выхода этого региона на уровень экономического благополучия в будущем. От засухи серьезно пострадали и крупнейшие производители зерна, такие как Российская Федерация и Австралия, что также содействовало резкому росту мировых цен на продовольствие. В ряде других стран социальная сплоченность и политическая стабильность общества были подорваны в результате вызванных продовольственными проблемами массовых беспорядков.

64. С учетом этого одна из ключевых задач, стоящих перед международным сообществом, заключается в разработке стратегий устойчивого развития и принятии мер по адаптации к изменению климата и смягчению его последствий в целях решения многих обусловленных им проблем. Усилия по сокращению масштабов нищеты должны быть сопряжены с выделением средств на принятие мер по смягчению последствий изменения климата, в частности на внедрение низкозатратных методов адаптации и снижения риска. К их числу относится внедрение засухоустойчивых культур, повышение эффективности защиты земельных и водных ресурсов, расширение масштабов оросительных работ и внесение изменений в систему земледелия, в частности перенос сроков проведения посевных кампаний. Следует рассмотреть возможность страхования сельскохозяйственных культур и скота не случай неблагоприятных погодных условий. Исключительно важное значение для сокращения числа людей и доли дохода, находящихся в непосредственной зависимости от систем земледелия на засушливых и сильно увлажненных землях, четко реагирующих на изменение климата, имеет также развитие в сельских районах несельскохозяйственных видов экономической деятельности.

65. Следует также обеспечивать всесторонний учет и комплексное внедрение эффективных методов адаптации в рамках всей деятельности в интересах развития, включая стратегии искоренения нищеты. Наряду с содействием прове-

²⁷ The World Bank, "Climate change impacts in drought and flood affected areas: case studies in India", report No. 43946-IN, 2008.

дению структурных преобразований не менее важное значение, для того чтобы развивающиеся страны могли, совершив технологический прорыв, отойти от использования загрязняющих окружающую среду технологий, связанных с высокими уровнями выброса парниковых газов, имеет принятие мер по поощрению «зеленой экономики» и созданию рабочих мест, связанных с экологически чистой выработкой энергии.

66. С учетом того что бедные страны обладают слабой адаптационной способностью и недостаточным объемом ресурсов для реагирования на многочисленные проблемы, связанные с изменением климата, международным партнерам по процессу развития следует поддерживать их усилия путем оказания финансовой помощи и передачи надлежащих технологий. Следует укреплять техническое сотрудничество в таких областях, как наращивание потенциала, накопление знаний и проведение реформ в области политики и нормативного регулирования.

V. Государственное управление, потенциал государств и сокращение масштабов нищеты

67. Несмотря на то что многим странам удалось расширить свои бюджетно-финансовые возможности и осуществить целый ряд стратегических мер, направленных на сокращение масштабов нищеты, существенного прогресса в ее искоренении добиться не удалось. Отчасти это обусловлено ограниченностью имеющихся у государств возможностей по обеспечению достижения целей развития и неспособностью мобилизовать необходимую политическую волю и материальную поддержку. На способности бедных стран к проведению в жизнь основанных на знаниях стратегий развития или решению проблем, обусловленных глобализацией, негативно отражается также слабость институциональных структур.

68. Слабость государственных институтов обуславливает неспособность государств стимулировать опирающийся на широкую основу рост и инвестировать средства в широкомасштабное накопление человеческого капитала. Нередко это проявляется в неадекватности разрабатываемых стратегий по смягчению остроты проблемы нищеты и в неэффективности усилий по перераспределению земель, предоставлению базовых услуг, в частности в области образования в бедных и недостаточно обеспечиваемых услугами районах, и созданию возможностей для трудоустройства с опорой на программы общественных работ.

69. Слабость государственных институтов, неурегулированность имущественных прав, проблемы отсутствия подотчетности и транспарентности, неэффективное выделение государственных ресурсов и коррупция нередко ассоциируются с недостаточным уровнем развития, тем не менее несколько крупных стран с формирующейся рыночной экономикой сумели добиться высоких показателей роста и сократить масштабы нищеты, не создавая действенных структур благого управления. Эти страны сосредоточили внимание на совершенствовании тех аспектов государственного управления, которые повышают способность государства к устранению недостатков рыночных механизмов на прямую и разработку и осуществлению соответствующей политики.

70. С учетом этого развивающимся странам необходимо, сохраняя свою приверженность принципам благого управления, добиваться поэтапного совершенствования управления в отдельных его аспектах, которые непосредственно способствуют активизации всеохватного роста, созданию рабочих мест и сокращению масштабов нищеты. В выборе стимулирующей рост политики каждой стране следует руководствоваться собственными приоритетами развития и исходить из своих уникальных условий. В то же время государство должно обладать видением, проявлять инициативу и обеспечивать стратегическое планирование в целях укрепления отвечающей общим интересам ориентированности деятельности государственных институтов и программ предоставления услуг.

71. Опыт многих стран с развивающейся рыночной экономикой показывает, что государство может играть активную роль в стимулировании долгосрочного экономического роста. Национальным правительствам следует действовать активно и прагматично, не вытесняя рыночные силы и не подменяя их в процессе развития. Существуют возможности для регулирования рынков и создания необходимых механизмов, которые стимулировали бы частный сектор к вложению инвестиций и созданию рабочих мест. В периоды кризиса правительства могут стимулировать спрос, осуществляя меры антициклической политики.

VI. Выводы и рекомендации

72. Для решения задачи искоренения нищеты и обеспечения устойчивого экономического подъема необходимы скоординированные меры, направленные на обеспечение устойчивого, всеохватного и справедливого экономического роста. В этой связи решающее значение имеет макроэкономическая и социальная политика, способствующая созданию достойных рабочих мест и содействующая укреплению социальной защиты. Для укрепления продовольственной безопасности и сокращения масштабов нищеты необходимы также инвестиции в сельское хозяйство, развитие сельских районов и меры по адаптации к изменению климата и смягчению его последствий. Кроме того, для преодоления кризиса необходимо обеспечить поддержание и увеличение объема расходов на социальные нужды. Тенденции к принятию мер жесткой экономии в ответ на кризис задолженности, если не обратить их вспять, лишь усугубят проблему неравенства и социального отчуждения и в конечном счете приведут к сужению перспектив экономического подъема. В отсутствие базовых механизмов предоставления социальных пособий, содействующих обеспечению доступа к образованию, здравоохранению и надлежащим уровням питания, страны оказываются не в состоянии полностью раскрыть свой производственный потенциал. Расходы на социальные нужды представляют собой один из важнейших видов инвестиций в будущий рост.

74. Во многих случаях объем инвестиций, необходимых для искоренения нищеты, выходит за рамки возможностей правительства, организаций гражданского общества или частного сектора, если те будут работать поодиночке. В отыскании решения должны участвовать все заинтересованные стороны. Подлинно трансформационные партнерские отношения между государственным и частным секторами приобретают все более важное значение в разработке и осуществлении программ развития. Вовлечение в этот процесс всех партнеров не только обеспечивает усиление поддержки, но и ведет к повышению качества разрабатываемых политики и стратегий и содействует их осуществлению. На-

лаживание партнерских отношений позволяет также увеличить объем финансовых и технических ресурсов, доступных национальным правительствам.

75. Комиссия социального развития, возможно, пожелает рассмотреть следующие рекомендации:

а) задача обеспечения полной и производительной занятости и достойной работы для всех должна быть поставлена в центр политики по обеспечению устойчивого, всеохватного и справедливого роста. В этой связи к странам обращается призыв реализовать принципы и задачи Глобального договора о рабочих местах и сместить акцент макроэкономической политики в сторону увеличения числа и повышения качества создаваемых рабочих мест и искоренения нищеты, отказавшись от сосредоточения внимания лишь на проблемах инфляции и дефицита бюджета;

б) странам с крупными сельскохозяйственными секторами следует сосредоточить внимание на увеличении производительности и повышении качества продукции, получаемой мелкими землевладельцами, на устойчивой основе. Для повышения производительности труда мелких землевладельцев необходимо обеспечить им возможность доступа к удобрениям, семенам высокоурожайных культур, объектам инфраструктуры, информации и рынкам. Кроме того, поощрение деятельности мелких и средних предприятий, особенно в сельских районах, может способствовать диверсификации на основе перехода от сельскохозяйственной к другим видам деятельности в сельской местности, которые содействуют искоренению нищеты;

с) признавая, что всеобщий доступ к базовой социальной защите необходим для того, чтобы разорвать порочный круг нищеты и неравенства, правительства, возможно, пожелают рассмотреть возможность установления — в соответствии с их национальными приоритетами и обстоятельствами — минимального уровня социальной защиты;

д) в деле укрепления систем социальной защиты и сокращения масштабов проблемы нищеты, передающейся от поколения к поколению, правительствам следует активно осуществлять программы социальных выплат в интересах семьи с уделением особого внимания положению женщин, детей, престарелых, инвалидов и коренного населения;

е) странам следует заняться решением существующих в масштабах всего общества проблем социального и экономического неравенства и дискриминации на основе обеспечения того, чтобы малоимущие женщины и мужчины имели доступ к земле, кредитам и другим производительным ресурсам, жилью, справедливым правам наследования и правосудию и чтобы все слои общества принимали участие в процессах выработки решений;

ф) международное сообщество должно поддерживать национальные усилия по искоренению нищеты путем создания благоприятных для этого условий на международном уровне и обеспечения высокой степени согласованности макроэкономической, торговой и социальной политики.