



ЭКОНОМИЧЕСКАЯ И СОЦИАЛЬНАЯ КОМИССИЯ ДЛЯ АЗИИ И ТИХОГО ОКЕАНА

Комитет по макроэкономической политике, уменьшению бедности и открытому развитию

Первая сессия
24-26 ноября 2009 года
Бангкок

**ВОЗДЕЙСТВИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА НА
БЕДНОСТЬ И ОТКРЫТОЕ ДЛЯ ВСЕХ РАЗВИТИЕ:
ОТВЕТНЫЕ МЕРЫ И ВАРИАНТЫ В ОБЛАСТИ ПОЛИТИКИ**

(Пункт 5 предварительной повестки дня)

Записка секретариата

РЕЗЮМЕ

Глобальный финансовый и экономический кризис ставит под угрозу достигнутое в процессе развития за последнее десятилетие и может усугубить человеческую трагедию во многих частях развивающегося мира, в том числе Азиатско-Тихоокеанского региона. В результате кризиса в регионе может быть утрачено свыше 26 млн. рабочих мест, а еще многие миллионы людей могут превратиться в частично занятых или начать заниматься различными формами неустойчивой и уязвимой трудовой деятельности. Более того, согласно прогнозам, в 2009 году из-за кризиса в регионе не смогут выбраться из тисков нищеты дополнительно 65-85 млн. человек. Наибольшему риску подвергаются бедняки, занятые в секторе обрабатывающей промышленности женщины, самые молодые и самые пожилые, а также низкоквалифицированные мигранты. Как ожидается, кризис станет препятствием на пути прогресса в регионе в направлении достижения Целей развития тысячелетия.

Для смягчения воздействия кризиса на человека необходим всеобъемлющий и хорошо скоординированный подход на национальном, региональном и глобальном уровнях. На национальном уровне выработка пакетов стимулов должна осуществляться таким образом, чтобы принести больше выгод бедным и наиболее уязвимым слоям населения. В целях преодоления как текущего, так и будущих кризисов необходимо: а) развивать физическую инфраструктуру, в особенности в сельских районах; б) направлять инвестиции в сектора образования, здравоохранения и в другие социальные сферы; и, что самое важное, в) разработать комплексные системы социальной защиты.

На региональном уровне много можно достичь за счет обмена информацией в отношении различного опыта, касающегося воздействия кризиса, и создания механизмов для технического сотрудничества и координации инициатив с целью извлечения максимальной выгоды. Для целей разработки политики, возможно, будет также полезно изучить на региональном уровне возможность выработки общей платформы в отношении того, что необходимо сделать для ускорения процесса оздоровления экономики на основе открытого для всех развития. Сотрудничество Юг-Юг может стать одним из эффективных инструментов расширения финансовой и технической помощи нуждающимся странам региона, и ему следует оказывать содействие. На глобальном уровне развитые страны и другие доноры должны гарантировать беспрепятственный поток официальной помощи в целях развития, в особенности в наименее развитые страны, не имеющие выхода к морю развивающиеся страны и небольшие островные развивающиеся государства, с тем чтобы социально-экономическое развитие в странах-реципиентах не прерывалось.

Страны-члены, возможно, поделятся своим опытом в отношении воздействия кризиса, а Комитет, возможно, представит указания в отношении вариантов политики по смягчению его отрицательного воздействия на сокращение бедности, открытое для всех развитие и достижение Целей развития тысячелетия.

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Стр.</i>
Введение	2
I. ОБЗОР ПОЛОЖЕНИЯ С БЕДНОСТЬЮ И СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ	3
II. ВОЗДЕЙСТВИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА НА БЕДНОСТЬ И ОТКРЫТОЕ ДЛЯ ВСЕХ РАЗВИТИЕ	7
A. Безработица и бедность по доходам	7
B. Социальные сектора	9
C. Денежные переводы рабочих-мигрантов	11
D. Официальная помощь в целях развития	12
III. ВАРИАНТЫ ПОЛИТИКИ ПО СМЯГЧЕНИЮ ОТРИЦАТЕЛЬНОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА НА СОКРАЩЕНИЕ БЕДНОСТИ И ОТКРЫТОЕ ДЛЯ ВСЕХ РАЗВИТИЕ	12
A. Пакеты стимулов в интересах бедняков	12
B. Инвестиции в сферы образования и здравоохранения	15
C. Укрепление систем социальной защиты	16
D. Сохранение потоков ОПР	18
E. Меры по предотвращению сокращения денежных переводов	18
IV. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	19

Введение

1. Глобальный финансово-экономический кризис ставит под угрозу достигнутое в процессе развития в течение последнего десятилетия и может усугубить человеческую трагедию во многих частях развивающегося мира, включая Азиатско-Тихоокеанский регион. Его воздействие на бедняков и наиболее уязвимые группы носит всеобъемлющий характер и может иметь серьезные и длительные последствия. Обычно именно бедняки и наиболее уязвимые слои больше всех страдают в результате экономических кризисов и медленнее всех преодолевают их последствия. Опыт прошлых экономических кризисов также подтверждает мнение о том, что самые бедные слои, в особенности не имеющие трудовой квалификации, молодежь, престарелые и работающие женщины особо уязвимы перед лицом экономического спада. Если не оказывать поддержку таким уязвимым группам, то можно поставить под угрозу долгосрочный рост и перспективы сокращения бедности в развивающихся странах региона. В данной связи основная задача разработчиков политики в настоящий момент заключается в том, чтобы обеспечить быстрое оздоровление с акцентом на бедняков и наиболее уязвимые

слои, с тем чтобы предотвратить превращение экономического кризиса в гуманитарный кризис.

2. Цель настоящего документа заключается в том, чтобы оценить воздействие финансового и экономического кризиса на жизнь бедняков и наиболее уязвимых слоев, провести обзор ответных мер на уровне политики, предложить варианты политики по защите бедняков и уязвимых слоев населения от отрицательного воздействия кризиса, а также обеспечить содействие открытому для всех развитию. Настоящий документ построен следующим образом: в разделе I дается обзор положения с нищетой и социальным развитием в развивающихся странах региона на основе рассмотрения тенденций в области нищеты и ряда социальных показателей в регионе; в разделе II изучаются различные направления, по которым глобальный финансовый и экономический кризис оказывает влияние на бедность и открытое для всех развитие, а также дается оценка кризиса; в разделе III анализируются ответные меры на уровне политики, которые предпринимают страны с целью сдерживания отрицательного воздействия кризиса на бедняков и уязвимые слои. Кроме того, обсуждаются также и варианты политики, которые могут помочь преодолеть кризис и содействовать открытому для всех развитию. В заключительном разделе содержится резюме предлагаемых вариантов политики по защите бедняков и наиболее уязвимых слоев и содействию открытому для всех развитию и достижению Целей развития тысячелетия.

I. ОБЗОР ПОЛОЖЕНИЯ С БЕДНОСТЬЮ И СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

3. Имеющиеся по различным показателям оценки положения с бедностью и социального развития данные ограничены периодом до наступления текущего глобального финансового и экономического кризиса. По этой причине цель настоящего раздела заключается в том, чтобы представить широкую картину положения с бедностью и социального развития, а также прогресса, достигнутого в период до нынешнего кризиса.

4. В недавний период международный показатель черты бедности с точки зрения паритета покупательной способности (ППС) в долларовом выражении был пересмотрен и составил 1,25 долл. США (в ценах ППС 2005 года) на душу населения в день.¹ На основе пересмотренного показателя черты бедности и расчетов бедности, подготовленных Всемирным банком, около 950 млн. человек в Азиатско-Тихоокеанском регионе проживали в условиях бедности в 2005 году. Другими словами, свыше двух третей бедняков всего мира проживали в данном регионе. Из 24 стран региона, по которым данные имеются как за 90-е годы прошлого столетия, так и за 2000-е годы, 20 удалось добиться успеха в сокращении бедности различными темпами.² Из различных субрегионов распространность бедности носит относительно более широкий характер в Южной и Юго-Западной Азии. Тем не менее, масштабы бедности в данном регионе сократились с 47 процентов в 1990 году до 35,5 процентов в 2005 году. В Восточной и Северо-Восточной Азии наблюдалось резкое снижение данного показателя за тот же период – с 60 до 16 процентов – в основном благодаря успехам, достигнутым в Китае. Сокращение бедности в Юго-Восточной Азии также было весьма ощутимым: с 39 процентов до

¹ For details, see ESCAP, *Statistical Yearbook for Asia and the Pacific 2008* (United Nations publication, Sales No. E.09.II.F.1).

² ESCAP, *Statistical Yearbook for Asia and the Pacific 2008* (United Nations publication, Sales No. E.09.II.F.1).

19 процентов. Северная и Центральная Азия является субрегионом с самым низким уровнем бедности, однако там за тот же период масштабы бедности возросли: с 2,9 процента до 6,6 процента. В данном субрегионе находятся страны с переходной экономикой, в которых начиная с 90-х годов прошлого столетия происходили крупные структурные перемены.

5. Во многих странах установлена своя собственная национальная черта бедности, и расчеты бедности, опирающийся на такие показатели, дают более четкую картину положения с бедностью в этих странах. Однако расчет бедности, опирающийся на национальные показатели черты бедности, не сопоставим между странами из-за различий в определениях и измерениях черты бедности. Такие расчеты бедности могут использоваться для того, что проследить изменения масштабов бедности с течением времени. Тем не менее, чрезвычайно сложно получить последовательные расчеты бедности по индивидуальным странам в течение более длительных периодов времени из-за тех изменений, которые с течением времени претерпевают определения черты бедности и используемые методологии. В данной связи для целей последовательности имеющиеся расчеты бедности, опирающиеся на национальные показатели черты бедности за менее отдаленный период, анализируются в настоящем документе (таблица 1). Среди наиболее многонаселенных стран Китая удалось сократить масштабы бедности с 7,1 процента в 1995 году до 2,8 процента в 2004 году. Уровень бедности в Индии, рассчитанный на основе национального показателя черты бедности самой этой страны, сократился с 36 процентов в 1994 году до 27,5 процента в 2005 году. Хотя уровень бедности в Пакистане увеличивался в период между 1999 годом и 2001 годом, впоследствии он резко сократился. В Бангладеш и Непале также было зарегистрировано существенное сокращение масштабов бедности.

6. В Индонезии, которая стала одной из наиболее пострадавших в результате азиатского экономического кризиса 1997 года страной, наблюдалось расширение масштабов бедности непосредственно после кризиса, однако этот показатель продолжил сокращаться в последующий период. В результате уровень бедности сократился незначительно – с 17,6 процента в 1996 году до 16,7 процента в 2004 году. В Таиланде, на Филиппинах и, в меньшей степени, в Малайзии также наблюдался рост масштабов бедности на волне азиатского экономического кризиса 1997 года.³ Однако эти страны впоследствии смогли вернуться на путь сокращения бедности. Вьетнам добился существенного успеха в виде сокращения уровня бедности с 58,2 процента в 1993 году до 28,9 процента в 2003 году. Масштабы бедности в ряде тихоокеанских островных стран (Фиджи, Папуа – Новая Гвинея и Самоа) с течением времени возросли. В 90-е годы прошлого столетия в большинстве стран Центральной Азии наблюдалось резкое увеличение уровня бедности по мере того, как их экономика проходила первоначальные этапы перехода от централизованного планирования к рыночной ориентации. Однако всем этим странам удалось добиться успехов в сокращении бедности в последующие годы. Например, в Казахстане уровень бедности сократился с 34,6 процента в 1996 году до 15,4 процента в 2002 году.

³ ESCAP, *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2002: Economic Prospects: Preparing for Recovery*, table III.4 (United Nations publication, Sales No. E.02.II.F.25).

Таблица 1. Процентная доля населения, живущего ниже национальной черты бедности в отдельных странах

<i>Страна</i>	<i>Период</i>	<i>Первый год</i>	<i>Средний год</i>	<i>Заключительный год</i>
Армения	(1995, 1999, 2001)	54,7	55,1	50,9
Азербайджан	(1995, .. , 2001)	68,1	..	49,6
Бангладеш	(1992, 2000, 2005)	58,8	48,9	40,0
Камбоджа	(1994, .. , 2004)	47,0	..	35,0
Китай	(1995, 1998, 2002)	7,1	4,6	3,0
Фиджи	(1997, .. , ..)	25,5
Индия	(1994, .. , 2005)	36,0	..	27,5
Индонезия	(1996, 2000, 2004)	17,6	19,1	16,7
Казахстан	(1996, .. , 2002)	34,6	..	15,4
Кыргызстан	(1997, 2001, 2005)	51,0	47,6	43,1
Лаосская Народно-Демократическая Республика	(1993, 1998, 2003)	45,0	38,6	33,0
Малайзия	(1993, 1998, 2004)	13,4	8,5	5,7
Монголия	(1995, .. , 2002)	36,3	..	36,1
Непал	(1996, .. , 2004)	41,8	..	30,9
Пакистан	(1999, 2001, 2006)	30,6	34,5	22,3
Папуа – Новая Гвинея	(1996, .. , ..)	37,5
Филиппины	(1994, 2000, 2003)	40,6	34,0	30,4
Шри-Ланка	(1996, 2002, 2007)	24,3	19,2	15,2
Таиланд	(2002, 2004, 2006)	14,9	11,2	9,5
Вьетнам	(1993, 1998, 2003)	58,2	37,4	28,9

Источники: ESCAP, *Statistical Yearbook for Asia and the Pacific 2008* (United Nations publication, forthcoming); World Bank, *World Development Indicators 2007* (Washington, D.C., 2007); а также национальные источники.

7. Успехи в сокращении неравенства по доходам в Азиатско-Тихоокеанском регионе оказались, тем не менее, ограниченными. По мере расширения масштабов нищеты во многих странах в последние годы увеличивалось неравенство по доходам, измеряемое на основе коэффициента Джини. В период между 1993 годом и 2004 годом и 2005 годом (в зависимости от страны) коэффициент Джини увеличился с 0,41 до 0,47 в Китае, с 0,33 до 0,37 в Индии и с 0,34 до 0,40 в Индонезии.⁴ Аналогичным образом неравенство по доходам возросло в Бангладеш, Вьетнаме, Камбодже, Непале, Пакистане, на Филиппинах и в Шри-Ланке. С другой стороны, в относительно небольшом числе стран (Казахстан, Малайзия и Таиланд) происходило некоторое сокращение неравенства по доходам. Уменьшение бедности с течением времени могло бы носить более широкие масштабы, если бы страны смогли предотвратить ухудшение в балансе распределения доходов за счет принятия ориентированной на бедняков политики роста. Таким образом, основная задача для стран региона заключается не только в ускорении темпов экономического роста, но и в обеспечении его большей открытости и ускорении темпов сокращения бедности.

⁴ Asian Development Bank, *Key Indicators for Asia and the Pacific 2008* (Manila, Asian Development Bank, 2008).

8. Понятие «бедность» представляет собой многогранную концепцию. Оно включает как связанные, так и не связанные с доходами аспекты, причем многие из последних лучше отслеживаются на основе социальных показателей. Все страны в регионе достигли прогресса, хотя и в различных масштабах, с точки зрения социальных показателей, таких, как показатели в области образования и здравоохранения, доступ к безопасной питьевой воды и улучшение санитарной очистки. Хотя грамотность среди взрослых является практически всеобщей в большом количестве стран, наименее развитым странам и многим странам Южной и Юго-Западной Азии необходимо активизировать свои усилия по повышению коэффициентов грамотности. Для достижения этого важно, помимо учреждения программ по обеспечению грамотности среди взрослых, резко увеличить коэффициенты набора в начальные школы, в особенности девочек. Не менее важным представляется разработка политики по обеспечению гарантий завершения школьниками этапа начального образования.

9. Что касается здравоохранения, то в большинстве стран региона в течение последних нескольких десятилетий был достигнут существенный прогресс в повышении показателя продолжительности жизни при рождении. Улучшения в области питания, здравоохранения и образования являются одним из основных факторов, обеспечивших повышение продолжительности жизни. Некоторым странам удалось повысить коэффициент продолжительности жизни более, чем на 10 лет. Например, рождающийся сегодня в Камбодже ребенок, как ожидается, проживет 59 лет, что на 19 лет дольше по сравнению с тем ребенком, который родился в 1980 году. Средняя продолжительность жизни в Бангладеш увеличилась с 49 лет в 1980 году до 63 лет в 2006 году. Повышение средней продолжительности жизни более заметно в тех странах, в которых изначально этот показатель был низким. Несмотря на сокращение разрыва с течением времени, сохраняется существенная разница в показателях средней продолжительности жизни в развивающихся странах региона.

10. Что касается доступа к водоснабжению и санитарной очистке, то доля населения с расширившимся доступом к источникам питьевой воды в Азиатско-Тихоокеанском регионе увеличилась с 74 процентов в 1990 году до 88 процентов в 2006 году (таблица 2). Тем не менее, в наименее развитых странах и не имеющих выхода к морю развивающихся странах такой коэффициент по-прежнему остается на уровне порядка 70 процентов, в то время как тихоокеанские островные страны существенно отстают, и там этот показатель составляет 49 процентов.⁵ Доступ к санитарной очистке существенно расширился во всех странах региона, однако средний региональный показатель в 55 процентов по-прежнему остается низким. В субрегионе Южной и Юго-Западной Азии ситуация еще более удручающая: лишь 35 процентов его населения имеет доступ к улучшенной санитарной очистке.

⁵ ESCAP, *Statistical Yearbook for Asia and the Pacific 2008* (United Nations publications, Sales No. E.09.II.F.1).

Таблица 2. Доля населения, обладающего доступом к улучшенным водоснабжению и санитарной очистке

	<i>(В процентах)</i>			
	<i>Водоснабжение</i>		<i>Санитарная очистка</i>	
	<i>1990 год</i>	<i>2006 год</i>	<i>1990 год</i>	<i>2006 год</i>
Восточная и Северо-Восточная Азия	70	89	53	68
Юго-Восточная Азия	73	86	49	67
Южная и Юго-Западная Азия	75	87	24	35
Северная и Центральная Азия	92	94	89	89
Тихоокеанские островные страны	50	49	52	52
Азиатско-Тихоокеанский регион	74	88	44	55

Источник: ESCAP, Statistical Yearbook for Asia and the Pacific 2008 (United Nations publication, Sales No. E.09.II.F.1).

II. ВОЗДЕЙСТВИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА НА БЕДНОСТЬ И ОТКРЫТОЕ ДЛЯ ВСЕХ РАЗВИТИЕ

11. Приведенный выше обзор ясно свидетельствует о том, что многие страны в регионе добились ощутимого прогресса в сокращении бедности и содействии социальному развитию. Однако масштабы бедности по-прежнему весьма высоки в большинстве стран. Арифметические величины других социальных показателей дают аналогичную картину. Текущий глобальный финансово-экономический кризис, безусловно, замедлит прогресс в сокращении бедности, а в ряде случаев уровни бедности могут начать расти. С кризисом также связаны многочисленные другие гуманитарные издержки. В Итоговом документе Конференции по вопросам о мировом экономическом кризисе и его последствиях для развития кратко характеризуются некоторые из основных гуманитарных издержек кризиса: «...увеличение и без того недопустимо большого числа бедных и уязвимых, особенно женщин и детей, которые страдают и умирают от голода, недостаточного питания и болезней, которые поддаются профилактике и лечению; рост безработицы; сокращение доступа к образованию и медицинским услугам; и несоответствие системы социальной защиты современным требованиям)».⁶ В настоящем разделе предпринимается попытка проанализировать некоторые из таких гуманитарных издержек и их причины с точки зрения Азиатско-Тихоокеанского региона.

А. Безработица и бедность по доходам

12. Кризис воздействует на жизнь людей по различным направлениям. Главным результатом экономического спада явилась утрата возможностей занятости. Самые последние прогнозы в отношении безработицы, подготовленные Международной организацией труда, указывают на то, что в результате кризиса в Азиатско-Тихоокеанском регионе, возможно, будет

⁶

Резолюция 63/303 Генеральной Ассамблеи, приложение.

утрачено 26,3 млн. рабочих мест.⁷ В наибольшей степени воздействие на занятость ощущается в экспортном секторе обрабатывающей промышленности, включая отрасли по производству предметов одежды, электроники и автомобилей, причем все они составляют значительную часть экономики во многих странах Восточной и Юго-Восточной Азии. Такие сектора, как туризм, финансы, услуги и недвижимость, также серьезно пострадали в результате текущего кризиса. Поскольку официальные цифры по безработице в странах Южной Азии традиционно являются невысокими из-за превалирования крупного неформального сектора и существенной зависимости от сельскохозяйственного сектора, количество утраченных рабочих мест в результате кризиса в этом субрегионе, как ожидается, будет ниже, чем в других.

13. Совокупные цифры по безработице, как правило, не полностью отражают масштабы и глубину проблемы. Бедняки, занятые в секторе обрабатывающей промышленности женщины, самые молодые и пожилые группы населения, а также социально изолированные группы больше всех страдают от утраты рабочих мест. Общины или группы, которые сталкиваются с дискриминацией и социальной изоляцией в плане доступа к продуктивным ресурсам, приличной работе и социальной защите, в большей степени уязвимы перед лицом отрицательного воздействия кризиса. В такие группы входят общины коренных народов, этнические меньшинства, люди с инвалидностью и население, перемещенное в результате конфликтов, крупных проектов в области развития, ухудшения состояния окружающей среды или стихийных бедствий. В ходе экономического спада в первую очередь теряют работу низкоквалифицированные рабочие и, в особенности, низкоквалифицированные рабочие-мигранты, поскольку они сконцентрированы в уязвимых секторах, таких, как строительство или туризм, и зачатую их занятость носит временный характер.

14. В развивающихся странах женщины с гораздо большей вероятностью могут оказаться в уязвимой ситуации с точки зрения занятости, чем мужчины. Во многих из наиболее пострадавших в результате текущего кризиса секторов большинство занятых составляют женщины. Например, на долю женщин приходится от 60 до 90 процентов рабочей силы в секторе производства предметов одежды, в особенности на трудоемких этапах логистической цепочки, и они также широко представлены в новых переданных на третичный внешний подряд сферах сектора услуг, таких, как телефонные центры и центры финансовых услуг. Ожидается, что женщины, которые являются доминирующей рабочей силой в экспортном секторе обрабатывающей промышленности (например, в Бангладеш, Вьетнаме, Малайзии, Таиланде и на Филиппинах), столкнутся с прямой утратой занятости в результате сокращения спроса на экспорт развивающихся стран в промышленно развитых странах. Женщины в регионе также составляют значительную часть временно занятой и низкоквалифицированной рабочей силы; их рассматривают в качестве гибкой рабочей силы и с легкостью увольняют с работы в период экономических спадов. Обладая меньшими возможностями для получения оплачиваемой работы, женщины и девочки могут в конечном счете стать жертвами незаконной торговли людьми, заманенные обещаниями предоставления работы, или стать вынужденными или насильно принужденными заниматься проституцией и другими формами деятельности, являющейся предметом крайней эксплуатации. По данным Международной организации труда, дополнительно 9 млн. женщин могут потерять работу в результате кризиса.

⁷ Gyorgy Sziraczki, Phu Huynh and Steven Kapsos, *The Global Economic Crisis: Labour Market Impacts and Policies for Recovery in Asia*, ILO Asia-Pacific Working Paper Series (Bangkok, International Labour Organization, 2009).

15. Поскольку быстрый экономический рост сыграл одну из главных ролей в сокращении бедности в Азиатско-Тихоокеанском регионе, текущий кризис и замедление роста вызывают тревогу. В настоящий момент в результате кризиса происходит не только потеря трудящимися своих рабочих мест, но и утрачиваются возможности занятости из-за замедления экономического роста. Сокращение возможностей занятости затруднит поглощение расширяющейся рабочей силы в большинстве развивающихся стран и усугубит ситуацию с безработицей. Те, кому повезет и кому удастся сохранить свои рабочие места, могут столкнуться с сокращением реальной заработной платы и доходов. Трудящиеся могут быть вынуждены согласиться на сокращение рабочего времени и даже на снижение своей номинальной заработной платы. Более того, потерявшие работу, в особенности неквалифицированные безработные, могут оказаться вынужденными искать рабочие места в неформальном и сельскохозяйственном секторах, что отрицательно скажется на производительности и доходах в этих секторах. Даже после возобновления роста, возможно, потребуется некоторое время для того, чтобы трудящиеся вернулись к более продуктивной трудовой деятельности. Все эти факторы приведут к снижению темпов сокращения бедности в регионе.

16. Эмпирический анализ взаимосвязей между бедностью и доходом на душу населения четко выявляет негативную взаимосвязь между этими двумя показателями.⁸ Согласно предыдущему и текущему эмпирическому анализу секретариата ЭСКАТО, эластичность бедности по доходам в отношении валового внутреннего продукта (ВВП) на душу населения составляет между -0,85 и -1,15 в регионе в целом. Таким образом, сокращение бедности зависит от экономического роста, и замедление роста также приведет к замедлению темпов сокращения бедности. Исходя из упомянутых выше расчетов показателей эластичности можно предположить, что в результате экономического кризиса дополнительно от 65 млн. до 85 млн. человек продолжат жить в условиях бедности (рассчитанной на основе показателя в 1 долл. ППС в день) в Азиатско-Тихоокеанском регионе в 2009 году.⁹ По прогнозам Департамента по экономическим и социальным вопросам Организации Объединенных Наций, от 73 млн. человек до 103 млн. человек дополнительно могут остаться в тисках нищеты или попасть с них во всем мире в 2009 году по сравнению с предполагавшимся развитием событий в соответствии с докризисными тенденциями роста, и в наибольшей степени такое сокращение будет ощущаться в Азии (A/CONF.214/4, пункт 29).

В. Социальные сектора

17. Развивающиеся страны в Азиатско-Тихоокеанском регионе достигли существенных успехов в улучшении показателей в области образования и здравоохранения. Несмотря на устойчивый прогресс в направлении достижения Целей развития тысячелетия, касающихся образования, текущий

⁸ See, for example, ESCAP, *A Future within Reach 2008* (United Nations publication, Sales No. E.08.II.F.15) and ESCAP, *Growth with Equity: Policy Lessons from the Experiences of Selected Asian Countries* (United Nations publication, Sales No. E.00.II.F.14).

⁹ Исходя из установленной цифры в 950 млн. бедняков в регионе в 2005 году, каждый показатель эластичности в сочетании с ростом ВВП на душу населения использовался для расчета количества бедняков в последующие годы. В соответствии с одним сценарием рост ВВП на 8 процентов, достигнутый в последние годы, как предполагается, продолжится в 2008 году и 2009 году. Согласно оперативному сценарию, реальный рост ВВП в 5,8 процента в 2008 году и прогнозируемый рост в 3 процента в 2009 году будут использованы для расчета масштабов бедности. Различия между двумя расчетами масштабов бедности в соответствии с этими двумя сценариями и дадут цифру потенциального снижения в объемах сокращения бедности. Эти два показателя, ассоциирующиеся с потенциальным снижением в сокращении масштабов бедности в тексте, соответствуют двум показателям эластичности.

экономический кризис ставит данный прогресс под угрозу ввиду сокращения возможностей как домашних хозяйств, так и правительств направлять инвестиции в сферу образования. Если в результате кризиса государственные доходы резко сократятся, могут быть урезаны государственные ассигнования, в том числе и на финансирование государством ремонта школ и школьного оборудования. Это может отрицательно сказаться на качестве образования. Под угрозой оказывается также и набор новых учеников в школы, и маленькие дети из бедных семей, в особенности девочки, могут быть вынуждены бросить школу и больше времени посвящать занятию домашним хозяйством или начать работать в других местах. Опыт прошлого показывает, что как только дети бросают школы больше, чем на 12 месяцев, становится в высшей степени трудно вернуть их туда.¹⁰ Цель развития тысячелетия 2 заключается в достижении всеобщего базового образования, что означает в среднем шесть лет обучения в школе, и, таким образом, для того чтобы достичь этой цели к установленному сроку в 2015 году, необходимо добиться 100-процентного набора в школы самое позднее к 2010 году. Эта цель не будет достигнута, если не предпринять ряд незамедлительных действий.

18. Во время экономического кризиса сокращение доходов и финансовых ресурсов становится препятствием для выделения семьями и правительствами средств на здравоохранение. В ходе предыдущих экономических кризисов государственные ассигнования на здравоохранение сокращались в реальном душевом выражении, как это произошло в Индонезии и Таиланде во время азиатского экономического кризиса конца 90-х годов.¹¹ Даже там, где здравоохранение было выделено в качестве приоритета в рамках бюджета в целом, реальные расходы на здравоохранение в душевом выражении все равно сокращались в результате сокращения общего объема государственных ассигнований. Страны, ассигнования которых на здравоохранение находятся в сильной зависимости от иностранной помощи, могут пострадать еще больше в результате потенциального сокращения выделяемых донорами средств. Во многих случаях сокращение государственных ассигнований на базовое здравоохранение сказывалось на не выделяемых из заработной платы и инвестиционных ассигнованиях и отрицательно влияло на качество ухода за здоровьем по мере сокращения доступа к лекарствам и другим возможностям в государственном секторе. Женщины и дети обычно ощущают основную тяжесть воздействия кризиса на здравоохранение, и такие кризисы могут означать увеличение продолжительности рабочего дня и рабочей нагрузки для женщин.

19. Дополнительным фактором, еще более усугубляющим тяжелое положение бедных и уязвимых слоев населения в Азиатско-Тихоокеанском регионе, является нехватка систем социальной защиты.¹² В ходе экономического кризиса бедняки вынуждены прибегать к различным средствам его преодоления, зачастую являющимся вредными и включающими сокращение объемов питания, потребление менее питательной пищи, забор детей из школы, продажу скота и другого имущества или заимствование денег для прокормления своих семей. Если экономический кризис продолжится и не будет принято никаких мер по защите бедняков, он может вылиться в социальный кризис. Экономические трудности могут привести к

¹⁰ World Bank, *Averting a Human Crisis during the Global Downturn* (Washington D.C., World Bank, 2009), accessed from www.uniteforchildren.org/files/world_bank.pdf.

¹¹ Там же.

¹² ESCAP, "Strengthening social protection systems in Asia and Pacific in the aftermath of the global financial crisis", *Macroeconomic Policy Brief*, No. 3 (June 2009).

эмоциональному стрессу, росту преступности, ухудшению состояния здоровья и распаду семей.

С. Денежные переводы рабочих-мигрантов

20. Для многих стран региона характерно, что большое число их жителей работает за рубежом и денежные переводы этих рабочих были в последние годы существенными по объему и резко возросли. Индия, где, согласно подсчетам, притоки денежных переводов в 2008 году составили 30 млрд. долл. США, занимала первое место в глобальном масштабе среди развивающихся стран.¹³ В то же время Бангладеш, Китай, Пакистан и Филиппины входили в число первых 10 развивающихся стран мира с точки зрения притока денежных переводов. Если говорить о доли ВВП, то небольшие страны региона, включая Таджикистан (45 процентов) и Тонга (35 процентов), входили в число 10 основных реципиентов в 2007 году. В последние годы темпы роста притока денежных переводов в Азиатско-Тихоокеанский регион измерялись двузначной цифрой. Хотя опыт предыдущих кризисов свидетельствует о том, что денежные переводы являются наиболее стабильным источником притоков финансовых средств, глобальный экономический кризис, как ожидается, снизит темпы роста объема денежных переводов, а во многих странах эти объемы могут даже сократиться. Денежные переводы в регион в целом, согласно прогнозам, будут характеризоваться негативным ростом в размере 4-8 процентов в 2009 году по сравнению с предполагавшимся позитивным ростом более чем в 15 процентов в 2008 году.¹⁴

21. В ряд стран, в особенности стран Южной Азии, основная часть притоков денежных переводов идет из богатых нефтью стран Совета сотрудничества стран Залива (ССЗ). В последние годы на эту группу стран приходилось более 60 процентов и 50 процентов притоков денежных переводов, соответственно, в Бангладеш и Пакистан. Прошлый опыт свидетельствует об устойчивости притоков денежных переводов из стран ССЗ, даже в периоды неустойчивости цен на нефть. Многие из этих стран пытаются развивать свою инфраструктуру в качестве долгосрочной стратегии развития, и финансовые средства для этого поступают из обширных запасов, накопленных с течением времени. В данной связи увольнение рабочих мигрантов в больших количествах маловероятно. Полезно отметить, что в 2009 финансовом году денежные переводы в Бангладеш (9,7 млрд. долл. США) и Пакистан (7,8 млрд. долл. США) увеличились на 20 процентов или больше по сравнению с 2008 финансовым годом. Если цены на нефть резко снизятся и будут сохраняться на низком уровне в течение длительного периода времени, а это будет сопровождаться резким замедлением глобального экономического развития, денежные переводы из стран ССЗ могут также сократиться.

22. Денежные переводы являются также одним из основных источников к существованию для жителей Тихоокеанских островов. Хотя переводы были довольно устойчивыми в условиях экономических перемен в прошлом, во многих тихоокеанских островных странах отмечалось их сокращение в ходе текущего кризиса, поскольку рост занятости замедлился в Австралии, Новой Зеландии и Соединенных Штатах Америки.

¹³ Dilip Ratha, Sanket Mohapatra and Zhimei Xu, "Outlook for remittance flows 2008-2010: growth expected to moderate significantly, but flows to remain resilient", *Migration and Development Brief*, No. 8 (Washington D.C., World Bank, 11 November 2008).

¹⁴ Dilip Ratha and Sanket Mohapatra, "Revised outlook for remittance flows 2009-2011: remittances expected to fall by 5 to 8 percent in 2009" *Migration and Development Brief*, No. 9 (Washington D.C., World Bank, 23 March 2009).

23. Ожидаемое сокращение денежных переводов во многие страны вызовет серьезные трудности для населения и экономики этих стран. Денежные переводы являются одним из основных источников средств к существованию для значительной части получающего их населения, в особенности для домашних хозяйств бедняков. Расходы, обеспечиваемые такими денежными переводами, становятся источниками экономической деятельности и предоставляют многим людям на местах возможности занятости. В последние годы множительный эффект, являющийся результатом таких денежных переводов, способствовал расширению экономики во многих странах-реципиентах. При сокращении притока капитала любое сокращение денежных переводов не только негативно скажется на экономическом росте, но и создаст трудности с балансом платежей в странах-реципиентах. В итоге сокращение денежных переводов приведет к сокращению доходов семей реципиентов, будет способствовать росту безработицы и усугубит проблемы бедности.

D. Официальная помощь в целях развития

24. Финансовый и экономический кризис может привести к сокращению притоков официальной помощи в целях развития (ОПР) из развитых стран в развивающиеся страны Азиатско-Тихоокеанского региона и сделать притоки ОПР менее предсказуемыми, что отрицательно скажется на перспективах долгосрочного роста и сокращения бедности в странах региона. Хотя ОПР с течением времени сокращается, она по-прежнему остается одним из важных источников финансирования развития во многих развивающихся странах, в особенности обладающих особыми потребностями. В Азиатско-Тихоокеанском регионе в 2006 году на долю ОПР приходилось 6 процентов валового национального дохода (ВНД) наименее развитых стран, 3,7 процента ВНД не имеющих выхода к морю развивающихся стран и 9 процентов ВНД небольших островных развивающихся государств по сравнению с 0,3 процента ВНД всех развивающихся стран региона.¹⁵ Для многих стран с особыми потребностями существует немного альтернатив ОПР в плане внешнего финансирования, когда они сталкиваются с обусловленным кризисом сокращением экспорта, денежных переводов рабочих-мигрантов и налоговых поступлений.

III. ВАРИАНТЫ ПОЛИТИКИ ПО СМЯГЧЕНИЮ ОТРИЦАТЕЛЬНОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА НА СОКРАЩЕНИЕ БЕДНОСТИ И ОТКРЫТОЕ ДЛЯ ВСЕХ РАЗВИТИЕ

25. Во многих странах региона были внедрены различные меры по смягчению отрицательного воздействия финансового и экономического кризиса на сокращение бедности и открытое для всех развитие. На основе обзора таких мер, а также аналитической работы по данной теме, которую ведет секретариат ЭСКАТО и различные организации на региональном и глобальном уровнях, ниже предлагается пакет вариантов в области политики по оказанию помощи бедным и наиболее уязвимым слоям населения в эти нелегкие времена.

A. Пакеты стимулов в интересах бедняков

26. Многие страны внедрили пакеты стимулов с целью возобновления экономического роста. В плане денежно-кредитной политики такие пакеты стимулов фокусировались на укреплении финансового сектора и снижении процентных ставок. Что касается налогово-бюджетной политики, то были

¹⁵ ESCAP, *Statistical Yearbook for Asia and the Pacific 2008* (United Nations publication, Sales No. E.09.II.F.1).

расширены государственные ассигнования и сокращены налоги с целью укрепления внутреннего спроса и создания рабочих мест. Создание физической инфраструктуры (такой, как автомобильные и шоссейные дороги, системы пассажирского транспорта, железные дороги, аэропорты и линии электропередач) стали главным приоритетом в большинстве пакетов стимулов. В зависимости от своих потребностей и приоритетов страны выделяли дополнительные ресурсы на образование, привитие профессиональных навыков, здравоохранение, программы по созданию сетей социальной защиты, обеспечение недорогостоящим жильем, субсидирование продовольствия и общественных услуг, развитие сельских районов, развитие малых и средних предприятий (МСП), а также на стимулы для экспорта, включая дополнительные ресурсы для финансирования торговли. Экологические вопросы и охрана окружающей среды занимали видное место в таких пакетах стимулов в Республике Корея и Китае. Дальнейшая детальная информация о таких пакетах стимулов изложена в документе E/ESCAP/CMP/1. Настоящий анализ фокусируется на том, как эти пакеты стимулов могут быть использованы для возобновления экономического роста при предоставлении более широких выгод бедным и наиболее уязвимым слоям населения.

27. В то время как размеры пакетов стимулов имеют важное значение для возобновления экономического роста, их структура существенно важна для содействия ориентированному на бедняков росту. Пакеты стимулов предоставляют возможность для реформирования экономической политики и не должны использоваться лишь как экстренные меры по исправлению положения. Кроме того, они должны принимать во внимание потребности и особые обстоятельства каждой страны и внедряться на транспарентной и эффективной основе, с тем чтобы завоевать полную поддержку и гарантировать причастность к ним масс населения. Как упоминалось ранее, главным компонентом большинства пакетов стимулов является развитие физической инфраструктуры. Такое развитие не поспевает за быстрым экономическим ростом в регионе, и давно уже пора развернуть ждущие своей очереди проекты по созданию физической инфраструктуры. Однако такие проекты должны быть трудоемкими и охватывать сельские районы, где бедность распространена более широко. Возможно, отдача от таких проектов, по мнению общественности, начнет ощущаться с некоторым опозданием, однако если эти проекты упорядочить и осуществлять быстрыми темпами, они помогут создать рабочие места.

28. В ходе экономического кризиса социальными секторами зачастую пренебрегают, а ассигнования на них могут даже урезаться. В данной связи следует выделять больше ресурсов из пакетов стимулов на совершенствование таких социальных услуг, как образование, здравоохранение и санитарная очистка, в странах, где ощущается их серьезная нехватка. Странам следует использовать данную возможность для укрепления своих программ по созданию сетей социальной защиты. Вопросы инвестирования в сектора образования и здравоохранения и укрепления систем социальной защиты детально рассматриваются в разделе III (B) настоящего документа.

29. Освобождение от налогов может помочь в стимулировании роста специально отбираемых для этого секторов и индивидуальных компаний. Однако те индивидуальные компании, которые извлекут выгоду из сокращения налогов, могут не потратить сэкономленные за счет этого средства, опасаясь

продолжительного спада.¹⁶ Люди с налогооблагаемыми доходами действительно нуждаются в помощи в тяжелые экономические времена, однако пакеты стимулов должны в большей мере фокусироваться на бедных и уязвимых слоях населения. В пакеты стимулов необходимо включать целевые программы в интересах бедных и наиболее уязвимых слоев населения, с тем чтобы это население могло справиться с последствиями кризиса. Пакет стимулов, внедренный правительством Таиланда в начале 2009 года, предусматривал единовременные выплаты наличными низкооплачиваемым работникам в государственном и частном секторах. Такая мера может быть повторена в случае продолжения экономического кризиса.

30. Те страны, которым удастся сохранить или повысить уровень квалификации своей рабочей силы во время кризиса, будут лучше подготовлены к тому, чтобы воспользоваться новыми возможностями после того, как начнется процесс оздоровления экономики. В данной связи развивающимся странам следует использовать ассигнования на стимулирование роста в поддержку программ по повышению квалификации и проводить подготовку или переподготовку уволенных рабочих и молодежи на будущее. Переподготовка уволенных рабочих, в особенности молодежи, обеспечит таким людям более гибкие возможности для получения альтернативных рабочих мест в будущем.

31. Сельское хозяйство является основным источником доходов для бедняков и по-прежнему обеспечивает занятость 60 процентов работающего населения в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Если не преодолеть проблему пренебрежения сельскохозяйственным сектором в течение нескольких десятилетий, в регионе по-прежнему будет сохраняться бедность и шириться неравенство.¹⁷ Кроме того, такой «безмолвный» кризис в сельскохозяйственном секторе продолжится, что будет иметь суровые последствия для продовольственной безопасности. Хотя в рамках ряда пакетов стимулов намечено выделение ресурсов для сельскохозяйственного сектора и развития сельских районов, больший акцент, как представляется, делается на несельскохозяйственные сектора. С учетом этого больше ресурсов следует выделять для сельскохозяйственного сектора и для предоставления социальных услуг в сельских районах с целью повышения производительности в них.

32. С учетом потенциальных возможностей МСП по созданию рабочих мест им следует оказывать поддержку за счет пакетов стимулов. В ходе кризиса большое количество потерявших работу людей, в особенности женщин, будет переходить в неформальный сектор. Необходимо будет предпринять вспомогательные меры, такие, как предоставление микрокредитования и привитие профессиональных навыков, с тем чтобы помочь таким людям заработать себе на жизнь.

33. В последнее десятилетие схемы микрокредитования достигли огромных успехов в плане предоставления самым бедным слоям населения доступа к небольшим займам, и ряд крупных банков также начал предоставлять такие услуги. Микрокредиты являются якорями спасения для многих бедняков, в

¹⁶ Более детально этот и другие предпочтительные аспекты пакетов налоговых стимулов разбираются в Даккском итоговом документе, принятом на Региональном практикуме высокого уровня по укреплению мер в ответ на глобальный финансовый кризис в Азиатско-Тихоокеанском регионе: роль денежно-кредитной, налогово-бюджетной и регулирующей внешней задолженности политики, Дакка, 27-30 июля 2009 года, доступ на сайте www.unescap.org/pdd/calendar/strengthening_responses/strengthening_responses_July09.asp.

¹⁷ ESCAP, *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2008: Sustaining Growth and Sharing Prosperity* (United Nations publication, Sales No. E.08.II.F.7).

особенности женщин, и они нуждаются в особой защите в период экономических кризисов. Некоторые страны в рамках своих пакетов финансовых стимулов предприняли шаги по защите и расширению фондов тех учреждений, которые предоставляют микрокредиты. Но необходимо сделать еще больше. Валютные органы, например, могли бы обеспечить гарантии того, чтобы: а) находящиеся во владении государства банки непрерывно предоставляли средства для схем микрофинансирования и осуществляющих их учреждений; и б) коммерческие банки, получающие помощь в виде ликвидности со стороны центральных банков, сохраняли на текущем уровне объем выделяемых для схем микрокредитования средств.

34. Пакеты стимулов нуждаются в ресурсах, которыми многие развивающиеся страны, в особенности страны с особыми потребностями, могут не обладать. Хотя во многих странах уже возник большой дефицит бюджета, не существует универсального правила или теории, которые определяли бы безопасный предел бюджетного дефицита страны. Он может отличаться от страны к стране, но быстро развивающиеся страны в целом обладают большим пространством для бюджетного маневра, чем страны с застойной экономикой. Кроме того, умелое макроэкономическое управление и низкие инфляционные ожидания также способствуют расширению пространства для бюджетных маневров. В связи с этим при формировании пакетов стимулов следует учитывать вопросы макроэкономической стабильности. Помощь извне может сыграть существенную роль для многих развивающихся стран.

В. Инвестиции в сферы образования и здравоохранения

35. Несмотря на экономический кризис, достигнутое в секторах образования и здравоохранения в развивающихся странах региона следует защищать за счет приоритизации усилий и инвестиций. В тех случаях, когда сокращение ассигнований на образование и здравоохранение становится абсолютно необходимым, правительствам следует защищать те ассигнования, которые имеют самое важное значение для сохранения определенного уровня услуг в сферах образования и здравоохранения. Приоритетом должны стать программы по защите интересов бедных и наиболее уязвимых слоев населения. Что касается образования, то вероятность того, что дети бедняков, в особенности девочки, будут вынуждены бросить школу, гораздо выше, чем в отношении остальных студентов, и затем может не представиться возможностей дать им образование после нескольких месяцев или лет, проведенных вне школьной системы. Для совершенствования услуг по охране здоровья решающее значение имеет преодоление проблем недоедания и младенческой и материнской смертности. Базовое здравоохранение, включая охрану материнского здоровья, должно быть гарантировано для всех.

36. Беднякам можно предоставлять денежные переводы, с тем чтобы они могли проходить регулярные проверки здоровья и вакцинацию, а их дети могли продолжать посещать школу.¹⁸ В нескольких странах такие программы целенаправленных денежных переводов доказали свою эффективность в качестве одного из способов стимулирования домашних хозяйств бедняков к направлению средств на охрану своего здоровья и образование своих детей. Таким образом, программы целенаправленных денежных переводов для бедняков приобретают важное значение в плане смягчения отрицательного воздействия кризиса на здравоохранение и образование. Денежные переводы также могут помочь в обеспечении гарантий безопасности уязвимых групп в

¹⁸

World Bank, *Averting a Human Crisis during the Global Downturn* (Washington D.C., World Bank, 2009), accessed from www.uniteforchildren.org/files/world_bank.pdf.

плане адекватного питания, что позитивно скажется на их образовании и охране их здоровья. Программы организации питания в школах имеют важное значение для удержания детей в школах и предоставления им возможности сконцентрировать внимание на учебе, в особенности в тех местах, где бедность традиционно вынуждает учеников приходить в школу голодными.

37. Несмотря на имеющиеся угрозы для прогресса в области образования и здравоохранения, кризис может предоставить возможности для проведения реформ с целью повышения качества функционирования систем образования и здравоохранения в долгосрочной перспективе. Более жесткие финансовые условия дают обоснование и потенциально могут обеспечить политическую поддержку осуществлению долгосрочных реформ по повышению эффективности таких систем. Хотя наличие адекватных ресурсов имеет существенно важное значение для достижения целей в области образования и здравоохранения, эффективность использования таких ресурсов также очень важна. Более эффективное использование ресурсов может частично смягчить последствия их сокращения.

С. Укрепление систем социальной защиты

38. Масштабы охвата программами социальной защиты в Азиатско-Тихоокеанском регионе обычно являются низкими.¹⁹ По данной причине странам региона приходилось прибегать к чрезвычайным мерам для реагирования на предыдущие кризисы, включая азиатский экономический кризис 1997 года и топливный и продовольственный кризисы 2008 года. Так же обстоит дело и в ходе текущего глобального экономического и финансового кризиса. Необходимы долгосрочные меры на уровне политики в целях исключения потребности прибегать к специальным чрезвычайным мерам, и такие программные меры требуют заблаговременного создания всеобъемлющих систем социальной защиты, необходимых для преодоления текущего, а также будущих кризисов. Страны с адекватными системами социальной защиты могут быстро расширить охват текущих программ при реагировании на кризисы, что придаст таким системам возможность автоматического реагирования, обладающего более быстрым макроэкономическим стабилизационным эффектом по сравнению с дискреционной политикой.

39. Существуют различные способы создания и укрепления систем социальной защиты. В данной связи конкретные детали таких систем могут различаться от страны к стране в зависимости от их конкретных потребностей, имеющейся социальной инфраструктуры и моделей уязвимости, а также их технического и финансового потенциала, необходимого для администрирования различных типов программ. Тем не менее, минимальный набор обеспечиваемых социальной защитой благ для всех граждан должен включать:

- a) гарантированный всеобщий доступ к важнейшим услугам по охране здоровья;
- b) гарантированная безопасность доходов для всех детей за счет выплат на семью и/или ребенка;

¹⁹ ESCAP, "Strengthening social protection systems in Asia and Pacific in the aftermath of the global financial crisis", *Macroeconomic Policy Brief*, No. 3 (June 2009).

с) гарантированный доступ к базовой испытанной или самостоятельно направляемой социальной помощи для бедняков и безработных;

d) гарантированная безопасность доходов за счет базовых пенсий для людей старшего возраста и людей с инвалидностью.

40. Различные действия сетей социальной защиты могут укрепить систему социальной защиты. Они включают: а) денежные переводы различного рода (не ограниченные или ограниченные условиями переводы, которые предоставляются исходя из уровня бедности, пособия по безработице, выплаты семьям или социальные пенсии); б) различного рода предоставление средств натурой, в особенности программы организации питания в школах; с) предоставление рабочих мест за счет общественных работ; и d) прекращение взимания платы за базовые услуги в области здравоохранения, образования или социальные услуги.

41. В последние годы большой интерес был проявлен к осуществлению испытанных и самостоятельно направляемых программ социального вспомоществования беднякам в Азиатско-Тихоокеанском регионе. В рамках самостоятельно направляемой программы предоставляемые участникам блага ограничены, и только живущие в условиях крайней бедности могут склоняться к участию в таких программах. Хорошим примером такого рода программы является Национальный акт о гарантировании занятости на селе (НРЕГА) правительства Индии, которое предоставляет взрослым членам любого сельского домашнего хозяйства, готовым заниматься неквалифицированным ручным трудом за установленную законом минимальную заработную плату, юридические гарантии на 100 дней занятости в течение каждого финансового года. Участники НРЕГА работают в рамках проектов, связанных, среди прочего, с экономией водных ресурсов, борьбой с наводнениями, ирригацией и освоением земель. В рамках испытанной программы первым шагом является выявление людей, заслуживающих помощи. На Филиппинах такая программа, именуемая «Пантавид Памилианг Пилипино Программ (4P)», предусматривает выделение домашним хозяйствам бедняков 500 песо в месяц на охрану здоровья и субсидию на образование размером в 300 песо для каждого ребенка в возрасте до 14 лет. Взамен этого требуется, чтобы бенефициары проходили определенные проверки здоровья, а их дети посещали школы. В Пакистане в рамках Программы по поддержке доходов имени Беназир семьям бедняков предоставляются ежемесячные выплаты наличными.

42. Из-за низких масштабов охвата программами сети социальной защиты государственные ассигнования следует переприоритизировать, с тем чтобы такие программы адекватно финансировались, в особенности с учетом нынешней нехватки государственных средств. Перераспределение ассигнований может стать важным источником финансирования расширенных пакетов сетей социальной защиты. Кроме того, можно добиться существенного повышения эффективности в рамках имеющейся системы сетей социальной защиты. В тех странах, где существует множество мелких программ, каждая из которых не в состоянии в полной степени добиться экономии на масштабах или эффективности, зачастую характеризующая дублированием целей или адресных групп населения, их реформирование, включая объединение нескольких мелких программ, может принести больше результатов в рамках одного и того же общего бюджета.

43. Правительствам также необходимо расширять потенциал по планированию и внедрению сетей социальной защиты, с тем чтобы обеспечивать смягчение воздействия кризисов на большое число людей. Такой

потенциал необходим на всех уровнях управления, включая местные органы управления, которые обычно отвечают за осуществление этих программ. Поскольку в такую деятельность вовлечены различные государственные департаменты и учреждения, необходимы эффективные механизмы координации, позволяющие повысить отдачу от предпринимаемых мер. Для этого требуется создание институционального потенциала, который может быть использован в случаях необходимости. Создание эффективных механизмов адресования и платежей, систем отчетности, а также систем мониторинга и оценки для программ сетей социальной защиты требует разработки среднесрочной стратегии развития сетей социальной защиты.

44. В то время как страхование по безработице может защитить рабочих в течение некоторых периодов времени, такие схемы нуждаются в обширных финансовых ресурсах и могут привести к повышению производственных затрат. Более того, такие схемы трудно внедрять в большинстве развивающихся стран, поскольку в них имеются большие по размерам неформальные сектора. Несмотря на такие трудности, можно было бы провести исследование по целесообразности создания функционирующих на основе самофинансирования схем страхования на случай безработицы, поскольку на формулирование и внедрение таких схем может уйти много времени.

45. Укрепление систем социальной защиты в странах региона может помочь сократить чрезмерную зависимость от ориентированной на экспорт стратегии роста путем изменения баланса роста в сторону внутреннего спроса. Темпы частных накоплений высоки во многих странах, в особенности предпринимаемых в качестве меры предосторожности, направленной на удовлетворение базовых потребностей в областях здравоохранения и образования, а также при выходе на пенсию. В данной связи обеспечение социальной защитой, в том числе услугами в области здравоохранения и образования и пенсионными пособиями, сведет к минимуму потребность в обширных частных накоплениях. Это обусловит повышение внутреннего спроса и поможет изменить баланс роста, снизив его зависимость от экспорта.

D. Сохранение потоков ОПР

46. Важно, чтобы страны-доноры сохраняли на прежнем уровне объемы предоставляемой ими помощи, поскольку сокращение помощи в целях развития в данный момент может оказаться весьма дорогостоящим, в особенности для тех стран, которые стремятся достичь своих целей развития в нынешний период экономического кризиса. В то же время донорам следует распределять помощь таким образом, чтобы более эффективно содействовать достижению целей развития в странах-реципиентах. Развивающиеся страны также должны обеспечить гарантии того, чтобы двусторонняя и многосторонняя помощь использовалась эффективно и направлялась в приоритетные области, такие, как укрепление социальных систем. Существует также потребность в выполнении соглашений, достигнутых на саммите Г-20 в апреле 2009 года в Лондоне, с тем чтобы гарантировать выполнение взятых по ОПР обязательств. Важно, чтобы страны-доноры также выполнили и предыдущие обязательства.

E. Меры по предотвращению сокращения денежных переводов

47. Сокращение денежных переводов рабочих-мигрантов будет иметь отрицательные экономические и социальные последствия для экономики развивающихся стран-реципиентов. Принимающим странам следует избегать принятия мер, вынуждающих рабочих-мигрантов возвращаться в свои страны. Более того, любая эксплуатация рабочих-мигрантов, в особенности женщин и

неквалифицированных рабочих, должна предотвращаться, а их доступ к социальным услугам должен быть расширен. В некоторые страны денежные переводы поступают по неофициальным каналам. Важно сделать так, чтобы формальные каналы для получения переводов (например, банковская система) стали более эффективными и экономичными, с тем чтобы денежные переводы можно было точно учесть и надлежащим образом продуктивно использовать. Правительствам стран с большим по численности населением, работающим за рубежом, следует также разработать планы по оказанию возвращающимся рабочим помощи за счет внутренних программ по созданию занятости, обучению профессиональным навыкам и укреплению сетей социальной защиты.

IV. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

48. В результате глобального финансового и экономического кризиса возникла вероятность потери более 26 млн. рабочих мест в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Кроме того, согласно прогнозам, дополнительно 65-85 млн. человек не смогут вырваться из тисков нищеты в регионе в 2009 году по причине кризиса. Наиболее уязвимыми являются бедняки, занятые в секторе обрабатывающей промышленности женщины, самое молодое и самое пожилое население, а также низкоквалифицированные мигранты. Как ожидается, кризис нарушит прогресс региона на пути к достижению Целей развития тысячелетия, которые включают искоренение крайней бедности и голода, достижение всеобщего базового образования, а также борьбу с ВИЧ/СПИДом, малярией и прочими заболеваниями. Отрицательные последствия данного кризиса, как ожидается, будут более остро ощущаться в наименее развитых странах, не имеющих выхода к морю развивающихся странах и небольших развивающихся государствах.

49. Всеобъемлющий и хорошо скоординированный подход на национальном, региональном и глобальном уровнях необходим для сокращения гуманитарных издержек кризиса. На национальном уровне может быть предпринят ряд мер в зависимости от потребностей и особых обстоятельств каждой страны. Многие страны внедрили пакеты стимулов, а структура этих пакетов должна быть такой, чтобы обеспечить предоставление большей выгоды бедным и наиболее уязвимым слоям. Развитие физической инфраструктуры не должно ограничиваться городскими районами; оно также должно охватывать сельские районы, где проживает большинство бедняков. Сельское хозяйство является главным источником добычи средств к существованию в сельских районах, и проблемы бедности невозможно будет решить без повышения продуктивности сельскохозяйственного сектора. Необходимо оказать поддержку МСП с учетом их потенциальных возможностей по созданию рабочих мест. Инвестирование в сектора образования, здравоохранения и в другие социальные сферы может принести наибольшие блага для всех слоев общества, в особенности для женщин и детей. Самым важным является создание всеобъемлющих систем социальной защиты, необходимых для преодоления как текущего, так и будущих кризисов. Страны с адекватными системами социальной защиты смогут быстро расширить масштабы существующих программ в ответ на кризисы.

50. На региональном уровне различные форумы могут способствовать обмену опытом по эффективности мер, используемых для преодоления отрицательного воздействия кризиса. Азиатско-Тихоокеанский регион является обширным регионом, и по данной причине расположенные в нем страны различаются с точки зрения их потребностей и технических возможностей. Можно извлечь много выгод за счет обмена информацией по различному опыту, касающемуся воздействия кризиса, и за счет укрепления механизмов по

техническому сотрудничеству и координации инициатив в целях извлечения максимальной пользы. Для целей разработки политики было бы, может быть, полезно изучить на региональном уровне возможность выработки общей платформы в отношении того, что необходимо сделать для ускорения оздоровления экономики наряду с открытым для всех развитием. Секретариат ЭСКАТО уже оказывает странам региона помощь в достижении этих целей и планирует активизировать свои усилия.

51. В соответствии с резолюцией 65/1 Комиссии об осуществлении Балийского итогового документа в ходе решения вопросов, связанных с продовольственным, топливным и финансовым кризисами, секретариат будет проводить мероприятия по наращиванию потенциала в целях оказания помощи членам и ассоциированным членам, в особенности наименее развитым странам, не имеющим выхода к морю развивающимся странам и небольшим островным развивающимся государствам в деле осуществления ключевых рекомендаций, содержащихся в Балийском итоговом документе (E/ESCAP/65/15/Add.1). Секретариат также поможет в смягчении воздействия экономического кризиса за счет проведения исследований, практикумов, семинаров и предоставления экспертных услуг. Акцент, который в ходе нынешней сессии Комитета сделан на преодолении отрицательного воздействия кризиса, соответствует положениям резолюции 65/1. Секретариат гораздо более углубленно проанализирует воздействие финансового кризиса и предложит варианты политики по смягчению отрицательного воздействия кризиса в *«Экономическом и социальном обзоре Азиатско-Тихоокеанского региона»*, который будет опубликован в 2010 году.

52. В соответствии с Итоговым документом Конференции по вопросу о мировом финансово-экономическом кризисе и его последствиях для развития ЭСКАТО продолжит, в полной мере опираясь на свою роль по отстаиванию интересов, содействовать оздоровлению экономики и развитию развивающихся стран, в особенности наиболее уязвимым из них.

53. Сотрудничество Юг-Юг может стать эффективным инструментом расширения финансовой и технической помощи нуждающимся странам региона, и в связи с этим ему следует оказывать содействие. Там, где это возможно, трехстороннее сотрудничество в области развития, в рамках которого развитые и развивающиеся страны работают вместе, может обеспечивать столь необходимые дополнительные ресурсы для осуществления программ в области развития. Преимущества как сотрудничества Юг-Юг, так и трехстороннего сотрудничества в области развития внутри региона станут еще большими с учетом их экономичности, их роли в передаче навыков и научных знаний в регионе, их потенциала в области развития и передачи надлежащей технологии. Из-за остроты финансового кризиса в развитом мире региональное сотрудничество может быть расширено как на финансовые, так и экономические сектора.

54. Многие развивающиеся страны, в особенности наименее развитые страны, зависят от потоков ОПР в плане ускорения прогресса на пути достижения своих целей развития. Кроме того, из-за отсутствия пространства для бюджетного маневра эти страны не в состоянии внедрить пакеты стимулов, призванных восстановить их экономический рост. В то же время в условиях текущего финансового и экономического кризиса возникают опасения в отношении того, что потоки ресурсов, в частности ОПР, в развивающиеся страны могут сократиться. В данной связи на глобальном уровне развитым странам и другим донорам необходимо обеспечить гарантии беспрепятственных потоков ОПР, в особенности в наименее развитые страны и страны с особыми потребностями, с тем чтобы обеспечить непрерывность

социально-экономического развития в странах-реципиентах. Денежные переводы рабочих-мигрантов сыграли важную роль в социально-экономическом развитии, в особенности в сокращении бедности, в странах-реципиентах. В данной связи глобальному сообществу следует обеспечить гарантии того, чтобы кризис не вылился в репрессии в отношении рабочих-мигрантов в принимающих странах, поскольку это пойдет во вред оздоровлению экономики и развитию в странах происхождения этих мигрантов.

55. Страны-члены, возможно, поделятся своим опытом в отношении воздействия кризиса, а Комитет, возможно, представит рекомендации в отношении вариантов политики по смягчению отрицательного воздействия кризиса на борьбу с бедностью, открытое для всех развитие и достижение Целей развития тысячелетия.
