

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General
2 August 2011
Russian
Original: English

Шестьдесят шестая сессия

Пункт 27(а) предварительной повестки дня*

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

**Мировое социальное положение, 2011 год:
глобальный социальный кризис**

Доклад Генерального секретаря**

Резюме

В 2008 и 2009 годах мир пережил самый тяжелый финансово-экономический кризис со времен Великой депрессии 1930-х годов. Этот кризис последовал за ростом цен на продовольствие и топливо в 2007 и 2008 годах. В «Докладе о мировом социальном положении, 2011 год: глобальный социальный кризис» содержится анализ текущих неблагоприятных социальных последствий этих кризисов, которому предшествует общий обзор причин и масштабов распространения кризисов. Хотя более глубокого и продолжительного глобального спада удалось избежать благодаря принятию скоординированных стимулирующих мер, процесс восстановления имеет нестабильный и неровный характер. Замедление экономической деятельности привело к сокращению социальных расходов в большинстве развивающихся стран, а переход к более жесткой бюджетно-финансовой политике в развитых странах сопровождался урезыванием социальных ассигнований и поставил под угрозу срыва только что начавшийся процесс восстановления.

* A/66/150.

** В настоящем документе содержится обзор «Доклада о мировом социальном положении, 2011 год» и представлены некоторые выводы и рекомендации Генерального секретаря. Полный доклад будет опубликован позднее в этом году в качестве издания Организации Объединенных Наций для продажи.



В докладе обращается особое внимание на то, что в результате мирового экономического кризиса резко возросла безработица и уязвимость населения, особенно в развивающихся странах, не имеющих всеобъемлющих сетей социальной защиты. Из-за глобального кризиса десятки миллионов людей оказались в тисках крайней нищеты, а число людей, страдающих от голода в мире, возросло в 2009 году до рекордной величины — более 1 миллиарда. В докладе особо отмечается полезный опыт стран в их борьбе с глобальным кризисом, важность проведения всеохватывающей социальной политики и необходимость всеобщей социальной защиты. В нем делается, в частности, важный вывод о том, что страны должны иметь возможность последовательно проводить антициклическую политику. Второй важный вывод заключается в том, что страны, обладающие системой социальной защиты, могут предотвращать наихудшие социальные последствия и гораздо быстрее восстанавливаться. Это свидетельствует о необходимости того, чтобы всеобщие системы социальной защиты и программы активного развития рынков труда были постоянными, а не временными компонентами национальных мер реагирования на кризисы. Наконец, определенные факторы социальной политики, особенно производительная занятость, должны занимать более значительное место в макроэкономической политике, а не просто рассматриваться в качестве побочных видов помощи малоимущим и обездоленным группам населения.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	4
II. Помимо восстановления: устранение социального кризиса	4
III. Непрерывающийся социальный кризис	7
IV. Борьба с кризисом: дальнейшие направления деятельности	11
A. Роль правительства	11
B. Необходимость обеспечения роста занятости	12
C. Необходимость социальной защиты	14
D. Нищета и продовольственная безопасность	15
V. Переосмысление социальной политики	16
VI. Выводы и рекомендации	18

I. Введение

1. Мировой экономический спад имел самые различные негативные социальные последствия и замедлил процесс достижения согласованных на международном уровне целей развития, в том числе Целей развития тысячелетия. Поскольку процесс экономического восстановления в крупнейших развитых странах имеет нестабильный и неровный характер, социальные условия, как ожидается, будут улучшаться довольно медленно. В предстоящие годы миллиарды людей будут по-прежнему страдать от обостряющейся нищеты, голода и безработицы.

II. Помимо восстановления: устранение социального кризиса

2. В период 2008–2009 годов мир пережил самый тяжелый финансово-экономический кризис со времен Великой депрессии 1930-х годов. Стремительный глобальный экономический спад серьезно подорвал экономический рост во всем мире и существенно замедлил процесс достижения Целей развития тысячелетия и других согласованных на международном уровне целей развития. По оценкам Организации Объединенных Наций, ежегодный коэффициент роста мирового производства снизился примерно с 4 процентов в период 2006–2007 годов до 1,6 процента в 2008 году; этот коэффициент еще больше снизился до -2 процентов в 2009 году, когда в 95 странах сократился средний доход на душу населения.

3. Резко вырос уровень безработицы; в 2009 году насчитывалось 205 миллионов безработных по сравнению со 178 миллионами в 2007 году. Согласно последним данным Международной организации труда¹, уровень безработицы со всем мире оставался высоким и не изменился в 2010 году. Хотя рост безработицы был главным социальным следствием кризиса в развитых странах, ситуация с занятостью в развивающихся странах была менее очевидной. Хотя неформальная экономика и фермерский сектор поглотили большую часть потерянных рабочих мест в формальном секторе, гораздо больше работников в развивающихся странах теперь находятся в более уязвимом положении в плане условий труда.

4. Сокращение рабочих мест приводит не только к сокращению доходов, но и к повышению уязвимости, особенно в развивающихся странах, не имеющих всеобъемлющих систем социальной защиты. Согласно различным оценкам, из-за глобального кризиса 47–84 миллиона человек оказались в тисках крайней нищеты². Мировой финансовый кризис начался сразу после резкого повышения цен на продовольствие и топливо. В результате число людей, страдающих

¹ Международная организация труда, “Global Employment Trends 2011: the Challenge of a Jobs Recovery” (Geneva, International Labour Office, 2011).

² Согласно этим оценкам, речь идет о людях, живущих на менее чем 1,25 долл. США в день; эти оценки сопоставимы с оценками Всемирного банка, согласно которым к 2010 году за чертой бедности оказалось еще примерно 64 миллиона человек — этого не произошло бы, если бы не было кризиса. См. Всемирный банк и Международный валютный фонд, “Global Monitoring Report 2010: the MDGs after the Crisis” (Washington, D.C., World Bank, 2010).

от голода, в мире возросло в 2009 году до рекордной величины — более 1 миллиарда.

5. Хотя финансовый кризис начался не в развивающихся странах, их экономику, особенно экономику стран, в большей степени интегрированных в международные финансовые рынки, эти финансовые потрясения не обошли стороной. Последствия кризиса принимали самую различную форму, включая обвал торговли и цен на сырьевые товары, обращение вспять потоков капитала, повышение стоимости займов, сокращение поступлений в виде денежных переводов и уменьшение объема официальной помощи в целях развития. Страны пострадали в различной степени в зависимости от их экономической структуры и степени уязвимости к потрясениям.

6. Масштабы кризиса зависели также от способности правительств бороться с кризисом и его последствиями, которая в свою очередь зависела от эффективности и прочности их антициклических механизмов макроэкономической политики, систем социальной защиты, нормативно-правовой базы, структур управления и политической стабильности. Эти факторы в свою очередь повлияли на то, в какой степени кризис отразился на различных социальных группах. Наиболее бедные страны оказались самыми уязвимыми перед такими колебаниями в глобальной экономике, поскольку они, как правило, в значительной степени зависят от внешних финансов, включая помощь, и торговли. Их валютные поступления и государственные доходы зависят зачастую лишь от узкого ассортимента сырьевых товаров, и, поскольку бюджетно-финансовые возможности этих стран незначительны, они обладают слабыми системами социальной защиты.

7. В настоящем докладе делается, в частности, важный вывод о том, что страны должны иметь возможность последовательно проводить антициклическую политику. Возможности для проведения такой политики следует создать путем изменения фундаментальной ориентации и характера тех политических предписаний, которые международные организации навязывают странам в качестве условий для оказания помощи. Несмотря на то, что международные финансовые учреждения объявили об изменениях в своих политических предписаниях, они продолжают навязывать проциклические условия странам, нуждающимся в пакетах финансовой помощи, и не уделяют достаточного внимания социальным последствиям такой политики.

8. Относительный успех усилий некоторых стран Азии и Латинской Америки по смягчению экономических и социальных последствий недавнего кризиса наглядно свидетельствует о том, что правительства должны последовательно проводить антициклическую политику и сохранять бюджетно-финансовые ресурсы в периоды экономического бума для осуществления антициклических мер в периоды, когда таких ресурсов будет не хватать. Так, всеобщие системы социальной защиты и программы активного развития рынков труда должны стать постоянными, а не временными компонентами национальных мер реагирования на кризисы.

9. Необходимо, чтобы правительства имели в виду вероятные социальные последствия их экономической политики. Уже не раз было доказано, что проведение экономической политики без учета ее воздействия на жизнь общества может иметь пагубные последствия для снабжения продовольствием, охраны здоровья и образования людей, что в свою очередь негативно отразится на дол-

госрочных перспективах экономического роста. Такое отсутствие связи между экономической политикой и ее социальными последствиями может создать порочный круг медленного роста и слабого социального прогресса.

Вставка 1

Ослепляющий оптимизм

Нынешний мировой финансово-экономический кризис явился сюрпризом для многих международных организаций. Например, Международный валютный фонд (МВФ), который следит за глобальными макрофинансовыми событиями, сначала придерживался оптимистической точки зрения; прошло какое-то время, прежде чем МВФ осознал, что кризис охватит в скором времени весь мир. За месяц до первой волны кризиса субстандартного ипотечного кредитования в Соединенных Штатах Америки МВФ отмечал: «Глобальная экономика продолжает активно расширяться, и прогнозы глобального роста как на 2007 год, так и на 2008 год были пересмотрены в сторону повышения»^a.

Эта ошибка была также признана Независимым отделом оценки МВФ. Вплоть до конца апреля 2007 года МВФ источал непрерывный оптимизм по поводу благоприятных глобальных условий. В отчетах сотрудников и других документах МВФ говорилось о позитивных краткосрочных перспективах и фундаментальной прочности финансовых рынков. Лишь после начала финансовых потрясений МВФ стал занимать более осторожную позицию, о чем свидетельствовало издание в октябре 2007 года «Мирового экономического обзора» и «Доклада о мировой финансовой стабильности»^b.

Другие ведущие организации также не заметили наступавшего кризиса. Например, за три месяца до крушения финансового сектора, начавшегося с обвала субстандартного ипотечного рынка в Соединенных Штатах Америки в августе 2007 года, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) заявила, что: «Замедление экономического роста в Соединенных Штатах Америки не означает, что экономический рост замедлится во всем мире, как это произошло, например, в 2001 году. Вместо этого ожидается «плавное» восстановление баланса, когда Европа примет эстафету у Соединенных Штатов как движущая сила ОЭСР... Наш главный прогноз остается, таким образом, довольно благоприятным: «плавное приземление» в Соединенных Штатах, прочное и устойчивое восстановление в Европе, непрерывный подъем в Японии и бурная активность в Китае и Индии»^c.

Для такого чрезмерного оптимизма не было никаких убедительных оснований. Помимо Банка международных расчетов, Организация Объединенных Наций была единственной международной организацией, забившей тревогу. В своем издании «Мировое экономическое положение и перспективы, 2006 год» Организация Объединенных Наций выступила со следующим предупреждением: «Беспорядочная корректировка усугубляющегося макроэкономиче-

ского дисбаланса в крупных развитых странах создает серьезную опасность дестабилизации и замедления мирового экономического роста...

Обращение вспять тенденции к росту цен на жилье повысит риск дефолта и может вызвать кризис в банковском секторе... Резкое падение цен на жилье в одной из крупнейших развитых стран может затем спровоцировать быструю и дестабилизирующую корректировку глобальных дисбалансов»^d.

Организация Объединенных Наций не только правильно оценила главные факторы, угрожавшие мировой экономике, но и более реалистично спрогнозировала темпы роста в 2009 году. Когда в ноябре 2009 года МВФ спрогнозировал на 2009 год мировой рост в размере 2,2 процента, Организация Объединенных Наций предсказала, что базовый коэффициент роста составит 0,9 процента. В итоге оказалось, что в 2009 году мировая экономика сократилась на 2,0 процента.

^a International Monetary Fund, *World Economic Outlook Update* (Washington, D.C., July, 2007).

^b Независимый отдел оценки Международного валютного фонда, *IMF Performance in the Run-Up to the Financial and Economic Crisis: IMF Surveillance in 2004-07* (Washington, D.C., International Monetary Fund, 2011).

^c Организация экономического сотрудничества и развития, *OECD Economic Outlook*, vol. 2007/1 (Paris, 2007).

^d United Nations, *World Economic Situation and Prospects 2006* (United Nations publication, Sales No. E.06.II.C.2).

III. Непрерывающийся социальный кризис

10. Полные последствия финансово-экономического кризиса для социального прогресса в таких областях, как образование и здравоохранение, сразу не очевидны и станут полностью понятны лишь через какое-то время. Тем не менее первые ориентировочные данные свидетельствуют о том, что эти последствия имели неожиданный, широко распространенный и глубокий характер. Поскольку процесс экономического восстановления в крупных развитых странах имеет нестабильный и неравномерный характер, социальные условия, как ожидается, будут улучшаться довольно медленно. Из-за мирового кризиса миллиарды людей во многих развитых и развивающихся странах будут страдать в предстоящие годы от обостряющейся нищеты, голода и безработицы.

11. Между тем меры жесткой экономии, принятые в связи с высоким государственным долгом в некоторых развитых странах, например в Греции и Испании, не только оборачиваются сокращением занятости и социальных расходов в государственном секторе, но и делают процесс восстановления более неопределенным и нестабильным. Усиливающиеся призывы к консолидации бюджетов и новые призывы к принятию мер в связи с такой крупной задолженностью серьезно ограничили возможности для проведения полноценной бюджетно-финансовой политики в развитых странах и, соответственно, их способность бороться с продолжающимся кризисом. На многие развивающиеся страны, особенно страны, участвующие в программах Международного валютного

фонда (МВФ), оказывается также давление с целью побудить их сократить государственные расходы и принять меры жесткой экономии.

12. Хотя принятие крупными развитыми странами массовых пакетов стимулирования экономики помогло приостановить спад и тем самым предотвратить продолжительную рецессию, процесс восстановления не сопровождался созданием рабочих мест: безработица и неполная занятость по-прежнему были недопустимо высокими. Опыт недавних рецессий свидетельствует о том, что разрыв между темпами восстановления производства и восстановления занятости увеличился. Более долгосрочные негативные последствия текущего кризиса для занятости уже ощутимы, и в большинстве стран безработица среди молодежи достигла угрожающих масштабов. В развитых и развивающихся странах уровни безработицы и неполной занятости являются весьма высокими среди молодых людей в возрасте 15–24 лет: на конец 2009 года насчитывалось примерно 79 миллионов безработных молодых людей, и показатель безработицы среди молодежи по всему миру составлял 13,0 процента.

13. За период с 2007 года в большинстве развитых стран существенно возросла структурная или долгосрочная безработица. Например, в 2010 году в Соединенных Штатах Америки количество рабочих, не занятых 27 недель или более, увеличивалось с тревожной скоростью; около половины безработных не были заняты в течение по меньшей мере половины года. Ситуация с безработицей является не менее тревожной во многих европейских странах.

14. В развивающихся странах большая часть сокращений имела место в динамичных экспортных секторах. Особую обеспокоенность вызывает рост уязвимой занятости и доли рабочей бедноты, поскольку люди, потерявшие работу в формальной экономике, все чаще переходят в неформальный сектор, который характеризуется низкооплачиваемой работой и практически не обеспечивает никакой защиты.

15. Ожидается, что условия на рынках труда в развивающихся странах будут по-прежнему сложными по меньшей мере по двум причинам. Во-первых, большинство из 47 миллионов новых работников, ежегодно выходящих на рынки труда во всем мире, занимается поиском работы в развивающихся странах. По данным Организации Объединенных Наций³, в период 2010–2011 годов только в одной Азии потребуется примерно 51 миллион дополнительных рабочих мест для поглощения растущей рабочей силы. Во-вторых, как и в развитых странах, в развивающихся странах также ожидается, что процесс создания рабочих мест в формальном и промышленном секторах будет отставать от темпов восстановления производства. Например, после финансового кризиса 1997–1998 годов в Азии потребовалось не менее трех лет для полного восстановления занятости. Поскольку нынешний кризис имеет общемировой характер, восстановление занятости на этот раз может занять больше времени.

16. Глобальный экономический спад имел самые различные негативные социальные последствия для отдельных лиц, семей, общин и общества в целом. Обострение нищеты и безработицы сопровождалось расширением масштабов преступности, гендерного насилия, злоупотребления наркотиками и психических расстройств, включая депрессию и самоубийства. В периоды финансово-

³ United Nations, *World Economic Situation and Prospects 2010* (United Nations publication, Sales No. E.10.II.C.2).

экономического кризиса семьи зачастую корректируют свое поведение, например изменяют структуру домашних расходов. Однако это может отрицательно сказываться на таких аспектах их жизни, как образование, охрана здоровья и питание, в результате чего их дети на всю жизнь могут оказаться в ущемленном положении и многие поколения могут остаться за чертой бедности.

17. Колебания и повышение цен на продовольствие, сокращение доходов и рост безработицы замедляют прогресс на пути к сокращению масштабов голода и улучшению питания. Резкое повышение глобальных цен на продовольствие и энергоресурсы в 2007 и 2008 годах привело к еще большему ухудшению положения бедноты во всем мире, что вынудило еще больше семей обращаться за помощью к плохо финансируемым государственным программам продовольственной помощи, меньше питаться, меньше потреблять или заменять питательные продукты более дешевой и менее здоровой едой. Страны-импортеры продовольствия столкнулись с увеличением расходов на импорт в результате повышения цен и роста стоимости перевозок и энергоресурсов, причем эти затраты были переложены на потребителей⁴.

18. Цены на продовольствие стали вновь расти в 2009 году, что было вызвано прежде всего продолжавшимися сбоями с производством и поставками продуктов питания во всем мире, которые усугублялись спросом на биотопливо и активизировавшимися спекуляциями на рынках товарных фьючерсов и опционов. Непрекращающийся продовольственный кризис имеет серьезные последствия для политической и социальной стабильности в бедных странах, импортирующих продовольствие. Беспорядки, связанные с нехваткой продовольствия, объясняются сохраняющейся высокой стоимостью продуктов питания, которые бедные и другие уязвимые группы населения просто не могут себе позволить. Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций недавно предупредила о «тревожном повышении» цен на продовольствие, которое может затронуть миллионы людей и которое произошло после неожиданно низкого урожая основных видов зерна, вызванного плохой погодой, наводнениями и пожарами в 2010 году.

Вставка 2

Социальная патология кризисов

Все социальные последствия экономических кризисов, особенно для здравоохранения и образования, становятся известны лишь по истечении продолжительного периода. Однако можно извлечь определенные уроки из прошлых финансовых и экономических кризисов, например Великой депрессии 1930-х годов и азиатского финансового кризиса в 1997 и 1998 годах. Например, сокращение на 30 процентов дохода в период с 1929 по 1932 год сопровождалось увеличением на 40 процентов количества самоубийств и на 10 процентов всех случаев смерти в Соединенных Штатах Америки^а. Аналогичным образом, в период 1997–1998 годов количество самоубийств среди мужчин выросло на 39 процентов в Японии,

⁴ Anuradha Mittal, “The 2008 food price crisis: rethinking food security policies”, G-24 Discussion Paper Series, No. 56 (Geneva, United Nations Conference on Trade and Development, 2009).

44 процента в Гонконге (Китай) и 45 процентов в Республике Корея. Число самоубийств среди мужчин возросло также в Таиланде. Из-за экономического кризиса в Гонконге (Китай), Японии и Республике Корея в 1998 году было совершено на 10 400 больше самоубийств, чем в 1997 году. После распада Союза Советских Социалистических Республик продолжительность жизни там резко снизилась и затем вновь упала во время кризисной ситуации с рублем в 1998 году^b.

Экономические спады имели также неблагоприятные последствия для здравоохранения. Бреннер^c, изучив период с 1900 по 1967 год, обнаружил, что экономические спады сопровождались повышением уровня смертности от сердечно-сосудистых заболеваний в штате Нью-Йорк и Соединенных Штатах в целом. Краткосрочный рост потребления алкоголя по меньшей мере отчасти свидетельствует о социально-психологическом стрессе, вызываемом экономической рецессией^d. Когда экономическая рецессия затягивается, расширение масштабов алкоголизма может приводить к повышению уровня смертности от цирроза печени, как это было установлено Бреннером^e при изучении данных по Англии и Уэльсу за период 1936–1976 годов.

Неблагоприятные последствия для здоровья сильнее всего ощущаются на более низких социально-экономических уровнях — в экономически не защищенных домашних хозяйствах. Отсутствие экономической безопасности нередко связано с большим стрессом: распадаются общественные и семейные структуры и приобретаются привычки, вредные для здоровья. Последствия этого могут принимать форму психопатологических событий, например самоубийств или, по истечении нескольких лет, хронических заболеваний. Эти выводы Бреннера совпадают с заключениями, сделанными Дэвидом Дули, Ральфом Каталано и Джорджиной Уильсон^f, которые установили, что в течение одного года или менее после утраты работы человек начинает испытывать растущую депрессию. Эти авторы ссылаются также на данные, свидетельствующие о том, что после потери работы люди начинают все больше злоупотреблять алкоголем.

^a David Stuckler and others, “The public health effect of economic crises and alternative policy responses in Europe: an empirical analysis”, in *The Lancet*, vol. 374, No. 9686 (2009); David Stuckler and others, “The health implications of financial crisis: a review of the evidence”, in *The Ulster Medical Journal*, vol. 78, No. 3 (2009).

^b Shu-Sen Chang and others, “Was the economic crisis 1997-1998 responsible for rising suicide rates in East/Southeast Asia? a time-trend analysis for Japan, Hong Kong, South Korea, Taiwan, Singapore and Thailand”, in *Social Science and Medicine*, vol. 68, No. 7 (2009).

^c M. Harvey Brenner, “Economic changes and heart disease mortality”, in *American Journal of Public Health*, vol. 61, No. 3 (1971).

^d M. Harvey Brenner, “Trends in alcohol consumption and associated illnesses: some effects of economic changes”, in *American Journal of Public Health*, vol. 65, No. 12 (1975).

^e M. Harvey Brenner, “Mortality and the national economy”, in *The Lancet*, vol. 314, No. 8142 (1979).

^f David Dooley, Ralph Catalano and Georjeanna Wilson, “Depression and unemployment: panel findings from the Epidemiologic Catchment Area study”, in *American Journal of Community Psychology*, vol. 22, No. 6 (1994).

IV. Борьба с кризисом: дальнейшие направления деятельности

A. Роль правительства

19. Первоначальная многосторонняя реакция на финансовый кризис в октябре 2008 года заключалась в том, что стали применяться всеобъемлющие подходы, основанные на сотрудничестве и координации⁵. В результате принятые правительствами многочисленные меры по стимулированию экономики создали необходимые условия для глобального восстановления. Однако, по мере того как на смену этим стимулирующим мерам пришли меры жесткой экономии, возникла опасность того, что правительственные процессы восстановления в некоторых странах могут остановиться или даже обратиться вспять. Поскольку процесс экономического восстановления по-прежнему имеет нестабильный характер во многих странах, директивным органам необходимо воздерживаться от слишком большого или слишком преждевременного сокращения расходов, чтобы избежать возобновления кризиса.

20. Очевидно то, что меры, принятые в целях проведения антициклической макроэкономической политики, помогли смягчить последствия кризиса. Благодаря своевременному принятию таких мер многими странами, в том числе развивающимися странами с формирующейся экономикой, как рецессия, так и ее социальные последствия были менее серьезными, чем все первоначально опасались. По оценкам Международной организации труда, благодаря принятию антициклических мер странами Группы 20 удалось сохранить или создать 21 млн. рабочих мест в их экономике⁶.

21. Это наглядно свидетельствует о важности своевременного вмешательства государств в случае возникновения кризиса. Однако устойчивое осуществление этих директивных мер оказалось под угрозой срыва из-за чрезмерных панических заявлений о пагубных последствиях такого бюджетного бремени и других связанных с этим последствиях кризиса для правительств. Нет никаких сомнений в том, что правительства оказались в более тяжелом бюджетно-финансовом положении, поскольку замедление экономической деятельности привело к сокращению бюджетных поступлений одновременно с ослаблением налоговой базы. Главной причиной бюджетных дефицитов являются не стимулирующие меры и социальные расходы, а уменьшение поступлений, вызванное резким сокращением производства и доходов. Это снижение налоговых поступлений вместе с усилившейся потребностью в социальных программах усугубило и без того тяжелые последствия кризиса для социального развития.

22. Усиливающиеся призывы к принятию мер жесткой экономии, якобы в интересах консолидации бюджетов, создают опасность того, что не будут осуществляться программы в области социальной защиты, здравоохранения и образования и меры по обеспечению экономического восстановления. Социальные

⁵ United Nations, *World Economic Situation and Prospects 2009* (United Nations publication, Sales No. E.09.II.C.2).

⁶ International Labour Organization and Organization for Economic Cooperation and Development, "Accelerating a job-rich recovery in G20 countries: building on experience", report to the Meeting of G20 Labour and Employment Ministers, Washington, D.C., 20 and 21 April 2010.

расходы уже сокращаются во многих промышленно развитых странах и во многих развивающихся странах. Правительства должны осторожно реагировать на призывы к консолидации бюджетов и принятию мер жесткой экономии, поскольку они могут подорвать процесс восстановления. Необходимо продолжать поддерживать стимулирующие меры и другие меры по обеспечению восстановления, чтобы ускорить процесс восстановления производства и сохранить экономические и социальные инвестиции, на которых будет базироваться будущий рост.

23. Более серьезно то, что реагирование на кризис осуществлялось без учета его коренных причин. Например, финансовая реформа в крупнейших развитых странах не оправдала первоначальных ожиданий и создала риск новых злоупотреблений, чрезмерных расходов и повышения уязвимости населения в процессе восстановления. Появились первые признаки того, что это уже происходит. Были также достигнуты лишь ограниченные успехи в устранении других структурных причин кризиса. Например, продолжает увеличиваться разрыв в доходах, восстановление глобального баланса имеет ограниченный характер и глобальный спрос остается на низком уровне. Если коренные причины кризиса не будут устранены, процесс устойчивого восстановления серьезно замедлится.

В. Необходимость обеспечения роста занятости

24. Показатели восстановления занятости явно отстают от других показателей экономического восстановления, и правительствам необходимо принять меры, конкретно стимулирующие рост рабочих мест. Задержки с восстановлением занятости свидетельствуют о том, что мировой финансово-экономический кризис серьезно препятствует деятельности по ликвидации нищеты и достижению Целей развития тысячелетия к 2015 году. Ликвидировать нищету и достичь Цели невозможно без обеспечения полной и производительной занятости и достойной работы для всех. На это было обращено особое внимание вскоре после начала кризиса в Глобальном пакте о рабочих местах, который призван способствовать восстановлению на основе создания большого числа рабочих мест⁷.

25. В сентябре 2010 года на пленарном заседании высокого уровня шестидесят пятой сессии Генеральной Ассамблеи, посвященном Целям развития тысячелетия, Ассамблея обратила внимание на то, что достижение Целей невозможно без создания производительной занятости и достойной работы. Благодаря расширению возможностей для достойной занятости, в частности, более

⁷ В апреле 2009 года Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций предложил принять «Глобальный пакт о рабочих местах», призванный обратить внимание директивных органов на необходимость создания занятости и достойной работы в качестве основополагающих условий для долгосрочного восстановления. Глобальный пакт о рабочих местах предусматривает принятие целого ряда мер по борьбе с кризисом, которые страны могут адаптировать с учетом их конкретных потребностей и условий. В Пакте не предлагается какого-либо одинакового для всех решения, а излагается набор вариантов, основанных на успешном опыте; цель Пакта заключается также в распространении соответствующей информации и поддержке мероприятий на многостороннем уровне. Ключевыми компонентами Глобального пакта о рабочих местах являются поощрение занятости и социальная защита.

широкие слои населения смогут пользоваться благами экономического роста⁸. Поэтому обеспечение восстановления на основе создания большого количества рабочих мест заложит прочную базу для достижения поступательного, всеохватного и справедливого экономического роста, предусмотренного в итоговом документе⁹.

26. Однако не следует недооценивать задачу создания занятости, поскольку темпы экономического роста, необходимые для восстановления занятости до предкризисных уровней, должны быть достаточно высокими для того, чтобы компенсировать увеличение численности рабочей силы и повысить производительность. Кроме того, этот рост должен иметь трудоемкий характер и в интересах обеспечения устойчивости должен опираться на повышение производительности. Из этого следует, что широкомасштабные структурные изменения должны охватывать динамичные секторы экономики.

27. В качестве одного из необходимых условий для борьбы с растущей безработицей пропагандируется повышение гибкости рынков труда, которое нередко приводит к снижению заработной платы и ухудшению условий занятости¹⁰. Однако, когда рекомендуют дерегулировать рынок труда, забывают о трех важных обстоятельствах. Во-первых, страны, где действуют благоприятные для трудящихся законоположения, характеризуются меньшим неравенством в оплате труда. Поэтому законоположения, защищающие права трудящихся, способствуют уменьшению неравенства без каких-либо значительных потерь в плане объема производства и занятости¹¹.

⁸ United Nations, *The Employment Imperative: Report on the World Social Situation 2007*, (United Nations publication, Sales No. E.07.IV.9).

⁹ См. резолюцию 65/1 Генеральной Ассамблеи, пункт 23(b).

¹⁰ Например, в недавно представленном Сюзанной Бриксовой рабочем документе Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) утверждается: «Более гибкие рынки труда могут служить в качестве важного корректировочного механизма во время рецессии, а также в среднесрочном плане» (см. «Labour market flexibility in Estonia: what more can be done?», OECD Economics Department working paper No. 697 (2009)). Анис Чоудхури и Лианатул Ислам («The Great Recession of 2008-2009 and labour market flexibility: which way now?», VoxEU commentary, 2009) сослались на статью в «Экономисте» («When jobs disappear», 12 March 2009), когда они отметили, что этот журнал возложил свои надежды на повышение гибкости глобального рынка труда как на панацею от потери рабочих мест во всем мире и инструмент ускоренного восстановления на основе расширения занятости. Они процитировали представителей Всемирного банка, которые предположили, что чрезмерно строгие законы о защите занятости препятствуют найму работников предприятиями и не способствуют оптимальной занятости, которая имеет особенно важное значение в периоды экономических спадов, добавив, что, как считают многие, вызванная финансовым кризисом рецессия дает возможность отменить правила, регулирующие рынок труда. Например, бывший министр финансов и министр иностранных дел Чили заявил, что экономический кризис дает возможность отказаться от защиты рынков труда, и отметил при этом следующее: «Хотя трудовые реформы всегда сложно проводить по политическим соображениям, нынешний кризис, продемонстрировавший опасность игнорирования необходимых долгосрочных реформ, облегчил достижение консенсуса о необходимости принятия конкретных мер». (Alejandro Foxley, «Recovery: the global financial crisis and middle-income countries», Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 2009).

¹¹ Richard B. Freeman, «Labor market institutions around the world», NBER working paper No. 13242 (Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, 2007).

28. Во-вторых, когда сегодня обсуждают гибкость рынков труда, имеют в виду произвольный режим найма, при котором правительства не налагают никаких ограничений на процедуры найма или увольнения или условия труда. Поэтому с данной точки зрения как наниматели, так и работники должны иметь свободу выбора взаимовыгодных условий занятости. Однако в действительности такой гибкостью обладают лишь наниматели. Когда с экономикой все в порядке, этого никто не замечает, но в тяжелые времена, когда предприятия могут снизить зарплату или в массовом порядке уволить служащих для сокращения своих расходов, такая гибкость действий нанимателей оборачивается беззащитностью работников, особенно в отсутствие надлежащей всеобщей социальной защиты.

29. В-третьих, повышение гибкости рынков труда в интересах борьбы с глобальным экономическим кризисом может подорвать долгосрочные перспективы роста, если изменения в законоположениях создадут такую систему стимулов, при которой работники изменят свое коллективное поведение таким образом, что в ответ на низкую зарплату они будут выдавать низкую производительность.

30. Неофициально пропагандируется идея, что лучше иметь хоть какую-то работу, чем не иметь работы вообще. При таком взгляде на жизнь недооценивается важность повышения безопасности рабочих мест. В отсутствие официальных систем уменьшения риска работников можно побудить с готовностью согласиться на низкопроизводительный и низкооплачиваемый труд. В результате экономическое развитие может пойти по пути низкой оплаты труда/низкой производительности, когда «плохая» занятость вытеснит хорошую.

31. Высокая текучесть работников в результате повышения гибкости рынков труда может также ослабить желание незащищенных работников повышать свою профессиональную квалификацию, что в свою очередь способствовало бы повышению производительности труда. Когда отсутствуют гарантии занятости и правовая защита, работники себе в ущерб (в виде согласия на низкую заработную плату и готовности выполнять любую работу) соглашаются на условия нанимателей, чтобы не остаться без работы. В таких обстоятельствах введение более высоких трудовых стандартов и различных схем уменьшения риска могло бы иметь как эффективный характер (направив экономику по пути сбалансированного достижения высокой производительности и высокой оплаты труда), так и справедливый характер (укрепив способность уязвимых работников реагировать на рискованную ситуацию на рынке труда).

С. Необходимость социальной защиты

32. Тот факт, что кризис тяжело отразился на таком огромном количестве людей, свидетельствует о динамичном и многостороннем характере нищеты и необходимости обеспечения социальной защиты в интересах уменьшения уязвимости. Страны, обладающие системами социальной защиты, в большей степени способны принимать меры по смягчению негативных последствий таких потрясений и предотвращению дальнейшего обнищания своего населения. Принятие мер по обеспечению социальной защиты может также способство-

вать возобновлению экономической деятельности и восстановлению средств к существованию¹².

33. В долгосрочном плане социальная защита помогает отдельным лицам и семьям укреплять свой потенциал и расширять социальные и другие активы, а также улучшает перспективы получения средств к существованию¹³, что в свою очередь способствует сокращению масштабов нищеты и раскрытию производительного потенциала рабочей силы. Поэтому социальную защиту следует рассматривать не как временный фактор смягчения последствий кризиса, а как постоянную инвестицию, стимулирующую поступательный, всеохватный и справедливый экономический рост. Если после возникновения кризиса сократить социальные расходы, то ситуация скорее всего ухудшится и надолго затянется неблагоприятное воздействие кризиса, например обострятся проблемы недоедания, школьной непосещаемости и долгосрочной безработицы.

34. Всеобщий доступ к элементарной социальной защите и социальным услугам необходим для ликвидации нищеты и уменьшения неравенства и социальной изоляции. Элементарная социальная защита является доступной; ее блага необходимо сопоставить с потенциально высокими людскими, социальными и экономическими издержками неинвестирования в социальную защиту. В отсутствие систем доступа к медицинскому обслуживанию и надлежащему питанию и без социальной стабильности ни одна страна не может полностью раскрыть свой кадровый, экономический и производственный потенциал. Стратегия развития, основанная на правозащитном принципе, должна способствовать полной реализации социальных и экономических прав, а также, например, расширению и сохранению результатов социального развития в периоды кризисов. Право на социальную безопасность, предусмотренное во Всеобщей декларации прав человека, требует того, чтобы всеобщая социальная защита обеспечивала базовый уровень благополучия всех людей, включая тех, кто живет в условиях нищеты, и тех, кто рискует в них оказаться.

D. Нищета и продовольственная безопасность

35. Последствия нынешнего финансово-экономического кризиса усугубляются взлетом цен на продовольствие в 2007 и 2008 годах. Поскольку темпы производства продовольствия во всем мире замедлились и продовольственное сырье все шире используется для производства животного корма и биотоплива, весьма маловероятно, что мы скоро вернемся к тем временам, когда цены на продукты питания постоянно снижались. Ситуация еще больше дестабилизировалась после того, как возникли новые проблемы с производством продовольствия, вызванные неблагоприятными погодными условиями, пожарами и наводнениями. Повышение цен на продовольствие было отчасти спровоциро-

¹² Социальная защита — которая, как правило, охватывает социальное страхование, социальную помощь, включая финансируемые за счет налоговых поступлений многоцелевые социальные выплаты, и защитное регулирование рынка труда — выполняет также функцию автоматического стабилизатора бизнес-циклов и способствует экономическому росту.

¹³ Например, «Болша Фамилия» — обусловленная программа денежной помощи в Бразилии — помогла улучшить положение семей-благополучателей в области образования, питания и охраны здоровья. См. Международное бюро труда, “Bolsa Familia in Brazil: context, concept and impacts” (Geneva, 2009).

вано спекуляциями на рынках сырьевых товаров после того, как инвесторы покинули традиционные финансовые рынки. Нет никаких сомнений в том, что повышение цен на продовольствие замедлило процесс сокращения масштабов нищеты и голода.

36. Для обеспечения устойчивой продовольственной безопасности необходимо решить фундаментальные проблемы, препятствующие нормальному функционированию глобальной системы производства и торговли продовольствием. Развивающимся странам необходимо перейти от сельскохозяйственной политики, ориентированной главным образом на экспорт, к политике укрепления внутренней системы производства продовольствия, что позволит им более полно удовлетворять местные потребности в недорогостоящих продуктах питания и смягчать последствия колебаний цен на международных рынках. Такой переход подразумевает выполнение государством более твердой вспомогательной роли, а также расширение международного сотрудничества и увеличение инвестиций в производство продовольствия и развитие сельского хозяйства с уделением приоритетного внимания мелким фермерским хозяйствам и устойчивому использованию природных ресурсов.

V. Переосмысление социальной политики

37. Кризис дает возможность переосмыслить роль социальной политики и социальных инвестиций, а именно использовать директивные меры реагирования на кризис для ускорения социального развития и обеспечения более поступательного, всеохватного и справедливого развития. Кризис дает возможность пересмотреть глобальные экономические и социальные программы и программы в области развития. Растет понимание того, что определенные факторы социальной политики, особенно производительная занятость, должны занимать более значительное место в макроэкономической политике, а не просто рассматриваться в качестве побочных видов помощи малоимущим и обездоленным группам населения, которые пострадали от проведения макроэкономической политики, направленной лишь на снижение инфляции и ликвидацию бюджетного дефицита.

38. Экономический кризис напоминает нам о том, что только здоровые, образованные и обеспеченные надлежащим жильем и питанием люди могут повышать производительность труда и свой вклад в жизнь общества. Другими словами, социальная политика в целом, а также меры по ликвидации нищеты во всех ее аспектах должны стать неотъемлемой частью макроэкономической политики, отвечающей интересам развития. Поэтому методы сокращения масштабов нищеты должны предусматривать поощрение развития и всестороннее рассмотрение этой проблемы, а также интеграцию экономической и социальной политики в целях достижения таких результатов в области развития, которые отвечали бы интересам всех людей.

39. В контексте кризиса восстановление на основе создания большого количества рабочих мест невозможно без включения социальных целей в стратегии и программы экономического восстановления. Так, принимаемые в рамках макроэкономической политики меры по поощрению устойчивого восстановления должны способствовать проведению политики, направленной на рост заня-

тости и ликвидацию нищеты. Социальным инвестициям должно уделяться приоритетное внимание в стратегиях восстановления и программах развития.

40. Социальные инвестиции всегда способствуют долгосрочному росту и развитию. В развивающихся странах увеличение расходов на расширение социальной защиты и улучшение доступа к образованию и медицинским услугам поможет обеспечить всеохватное развитие за счет укрепления внутреннего спроса и создания более прочной основы для будущего роста.

41. Кризис дает также возможность пересмотреть методы проведения социальной политики. Тот факт, что население как в богатых, так и в бедных странах пострадало от мирового продовольственного и финансово-экономического кризиса, подтверждает необходимость проведения такой всеобъемлющей социальной политики, в центре внимания которой находятся не только люди, уже оказавшиеся в нищете. Целью социальной политики должен быть всеобъемлющий охват социальными услугами. Это обеспечит также более широкую и более устойчивую поддержку по сравнению с узконацеленными директивными мерами, которые рискуют обойти стороной, хотя и не умышленно, значительную часть населения, нуждающегося в помощи.

42. Инициатива по обеспечению минимального уровня социальной защиты призвана гарантировать всеобщий доступ к основным социальным выплатам и услугам¹⁴. Более 75 процентов мирового населения не имеют социальных гарантий, которые позволили бы им пережить возможную утрату средств к существованию. Обеспечение минимального уровня социальной защиты тем людям, которым приходится бороться за свое выживание, должно быть одним из первых необходимых шагов на пути к устранению многосторонней проблемы нищеты. Это может потребовать принятия специальных, целенаправленных мер — в контексте приверженности всеобщему охвату услугами — для обеспечения того, чтобы без внимания не остались самые уязвимые группы населения.

43. Для осуществления таких программ многим бедным развивающимся странам потребуется по меньшей мере среднесрочная поддержка со стороны международного сообщества. Хотя весьма трудно обеспечить минимальным уровнем социальной защиты все население мира, различные учреждения Организации Объединенных Наций продемонстрировали, что обеспечение хотя бы минимальных социальных выплат доступно всем странам на практически любом этапе экономического развития.

44. Как показывает история, в периоды кризисов, за которыми следуют социальные и политические волнения, главным фактором важных социальных изменений может быть твердое политическое руководство. Нынешний кризис открывает возможности для достижения социального прогресса: важно воспользоваться этими возможностями для выдвижения новаторских инициатив, которые помогут сделать всеобщую социальную защиту реальностью.

¹⁴ Международное бюро труда, *Social Security for Social Justice and a Fair Globalization* (Geneva, 2011).

VI. Выводы и рекомендации

45. В период 2008–2009 годов мир пережил самый тяжелый финансово-экономический кризис со времен Великой депрессии. Хотя с тех пор глобальный экономический рост возобновился, процесс восстановления был неравномерным и до сих пор имеет нестабильный характер с вытекающими из этого социальными последствиями. Стремительный рост безработицы привел к повышению уязвимости в развивающихся странах, не обладающих всеобъемлющими системами социальной защиты. Экономический кризис усугублялся ростом цен на продовольствие и топливо. Эти многочисленные кризисы свели на нет тот прогресс, которого многие страны добились на пути к достижению Целей развития тысячелетия. Страны, которые отреагировали на кризис принятием антициклических мер и которые обладали системами социальной защиты и программами активного развития рынка труда, смогли быстрее восстановить свою экономику и избежать наихудших социальных последствий. Поскольку процесс экономического восстановления имеет нестабильный характер и ввиду повышения цен на продовольствие и энергоресурсы и неустойчивости прогресса, достигнутого во многих странах, социальные условия, как ожидается, будут улучшаться довольно медленно.

46. Генеральная Ассамблея может пожелать рассмотреть следующие рекомендации:

а) правительствам предлагается последовательно проводить антициклическую политику — как во время экономического подъема, так и во время экономического спада — в целях стабилизации уровня дохода и занятости и сохранения уже достигнутых результатов. Возможности для проведения такой политики следует создать путем изменения фундаментальной ориентации и характера политических предписаний, а также путем расширения бюджетно-финансовых возможностей. Это может потребовать того, чтобы международное сообщество оказало бюджетную поддержку, не предъявляя при этом никаких условий в отношении политики или программ;

б) необходимо, чтобы правительства имели в виду вероятные социальные последствия их экономической политики. Проведение экономической политики без учета ее воздействия на жизнь общества может иметь пагубные последствия в плане борьбы с нищетой, а также для занятости, снабжения продовольствием, охраны здоровья и образования людей, что в свою очередь негативно отразится на долгосрочных перспективах устойчивого развития;

в) всеобщие системы социальной защиты и программы активного развития занятости следует сделать постоянными компонентами национальных мер реагирования на кризисы, что позволит безотлагательно реагировать на экономические спады и другие потрясения, например бедствия, и эти системы и программы должны быть эффективными с точки зрения затрат. Это имеет особенно актуальное значение в контексте усиливающейся экономической нестабильности, вызываемой глобализацией и изменением климата;

d) социальным инвестициям должно уделяться приоритетное внимание в стратегиях восстановления и программах развития. Увеличение расходов на расширение социальной защиты и улучшение доступа к образованию и медицинским услугам поможет обеспечить всеохватное развитие за счет укрепления внутреннего спроса и создания более прочной основы для будущего роста.
