



Distr.
GENERAL

A/AC.253/15
24 January 2000
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

ПОДГОТОВИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ СПЕЦИАЛЬНОЙ
СЕССИИ ГЕНЕРАЛЬНОЙ АССАМБЛЕИ ПО
РАССМОТРЕНИЮ ХОДА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ
РЕШЕНИЙ ВСЕМИРНОЙ ВСТРЕЧИ НА ВЫСШЕМ
УРОВНЕ В ИНТЕРЕСАХ СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ
И ДАЛЬНЕЙШИХ ИНИЦИАТИВ

Вторая сессия

Нью-Йорк, 3-14 апреля 2000 года

Пункт 2 предварительной повестки дня*

ПОДГОТОВКА К СПЕЦИАЛЬНОЙ СЕССИИ ГЕНЕРАЛЬНОЙ
АССАМБЛЕИ ПО РАССМОТРЕНИЮ ХОДА
ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ РЕШЕНИЙ ВСЕМИРНОЙ ВСТРЕЧИ
НА ВЫСШЕМ УРОВНЕ В ИНТЕРЕСАХ СОЦИАЛЬНОГО
РАЗВИТИЯ И ДАЛЬНЕЙШИХ ИНИЦИАТИВ

РЕГИОНАЛЬНЫЙ СИМПОЗИУМ ПО СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ В ПЕРИОД
МАКРОЭКОНОМИЧЕСКОЙ СТАБИЛИЗАЦИИ В СТРАНАХ С ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКОЙ

Записка Генерального секретаря

1. В своем решении 5, принятом на организационной сессии в 1998 году, Подготовительный комитет специальной сессии Генеральной Ассамблеи по рассмотрению хода осуществления решений Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития и дальнейших инициатив предложил правительствам делать взносы в поддержку работы Подготовительного комитета и специальной сессии и организации совещаний групп экспертов, семинаров, симпозиумов и практикумов, которые Секретариат будет проводить по вопросам, имеющим отношение к специальной сессии, что будет содействовать рассмотрению таких вопросов Подготовительным комитетом.

* A/AC.253/L.10.

2. В соответствии с этим в рамках подготовки ко второй сессии Подготовительного комитета Департамент по экономическим и социальным вопросам Секретариата совместно с Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и правительством Туркменистана организовал региональный симпозиум по социально-экономической политике в период макроэкономической стабилизации в странах с переходной экономикой. Симпозиум был проведен в Ашгабате 9-11 ноября 1999 года. В работе симпозиума приняли участие правительственные должностные лица, эксперты из системы Организации Объединенных Наций и представители неправительственных организаций (НПО). Генеральный секретарь выражает правительству Туркменистана свою благодарность и признательность за проведение этого симпозиума.

Доклад симпозиума

Резюме

На региональном симпозиуме по социально-экономической политике в период макроэкономической стабилизации в странах с переходной экономикой, с уделением первостепенного внимания Содружеству Независимых Государств, обсуждалось нынешнее положение в странах с переходной экономикой и были вынесены рекомендации в отношении будущей социально-экономической политики. Симпозиум послужил форумом для выявления старшими правительственными должностными лицами вопросов, нуждающихся в рассмотрении в целях укрепления потенциала правительств в области разработки и осуществления эффективной социально-экономической политики.

Хотя страны с переходной экономикой в регионе различаются по конкретным направлениям, динамике, этапам процесса преобразований и достигнутым результатам, социальные издержки реформ очевидны во всех этих странах. Эти социальные издержки, выражающиеся в высоком уровне безработицы, сокращении реальных доходов, заработной платы и пенсий, увеличении разрыва в уровне доходов, социальной изолированности и ухудшении обслуживания, ложатся непропорционально тяжелым бременем на самые бедные группы и слои населения.

Отсутствие устойчивого экономического роста и, как следствие, нехватка финансовых ресурсов, необходимых для успешного выполнения социальных программ, являются в настоящее время одним из основных препятствий на пути разработки и осуществления социальной политики в государствах региона. Поэтому оживление экономического роста должно стать приоритетной задачей. Это не предполагает отсрочки необходимых расходов на цели развития людских ресурсов; вложение средств в развитие человеческого капитала является необходимым стимулом экономического роста и определяющим фактором направления, динамики и успеха процесса преобразований.

Растет осознание того факта, что процесс преобразований должен сопровождаться проведением активной и всеобъемлющей социальной политики, не ограничивающейся компенсационными программами и периодическими мерами по облегчению тяжести экономических изменений. Достижение устойчивого экономического роста требует уделения первостепенного внимания обеспечению роста занятости и учету человеческого фактора как центрального элемента процесса развития. Это в свою очередь требует подлинной интеграции мер социальной и экономической политики.

Одной из наиболее важных отличительных особенностей прошедшего десятилетия явился рост дифференциации стран региона, хотя проблему роста нищеты в той или иной степени испытали все страны региона. Помимо роста "нищеты, вызванной падением уровня дохода", происходил и рост так называемого "абсолютного обнищания населения", о котором говорилось не так широко.

Новой и серьезной проблемой стала проблема безработицы. Для рынков труда в странах Центральной и Восточной Европы в целом характерны стабилизация показателей безработицы на высоком уровне и рост застойной безработицы. Для рынков труда в странах Содружества Независимых Государств характерны более умеренные темпы увольнения рабочих в соотношении с темпами сокращения валового внутреннего продукта и значительный уровень скрытой безработицы.

В политике обеспечения занятости, проводимой в странах региона после 1995 года, произошли изменения. Во второй половине 90-х годов был принят более активный подход к политике обеспечения занятости и проведена переоценка систем социальной защиты для безработных. В большинстве стран был введен более жесткий набор критериев для получения пособий по безработице и обычной практикой стала теперь увязка системы предоставления пособий по безработице с проведением активной политики регулирования рынков труда, поощряющей более активный поиск работы и участие в программах профессиональной подготовки. Наиболее распространенными среди действующих программ обеспечения занятости являются планы создания субсидируемых рабочих мест для уязвимых групп населения и поддержка малых предприятий.

Построение обществ, предусматривающих участие широких слоев населения, является сложной задачей, особенно в странах, сталкивающихся с серьезными проблемами экономических, политических и социальных преобразований. Хотя текущий процесс демократизации создал более широкие возможности для участия граждан в общественной жизни, как на общинном, так и на национальном уровне, степень гражданской активности остается во многих странах низкой. Ряд социальных показателей в регионе указывает на происходящий процесс социальной дезинтеграции. Произошло существенное ослабление прочности семейных связей и возможностей семей по воспитанию детей, и увеличилось число брошенных детей, возросла преступность среди молодежи и количество самоубийств. Во многих странах усилились дискриминация и насилие в отношении женщин, а принятые на сегодняшний день меры политики по исправлению этого положения не принесли желаемых результатов. В ряде стран резко подскочил уровень преступности среди взрослого населения.

Хотя правительства многих стран пытаются сохранить долю расходов на социальные нужды на уровне, достигнутом в предпереходный период, в большинстве случаев это оказалось невозможным. Даже при выделении на эти нужды примерно той же доли государственного бюджета налицо весьма заметное сокращение абсолютного объема выделенных финансовых ресурсов. Основной тенденцией развития социальной политики во второй половине 90-х годов является упорядочение системы социальной поддержки бедных слоев населения и создание правовых и организационных основ для формирования более целенаправленной системы социальной защиты.

С учетом нынешнего положения в странах с переходной экономикой в регионе участники симпозиума рекомендовали ряд приоритетных направлений деятельности. Первое касается интеграции макроэкономической и социальной политики, которая считается необходимым условием социального развития. Рост занятости и сокращение масштабов нищеты должны стать основополагающими целями макроэкономической политики, наряду с обеспечением экономического роста и низких темпов инфляции.

Во-вторых, важно, чтобы социальная защита стала одним из инструментов последовательного перераспределения доходов. Для этого может потребоваться реформа систем социальной защиты для обеспечения поддержки бедных слоев населения, пожилых людей, инвалидов и других уязвимых групп населения.

В-третьих, проводимые реформы в сфере образования и здравоохранения должны обеспечивать всеобщий доступ к этим жизненно важным отраслям сферы услуг, в том числе для уязвимых групп населения. Необходимо также принять более широкий подход к решению проблем уязвимых групп населения, в частности путем поощрения создания и роста организаций, представляющих эти группы и их интересы.

Четвертая рекомендация касается мобилизации дополнительных ресурсов на цели социального развития, требующей принятия принципиально новых мер, включая проведение реформы систем налогообложения и повышение эффективности работы налогового ведомства, изменение структуры распределения ресурсов по различным секторам и привлечение прямых иностранных инвестиций. Иностранная помощь, в том числе помощь, предоставляемая международными организациями, также может служить средством увеличения ресурсов на цели социального развития.

В-пятых, помимо мобилизации ресурсов на цели социального развития, необходимо укрепить усилия по совершенствованию управления имеющимися финансовыми ресурсами и их эффективного использования.

В-шестых, чрезвычайно важно признать организационную преемственность и государственный потенциал необходимыми факторами обеспечения стабильности и предсказуемости политики и определения порядка проведения реформ. Государство играет жизненно важную роль в качестве регулятора и поставщика необходимых общественных благ. В целях усиления поддержки социальных программ населением и ограничения возможностей для коррупции необходимо добиться достижения и поддержания гласности и подотчетности на всех уровнях управления.

В-седьмых, различным министерствам, а также правительственным и неправительственным учреждениям необходимо достичь консенсуса по таким важным вопросам, как цели социальной политики, уровень государственных поступлений и расходов и структура расходов на социальные нужды, в целях выработки согласованной стратегии достижения целей устойчивого развития.

В-восьмых, необходимо учитывать национальные и региональные различия и уделять особое внимание затронутым странам и регионам, испытывающим крупномасштабные проблемы нищеты и безработицы.

Наконец, девятая рекомендация касается насущной необходимости укрепления и переориентации потенциала национальных статистических систем в целях расширения их возможностей по эффективному отслеживанию соответствующих социальных тенденций и сложившегося сочетания социальных факторов.

ВВЕДЕНИЕ И ИСТОРИЯ ВОПРОСА

1. Достижение целей Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития является особенно трудной задачей для стран с переходной экономикой в Восточной Европе, балтийских государств и Содружества Независимых Государств. Эти страны идут по пути перехода от централизованно планируемого хозяйства к рыночной экономике, порой не имея под рукой надежной "карты дорог". На первых порах процесса преобразований основной упор зачастую делался на макроэкономической стабилизации и развитии рыночных отношений на основании того предположения, что рыночные силы будут способствовать эффективному и справедливому экономическому росту. Руководители, занимающиеся разработкой политики, и советники, по-видимому, уделяли мало внимания роли государства в обеспечении организационных основ, способных повысить как эффективность, так и справедливый характер функционирования рыночных систем.

2. На региональном симпозиуме Организации Объединенных Наций по социально-экономической политике в период макроэкономической стабилизации в странах с переходной экономикой, состоявшемся в Ашгабате 9-11 ноября 1999 года, обсуждалось нынешнее экономическое и социальное положение в странах региона и были вынесены рекомендации в отношении будущей социально-экономической политики для представления Генеральной Ассамблее на специальной сессии по рассмотрению хода осуществления решений Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития и дальнейших инициатив, которая состоится в Женеве 26-30 июня 2000 года. Участники симпозиума уделили первостепенное внимание Содружеству Независимых Государств, с учетом опыта стран с переходной экономикой в Восточной Европе, Азии и балтийских государств.

3. Хотя страны с переходной экономикой различаются по конкретным направлениям, динамике, этапам процесса преобразований и достигнутым результатам, социальные издержки реформ очевидны во всех этих странах. Эти социальные издержки, выражающиеся в высоком уровне безработицы, сокращении реальных доходов, заработной платы и пенсий, увеличении разрыва в уровне доходов и ухудшении обслуживания, ложатся непропорционально тяжелым бременем на самые бедные группы и слои населения. Очевидны явные противоречия между ожиданиями и складывающимся реальным положением, причем последнее во многих случаях имеет мало общего с существующим положением в преуспевающих демократических странах.

4. На начальных этапах процесса преобразований многие страны, пытаясь смягчить социальные издержки реформ, сохраняли созданную при социализме систему социальных гарантий и поддерживали всеобъемлющее законодательство, обеспечивающее социальные льготы. Однако ввиду ухудшения экономических условий многие страны были вынуждены ограничить свои расходы на социальные нужды и сократить фактические размеры льгот или количество лиц, пользующихся такими льготами. Сегодня из-за нехватки финансовых ресурсов система расходов на социальные нужды в большинстве стран Содружества Независимых Государств фактически находится в состоянии краха.

5. Во многих странах налицо высокие экономические издержки. Объем валового внутреннего продукта (ВВП) в странах Центральной и Восточной Европы в 1997 году был в среднем почти на 12 процентов ниже уровня 1990 года, а в странах Содружества Независимых Государств средний уровень ВВП в 1997 году составлял всего лишь 55 процентов от уровня 1990 года¹. В то же время после 1993-1994 годов в государствах Центральной и Восточной Европы, помимо балканских государств, наблюдались положительные, а в некоторых странах, например в странах Вишеградской четверки (Венгрия, Польша, Словацкая Республика и Чешская Республика), значительные темпы экономического роста. В ряде стран Содружества Независимых Государств во

второй половине 90-х годов отмечались первые признаки роста ВВП; спад экономической активности сменился подъемом в 1995-1996 годах в Азербайджане, Армении и Грузии и в 1996-1997 годах в Центральной Азии. Однако в Российской Федерации достигнутые в 1997 году экономические улучшения сошли на нет после финансового краха 1998 года, но, по-видимому, возобновились в 1999 году в результате замещения импортных товаров, вызванного обесценением национальной валюты, и увеличения экспортных поступлений благодаря росту мировых цен на энергоносители. В целом в 1998 году объем ВВП в странах Содружества Независимых Государств под действием финансового кризиса в Российской Федерации в указанном году сократился в среднем на 3,4 процента².

6. В целом сохраняется значительный дефицит государственного бюджета, хотя благодаря предпринятым мерам по сокращению расходов он больше не поднимается до уровня двузначных величин. Хотя гиперинфляция была ликвидирована, во многих странах региона темпы инфляции, возросшие вследствие российского финансового кризиса, оставались в диапазоне двузначных величин. Например, в 1997 году уровень потребительских цен в Армении вырос на 21,8 процента, в Грузии - на 7,2 процента, в Казахстане - на 11,3 процента, в Туркменистане - на 21,5 процента и в Узбекистане - на 50 процентов³.

7. Отсутствие устойчивого экономического роста и, как следствие, нехватка финансовых ресурсов, необходимых для успешного выполнения социальных программ, являются в настоящее время одним из основных препятствий на пути разработки и осуществления социальной политики в государствах региона. Поэтому оживление экономического роста должно стать приоритетной задачей. Это не предполагает отсрочки необходимых расходов на цели развития людских ресурсов. Вложение средств в развитие человеческого капитала является необходимым стимулом экономического роста и определяющим фактором направления, динамики и успеха процесса преобразований.

8. Растет осознание того факта, что процесс преобразований должен сопровождаться проведением активной и всеобъемлющей социальной политики, не ограничивающейся компенсационными программами и периодическими мерами по облегчению тяжести экономических изменений. Достижение устойчивого экономического роста требует уделения первостепенного внимания обеспечению роста занятости и учету человеческого фактора как центрального элемента процесса развития. Это в свою очередь требует подлинной интеграции мер социальной и экономической политики.

9. Одной из наиболее важных отличительных особенностей прошедшего десятилетия явился рост дифференциации стран региона. Страны добились неодинаковых успехов в процессе создания новых институтов. В первых рядах идет группа стран, включающая Венгрию, Польшу, Словакию и Чешскую Республику; экономика этих стран почти полностью опирается на действие рыночных сил, и объем производства в этих странах либо достиг, либо в ближайшее время достигнет уровня 1989 года. Эти страны быстро продвигаются также по пути формирования представительной демократии. В Болгарии, Румынии и балтийских государствах преобразования на первых порах продвигались медленно, однако в последние годы стали ускоряться. В странах Содружества Независимых Государств процесс реформ протекал медленно и даже остановился. В некоторых из этих стран совокупный объем производства в настоящее время составляет менее половины от показателя 1989 года и уровень жизни резко упал.

А. Социально-экономические тенденции и политика

Нищета, вызванная падением уровня дохода, и абсолютное обнищание населения

10. Во всех странах региона наблюдалось заметное увеличение уровня нищеты, хотя и в неодинаковой степени. В целом уровень нищеты в странах Восточной Европы и Содружества Независимых Государств возрос с 4 процентов численности населения в 1988 году до 32 процентов в середине 90-х годов⁴. Рост масштабов нищеты различался по странам, однако общим фактором в большинстве стран стало появление относительной массовой нищеты. Это явление было неизвестно до начала переходного процесса, когда все дееспособное население имело работу и, следовательно, источник средств к существованию, а для нетрудоспособных существовала всеобъемлющая система социального обеспечения.

11. В тех странах, которые дальше других продвинулись по пути перехода к рыночной экономике, например в Словении и Чешской Республике, улучшение показателей экономической деятельности способствовало прекращению процесса расширения масштабов нищеты. В Венгрии и Польше темпы роста нищеты также существенно замедлились. Однако эти страны являются очевидным исключением. При отсутствии устойчивого экономического оживления в большинстве других стран с переходной экономикой масштабы нищеты продолжали расти как следствие низкого среднего уровня заработной платы, роста застойной безработицы и низкого уровня отчислений на социальные нужды в сочетании с повышением стоимости жизни и увеличением разрыва в уровне доходов.

12. В целом в странах Центральной и Восточной Европы в условиях нищеты находится около 20-25 процентов населения и более 30 процентов населения в странах бывшей Югославии. В странах Содружества Независимых Государств, по которым имеются данные, проблема нищеты стоит гораздо острее: доля населения, находящегося в условиях нищеты, возросла в 90-е годы до 29 процентов в Узбекистане, примерно 50 процентов в Казахстане и Туркменистане и 62 процентов в Азербайджане⁵. В Российской Федерации, крупнейшей из стран этой группы, можно отметить резко негативную динамику уровня жизни населения после финансового кризиса в августе 1998 года. До этого кризиса доля населения, живущего ниже официально установленной черты бедности, сократилась с 24,7 процента в 1995 году до 20,8 процента в 1997 году. После августа 1998 года около 30 процентов населения оказалось за чертой бедности, а к январю 1999 года, по оценкам одного из российских экономических институтов, этот показатель возрос до 38,2 процента.

13. Не ограничиваясь группами, традиционно относимыми к уязвимым группам населения (многодетные семьи, инвалиды, семьи с одним родителем или пенсионеры), нищета охватывает теперь население трудоспособного возраста, которое при иных условиях смогло бы повысить уровень своих доходов за счет труда, но не способно сделать это в настоящее время из-за отсутствия работы или низкого уровня заработной платы. В Российской Федерации и в ряде других стран Содружества Независимых Государств задержки с выплатой заработной платы, а также выплата заработной платы натурой становятся все более привычным явлением. До 50 процентов трудящихся не получают регулярную заработную плату и существуют за счет натурального обмена получаемых от своих работодателей платежей "натурой" и обработки небольших приусадебных участков.

14. Разрыв в размерах заработной платы по уровню образования, по секторам (государственному/частному) и отраслям экономики и по половозрастному признаку становится гораздо более заметным, чем в предпереходный период. Странами, по которым имеются статистические данные и в которых происходит резкое обострение неравенства, являются Армения, бывшая югославская Республика Македония, Венгрия, Республика Молдова, Российская Федерация, Словакия и Чешская Республика⁶.

15. Помимо роста "нищеты, вызванной падением уровня дохода" в регионе, происходит и рост "абсолютного обнищания населения", о котором говорят не так широко. Во многих странах отмечалась новая вспышка связанных с нищетой болезней, таких, как туберкулез и дифтерия, в том числе вызывающий тревогу рост детской заболеваемости. В ряде стран серьезной проблемой стало плохое питание, с которым связаны такие признаки ухудшения здоровья, как задержка роста среди детей младшего возраста или пониженный вес новорожденных, что чревато серьезными последствиями для благополучия детей в настоящее время и в будущем⁷.

16. В этих условиях стремительного экономического спада население многих стран Содружества Независимых Государств было вынуждено найти альтернативные пути обеспечения выживания, основанные главным образом на неформальных видах экономической деятельности, а также на более интенсивном использовании лесных, земельных и водных ресурсов и миграции в другие регионы в поисках заработка.

17. Поскольку масштабы и характер проблемы нищеты существенно различаются по странам, характер проводимой социальной политики и политики смягчения проблемы нищеты также различаются, хотя в ней можно выявить ряд общих элементов. Хотя правительства многих стран пытаются сохранить долю расходов на нужды систем социальной защиты, здравоохранения и образования на уровне, достигнутом в предпереходный период, в большинстве случаев это оказалось невозможным. Даже при выделении на эти нужды примерно той же доли государственного бюджета налицо весьма заметное сокращение абсолютного объема выделенных финансовых ресурсов.

18. Основной тенденцией развития социальной политики во второй половине 90-х годов является упорядочение системы социальной поддержки бедных слоев населения и создание правовых и организационных основ для формирования более целенаправленной системы социальной защиты. Во второй половине 90-х годов ряд стран Содружества Независимых Государств, в том числе Азербайджан, Грузия, Казахстан, Кыргызская Республика, Республика Молдова, Российская Федерация и Узбекистан, предприняли шаги по оказанию целевой помощи, т. е. выделению государственных средств исключительно на цели поддержки беднейших слоев населения, в качестве основного инструмента политики. Поэтому определение целевых групп и контроль за осуществлением программ помощи и управление этим процессом становятся все более важными вопросами. Большинство стран заявило о своем намерении создать эффективную и всеобъемлющую систему социальной защиты, которая сопровождалась бы усилиями по контролю издержек и непроизводительных расходов, обеспечивая тем самым более эффективное использование ресурсов. Однако многое еще предстоит сделать для эффективного претворения в жизнь такой политики.

Безработица

19. Максимальный уровень безработицы в большинстве стран Центральной и Восточной Европы (за исключением Чешской Республики) отмечался в первые годы проведения структурных преобразований. В 1993 году уровень безработицы в Болгарии и Польше составил более 16 процентов, в Словении - 15,5 процента, в Словакии - 14,4 процента, в Венгрии - 12,1 процента, в Румынии - 10,4 процента и в Чешской Республике - 3,5 процента⁸. Начиная с 1994-1995 годов в большинстве этих стран возобновился экономический рост, сопровождавшийся заметным сокращением безработицы. Во второй половине 90-х годов уровни безработицы в этих странах менялись в зависимости от динамики экономического роста, при этом во многих странах в результате кризиса 1997 года произошел рост безработицы. В целом для рынков труда в странах Центральной и Восточной Европы характерны стабилизация показателей безработицы на высоком уровне (свыше 10 процентов) и рост застойной безработицы.

20. Для рынков труда в странах Содружества Независимых Государств характерны умеренные темпы увольнения рабочих (в соотношении с темпами сокращения ВВП) и значительный уровень скрытой безработицы. Согласно оценкам, скрытой безработице подвержено 20-25 процентов экономически активного населения. Явление скрытой безработицы напрямую связано с проведением экономической политики и политики обеспечения занятости, направленной на недопущение массового увольнения рабочей силы. Проведение такой политики позволило избежать социальных конфликтов, однако ее негативным следствием являются сохранение неэффективных производств и снижение реального уровня заработной платы.

21. В Российской Федерации начиная с 1997 года вследствие дальнейшего сокращения объема производства возрастало число уволенных с работы. Этот процесс является составной частью усилий по постепенному приспособлению экономики к нынешним условиям путем устранения излишков рабочей силы и сокращения расходов на оплату труда. В результате возросли темпы роста безработицы. По данным Государственного комитета Российской Федерации по статистике, общая численность безработных возросла с 8,3 млн. человек в 1997 году до уровня свыше 9 млн. человек в середине 1999 года, что составляет 12,5 процента экономически активного населения.

22. В течение последних двух-трех лет на рынках труда других стран Содружества Независимых Государств наблюдались существенные колебания. В ряде стран отмечается тенденция к снижению уровня безработицы по сравнению с 1996 годом, однако во многих странах уровни безработицы в 1998 году по-прежнему выше показателей 1995 года. Согласно оценкам Межправительственного комитета Содружества Независимых Государств по статистике, в целом общая численность безработных превысила в 1998 году 13 млн. человек, или 10 процентов экономически активного населения. Численность официально зарегистрированных безработных составляла всего лишь 20-30 процентов от этого общего числа. Исследования домашних хозяйств показывают, что безработица составляет свыше 19 процентов в Азербайджане, 25 процентов в Армении, свыше 15 процентов в Грузии, 20 процентов в Кыргызской Республике и 30 процентов в Таджикистане⁹. Существует значительный разрыв между фактическими и официальными показателями безработицы, что может отчасти объясняться отсутствием у безработных желания регистрироваться в связи с низкими размерами пособий по безработице и ежемесячными задержками с выплатой пособий, а также сложной процедурой регистрации.

23. Начиная с 1995 года в политике обеспечения занятости, проводимой в странах региона, произошли изменения. Если на ранних этапах осуществления реформ в политике регулирования рынка труда преобладал относительно пассивный подход, то во второй половине 90-х годов был принят более активный подход к политике обеспечения занятости, включая проведение целенаправленной политики в отношении конкретных категорий безработных. Среди действующих программ обеспечения занятости (переподготовка, кредитование малых предприятий, общественные работы, создание субсидируемых рабочих мест, специальные программы для молодежи) наиболее распространенными являются планы создания субсидируемых рабочих мест для уязвимых групп населения и поддержка малых предприятий (микрокредитование).

24. Была проведена переоценка систем социальной защиты для безработных, и в большинстве стран введен более жесткий набор критериев для получения пособий по безработице, ограничивающий размер и продолжительность выплаты пособий по безработице. Обычной практикой стала увязка системы предоставления пособий по безработице с проведением активной политики регулирования рынков труда, поощряющей более активный поиск работы и участие в программах профессиональной подготовки.

25. Система социальной защиты безработных испытывает серьезные проблемы, вызванные главным образом постоянной нехваткой финансовых средств. Средств не хватает ни на выплату пособий по безработице, ни на создание новых рабочих мест, ни на профессиональную подготовку. В ряде стран пособия выплачиваются натурой. В результате фактическое число безработных, получающих пособие по безработице, в процентном отношении к фактической численности безработных незначительно и постоянно меняется. И в этом случае продолжающийся экономический кризис препятствует прогрессу в этой области.

Социальная интеграция

26. Построение обществ, предусматривающих участие широких слоев населения, является многогранной и чрезвычайно сложной задачей в странах, сталкивающихся с серьезными проблемами экономических, политических и социальных преобразований. Во многих странах не решены этнические проблемы, тогда как в других странах основной проблемой является восстановление экономики в постконфликтный период. Хотя текущий процесс демократизации создал более широкие возможности для участия граждан в общественной жизни, как на общинном, так и на национальном уровне, степень гражданской активности остается во многих странах низкой. Расширение деятельности неправительственных организаций (НПО), будучи само по себе позитивным признаком развития гражданского общества, зачастую не сопровождается активным вовлечением граждан в их повседневную работу.

27. Во многих случаях произошло заметное ослабление учреждений, основной функцией которых является сохранение социальной целостности общества, например трудовых и молодежных организаций. Официальные институты, отвечающие за сохранение социальной интеграции, все чаще заменяются неофициальными, например расширенной сетью семейных и родственных связей. В других случаях сохраняются связи, установленные в предпереходный период, объединяющие бывших членов партийной элиты и руководителей государственных предприятий.

28. Произошло существенное ослабление прочности семейных связей и возможностей семей по воспитанию детей, и увеличилось число брошенных детей, возросла преступность среди молодежи и количество самоубийств. В ряде стран возросла доля детей в возрасте до трех лет, находящихся на приютском попечении, при этом наивысшие показатели отмечаются в Болгарии, Румынии и Латвии. В Эстонии доля таких детей за период с 1989 по 1995 год выросла на 75 процентов и затем в период с 1995 по 1996 год удвоилась. По данным доклада Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), численность детей более старшего возраста, живущих в приютах, увеличилась в балтийских государствах, а также в Российской Федерации, Румынии и Словакии. Тяжелые экономические условия и серьезные недостатки системы образования вынуждают все большее число детей искать работу.

29. В ряде стран резко подскочил уровень преступности среди взрослого населения. По данным статистики ЮНИСЕФ, за период с 1989 по 1996 год общее число преступлений в Румынии выросло почти в семь раз; в Болгарии и Чешской Республике - в три раза; и в Венгрии, Литве, Словакии и Украине - в два раза. Организованная преступность стала наиболее тревожным явлением в Центральной Азии, Российской Федерации, Украине и в странах Кавказского региона.

30. В ряде стран, в том числе в Азербайджане, Армении, Грузии, Республике Молдова, Российской Федерации, Таджикистане и бывшей Югославии, конфликты привели к вооруженной борьбе. В результате к концу 1997 года, по данным Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), общая численность беженцев, спасающихся от конфликтов в странах региона, достигла 1,3 млн. человек. Легких схем или рецептов урегулирования этих споров не существует.

31. Объектом дискриминации по-прежнему являются некоторые группы этнических меньшинств: наиболее ярким примером является судьба цыган в Центральной Европе, численность которых составляет почти 5 млн. человек. В ряде стран, входивших ранее в состав Союза Советских Социалистических Республик, социальной проблемой остается разделение общин по языковому признаку и связанные с этим вопросы гражданства. Социальные лишения, которые испытывают различные этнические группы, препятствуют их полной интеграции в жизнь общества.

32. Во многих странах усилились дискриминация и насилие в отношении женщин, а принятые на сегодняшний день меры политики по исправлению этого положения не принесли желаемых результатов. Среди нанимателей широко распространено предвзятое отношение к женщинам. Обследования, проведенные Международной организацией труда (МОТ) среди руководителей фирм в странах Центральной Европы в 1991-1993 годах, подтвердили, что, если нанимателям приходится выбирать между мужчинами и женщинами, они обычно выбирают мужчин и платят им более высокие оклады¹⁰. Кроме того, закрылось большое число ранее субсидируемых детских садов или же плата за посещение детских садов повысилась. Поскольку уход за детьми и другими членами семьи по-прежнему считается главным образом обязанностью женщин, возможности для их участия на рынке труда существенно ограничены.

Ресурсы на нужды социального развития

33. Системы социальных льгот, унаследованные во многих странах переходного периода от бывшей командной экономики, обеспечивают охват многих категорий населения (например, ветеранов, инвалидов, лиц, имеющих детей, или определенных профессиональных категорий) независимо от их фактического материального положения. Несовместимость щедрых систем социальной защиты с ограниченными государственными поступлениями привела к возникновению такой ситуации, когда правительства больше не в состоянии поддерживать свои собственные программы и производить своевременные выплаты. Однако сокращение этих пособий не является легким решением в странах, где в течение долгого времени роль государства в качестве поставщика широкого набора социальных льгот считалась сама собой разумеющейся.

34. Наличие широких систем социальных льгот и сохранение непроизводительной занятости вызывали напряжение в бюджетной сфере во многих государствах еще до начала переходного периода. Однако к середине 90-х годов дефицит государственного бюджета во многих странах достиг такого высокого уровня, что поддержание размера государственных расходов на прежнем уровне, не говоря уже о его увеличении, больше не представлялось возможным, и были проведены реорганизационные мероприятия в качестве одного из средств сокращения расходов на нужды систем социального обеспечения. В странах Восточной Европы в результате проведенной реорганизации систем социального вспомоществования размеры социальных льгот были существенно сокращены, право на получение социальной помощи больше не считалось всеобщим и были введены более выборочные и целенаправленные формы отчислений на социальные нужды. В странах Содружества Независимых Государств, где экономический и финансовый кризисы привели к резкому сокращению бюджетных ассигнований на социальные нужды, система социальных расходов в настоящее время фактически находится в состоянии краха.

35. Одним из путей мобилизации ресурсов является совершенствование управления системами налогообложения и укрепление возможностей государства по сбору налогов. В Российской Федерации, согласно оценкам, представленным на совещании специальной группы экспертов по социальным расходам, состоявшемся в Нью-Йорке в октябре 1999 года, уровень фактических бюджетных поступлений по статье подоходных налогов в 1997 году составил менее половины от сметного уровня. Вместе с тем в ряде других стран эта ситуация улучшается. В Армении благодаря укреплению налогового законодательства и механизмов сбора налогов доля налоговых

поступлений в процентном отношении к ВВП возросла с 5 процентов в 1995 году до 10 процентов в 1997 году¹¹.

36. Имеющиеся ресурсы не всегда используются эффективно, и во многих местах сохраняется проблема коррупции. В вопросах управления исполнением бюджета, распределения ресурсов и сбора налогов ощущается недостаток гласности. Пока еще не во всех странах имеются статистические системы и данные, необходимые для проведения контроля и оценки. Требуются дополнительные международные усилия для сведения к минимуму непроизводительных расходов и достижения максимальной отдачи от имеющихся ресурсов (как внутренних, так и внешних).

37. Количественному планированию ресурсов, необходимых для осуществления социальных программ, нередко препятствует недостаточно четкое формулирование многочисленных целей и задач этих программ. Отсутствие достаточной ясности затрудняет расчет потребностей в финансовых ресурсах в рамках этих программ, что в свою очередь может вызвать разногласия между соответствующими действующими государственными учреждениями, с одной стороны, и контролирующими финансовыми органами – с другой. Во многих случаях отсутствует надлежащая система учета расходов, и в частности уровень периодических расходов оказывается, как правило, заниженным, что нередко приводит к выделению недостаточного объема средств на поддержание инфраструктуры и на покрытие других периодических расходов, например расходов на закупку учебников, предметов медицинского назначения или на выплату окладов, что серьезным образом сказывается на качестве предоставляемых услуг.

38. Основным субъектом деятельности и источником финансирования в социальной сфере в большинстве стран с переходной экономикой по-прежнему является государство, хотя был предпринят ряд шагов по созданию правовой основы для привлечения частных организаций к участию в социальных программах и привлечения частных капиталовложений на нужды таких программ и по стимулированию благотворительной деятельности. В рамках Содружества Независимых Государств изучается вопрос о реформе законодательства в социальной сфере и планируется разработка и внедрение новых социальных стандартов и новой правовой основы для реорганизации системы социальных расходов государства.

В. Возникшие препятствия

39. Одним из основных препятствий на пути разработки и эффективного осуществления социальной политики являются экономические факторы: т.е. отсутствие устойчивого экономического роста и обусловленная этим нехватка финансовых ресурсов, необходимых для осуществления программ социального развития. Остро стоит необходимость не только мобилизации новых ресурсов, но и более эффективного и результативного использования имеющихся ресурсов. С одной стороны, некоторые общие социальные льготы бывшей системы по-прежнему существуют, однако не всегда доходят до тех слоев населения, которые в наибольшей степени нуждаются в социальной помощи. С другой стороны, встречаются случаи непроизводительного расходования средств из-за отсутствия надлежащей системы управления финансовыми ресурсами.

40. Неодобрительное отношение общественности к политике прежних правительств, которое может по крайней мере отчасти объясняться отсутствием гласности и подотчетности в работе государственных чиновников и правительственных учреждений, обернулось недоверием и к новым учреждениям и политике. Это привело к подрыву социального консенсуса и поддержки переходного процесса и явилось еще одним препятствием на пути выполнения обязательств Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития.

41. Во многих случаях общее ослабленное состояние государства и правительства в течение этого длительного переходного периода позволило небольшим группам воспользоваться преимуществами процесса преобразований для своей личной выгоды, что наносит огромный ущерб экономическому и социальному развитию. Задача заключается не в восстановлении всеохватывающего влияния государства, а в укреплении нынешнего потенциала государства в плане выполнения функций обеспечения социального развития.

42. Кроме того, одной из важнейших задач в посткоммунистических обществах остается необходимость укрепления институтов гражданского общества и стабильности гражданского общества в целом. Подлинное вовлечение граждан в социальную и общественную жизнь является необходимым условием укрепления ответственности граждан за свое собственное будущее, а также формирования политической и экономической программ, способствующих социальному прогрессу и развитию. Необходимо будет предпринять особые усилия для создания группам, находящимся в неблагоприятном положении или являющимся объектом дискриминации, например женщинам, этническим меньшинствам или религиозным группам, условий для выражения своей точки зрения и защиты своих интересов. Эти группы должны стать подлинными партнерами в процессе принятия решений и их осуществления.

43. Другим препятствием являются модели поведения. Прежние режимы проникли глубоко в жизнь людей, и в их сознании сохраняется глубоко укоренившаяся вера в отеческую заботу государства при занижении роли личной ответственности. Еще предстоит развить предпринимательские навыки, и во многих странах с переходной экономикой степень гражданской активности и участия населения в социальной и политической жизни является низкой вследствие сохраняющейся слабости и неэффективности общинных организаций. Ослабленность институтов гражданского общества в свою очередь оборачивается неэффективностью государственных программ и мер.

44. Наконец, продолжающиеся в ряде стран Восточной Европы и Содружества Независимых Государств вооруженные конфликты приводят к дальнейшему обострению положения. Во многих странах не решены этнические проблемы; в ряде других стран основной проблемой является восстановление экономики в постконфликтный период. Пути урегулирования этих конфликтов требуют срочного внимания, поскольку они оборачиваются огромными людскими потерями и финансовыми убытками, разрушают материальную и социальную инфраструктуру и приводят к увеличению числа беженцев и масштабов вынужденного переселения.

С. Выводы и рекомендации

45. С учетом нынешнего положения в странах с переходной экономикой участники симпозиума рекомендовали ряд важных приоритетных направлений деятельности.

46. Необходимым условием социального развития является интеграция макроэкономической и социальной политики. Рост занятости и сокращение масштабов нищеты должны стать основополагающими целями макроэкономической политики, наряду с обеспечением экономического роста и низких темпов инфляции. Расширение возможностей получения работы создает условия для роста доходов, сокращения масштабов нищеты и сохранения качества рабочей силы. Достижение этой цели требует проведения соответствующей бюджетно-финансовой и кредитно-денежной политики в сочетании с:

а) укреплением институтов, поощряющих функционирование эффективного и справедливого рынка труда;

- b) поощрением активной политики регулирования рынков труда, с упором на профессиональную подготовку и переподготовку рабочей силы и стимулирование гибкости;
- c) стимулированием создания и развития малых и средних предприятий и самостоятельной занятости;
- d) принятием мер по недопущению любого вида дискриминации по половому, расовому, этническому или религиозному признаку.

47. Важно, чтобы социальная защита стала одним из инструментов последовательного перераспределения доходов. Для этого может потребоваться реформа систем социальной защиты для обеспечения поддержки бедных слоев населения, пожилых людей, инвалидов и других уязвимых групп населения.

48. В современном демократическом государстве всеобщее доступное и высококачественное здравоохранение и образование относятся к числу важнейших инструментов обеспечения равных возможностей в среднесрочной перспективе. Реформы в сфере образования и здравоохранения, начатые в большинстве стран с переходной экономикой, должны обеспечивать всеобщий доступ к этим жизненно важным отраслям сферы услуг, в том числе для уязвимых групп населения. Необходимо также принять более широкий подход к решению проблем уязвимых групп населения в дополнение к одноразовым мерам, направленным на скорейшее преодоление последствий экономических и социальных потрясений. Социальная помощь является необходимым, но, как средство чистого перераспределения доходов, не достаточным условием для искоренения всех причин нищеты, включая изолированность. Поощрение создания и роста организаций, представляющих уязвимые группы населения и их интересы, является важным средством решения проблем нищеты и социальной дезинтеграции.

49. Мобилизация дополнительных ресурсов на цели социального развития в странах с переходной экономикой требует принятия принципиально новых мер:

- a) особое внимание требуется уделить системам налогообложения. Особенно важно провести реформу систем налогообложения и повысить эффективность работы налогового ведомства в целях обеспечения надлежащей базы государственных поступлений для эффективного оказания социальных услуг и максимального ограничения практики неуплаты и уклонения от уплаты налогов;
- b) следует признать необходимость поощрения малых и средних предприятий путем разработки систем налогообложения способствующих созданию и росту таких предприятий, не умаляя при этом важности уплаты этими предприятиями налогов в государственную казну;
- c) важную роль может сыграть изменение структуры распределения ресурсов по секторам, включая, например, сокращение военных расходов и выделение большего объема ресурсов на обеспечение основного социального обслуживания в первую очередь бедных, а не высших слоев населения;
- d) прямые иностранные инвестиции могут сыграть полезную роль не только с точки зрения расширения базы налогообложения, но и в плане роста занятости и поощрения передачи технологии;
- e) иностранная помощь, в том числе помощь, предоставляемая международными организациями, может служить средством увеличения ресурсов на цели социального развития.

Необходим постоянный контроль за использованием таких ресурсов; новые ресурсы должны направляться в первую очередь на осуществление проектов, имеющих большую социальную и экономическую ценность, и координироваться с уже осуществляемыми проектами на региональном и местном уровнях.

50. Необходимо укрепить усилия по совершенствованию управления имеющимися финансовыми ресурсами и их эффективного использования. К числу важных вопросов, требующих рассмотрения в этой связи, относятся следующие:

а) создание механизмов контроля и оценки хода осуществления и результатов программ социальных реформ, позволяющих проводить оценку их эффективности и обеспечивать доведение предусматриваемых ими льгот до наиболее бедных групп населения;

б) обеспечение качественного управления социальными реформами и социальной политикой путем подготовки и поддержки деятельности государственных административных работников;

в) использование механизма составления бюджета социальных расходов для совершенствования процесса разработки политики и анализа потенциальных последствий альтернативных реформ и вариантов политики. Успешное выполнение процедур составления бюджета социальных расходов требует политической приверженности и технической точности;

г) признание эффективного планирования социальных программ в качестве важной предпосылки; такое планирование предполагает установление четких целей и обеспечение необходимых ресурсов для их достижения. Необходимо организовать должный учет периодических оперативных расходов, в частности окладов работников социальной сферы.

51. Организационная преемственность и государственный потенциал являются необходимыми факторами обеспечения стабильности и предсказуемости политики и определения порядка проведения реформ. Меры социальной и экономической политики не могут осуществляться без укрепления общественного контроля за процессом принятия решений в экономической и политической областях и без создания механизмов для выполнения этих решений:

а) участники симпозиума единодушно признали важность разработки и эффективного внедрения нормативно-законодательной основы прав собственности;

б) необходимо признать, что государство играет жизненно важную роль в качестве регулятора и поставщика необходимых общественных услуг;

в) необходимо добиться достижения и поддержания гласности и подотчетности на всех уровнях управления. Это обеспечит усиление поддержки социальных программ населением и ограничит возможности для коррупции.

52. Различным министерствам, а также правительственным и неправительственным учреждениям необходимо достичь консенсуса по таким важным вопросам, как цели социальной политики, уровень государственных поступлений и расходов и структура расходов на социальные нужды. Добиться такого консенсуса необходимо для выработки согласованной стратегии достижения целей устойчивого развития. Для обеспечения подлинного и прочного успеха в осуществлении Копенгагенской декларации и Программы действий требуется объединение и направление усилий всех сторон, действующих в социальной сфере, на достижение общих целей. Это означает необходимость поиска путей привлечения гражданского общества к установлению приоритетов и осуществлению политики. Это означает также необходимость усилий по вовлечению всех

государственных секторов в работу по достижению целей искоренения нищеты, обеспечения полной занятости, социальной интеграции и мобилизации ресурсов. Выработка согласованной стратегии достижения этих важных целей требует участия всех соответствующих министерств и не может быть возложена только на министерства по социальным вопросам.

53. Необходимо учитывать национальные и региональные различия. Особое внимание должно уделяться затронутым странам и регионам, испытывающим крупномасштабные проблемы нищеты и безработицы. Проблемы нищеты и безработицы не могут быть решены без учета конкретных социальных, экономических, политических и культурных особенностей каждого региона.

54. Налицо насущная необходимость укрепления и переориентации потенциала национальных статистических систем в целях расширения их возможностей по эффективному отслеживанию соответствующих социальных тенденций и сложившегося сочетания социальных факторов. Наличие достоверной и свежей статистической информации является одной из предпосылок эффективного социально-экономического планирования и разработки политики. Во многих странах до сих пор отсутствуют всеобъемлющие статистические системы, которые обеспечивали бы весь комплекс информации о демографических характеристиках, потребностях и эффективности программ. Следует уделить особое внимание разработке и использованию инструментов, позволяющих получать оперативные статистические данные, даже если они не носят всеобъемлющего характера и не являются абсолютно точными. Полезно также внедрять новые статистические системы таким образом, чтобы расширить возможности для проведения межстрановых сопоставлений. Наилучшим способом обеспечения таких возможностей может стать использование широко применяемых на международном уровне устоявшихся определений в области статистики.

Примечания

¹ United Nations Development Programme, Human Development Report for Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States, 1999, (United Nations publication, Sales No. E.99.III.B.6), p. 14.

² "Обзор мирового экономического и социального положения, 1999 год" (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.99.II.C.1), стр. 263 англ. текста, таблица А.3.

³ United Nations Development Programme, Human Development Report for Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States, 1999, (United Nations publication, Sales No. E.99.III.B.6), p. 76.

⁴ Ibid., p. 21. Исходя из прожиточного минимума в размере 4 долл. США в день (на основе паритета покупательной способности 1990 года).

⁵ Ibid., p. 20. Оценки основаны на национальных стандартах и поэтому не обязательно являются сопоставимыми по странам.

⁶ Ibid., p. 7.

⁷ Ibid., p. 22.

⁸ "Обзор мирового экономического и социального положения, 1999 год" (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.99.II.C.1), стр. 268 англ. текста, таблица А.7.

⁹ United Nations Development Programme, Human Development Report for Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States, 1999, pp. 237, 273.

¹⁰ Ibid., p. 70.

¹¹ Ibid., см. Balance Sheet for Armenia.
