

## **I. Аргументы в пользу рассмотрения вопроса неравенства**

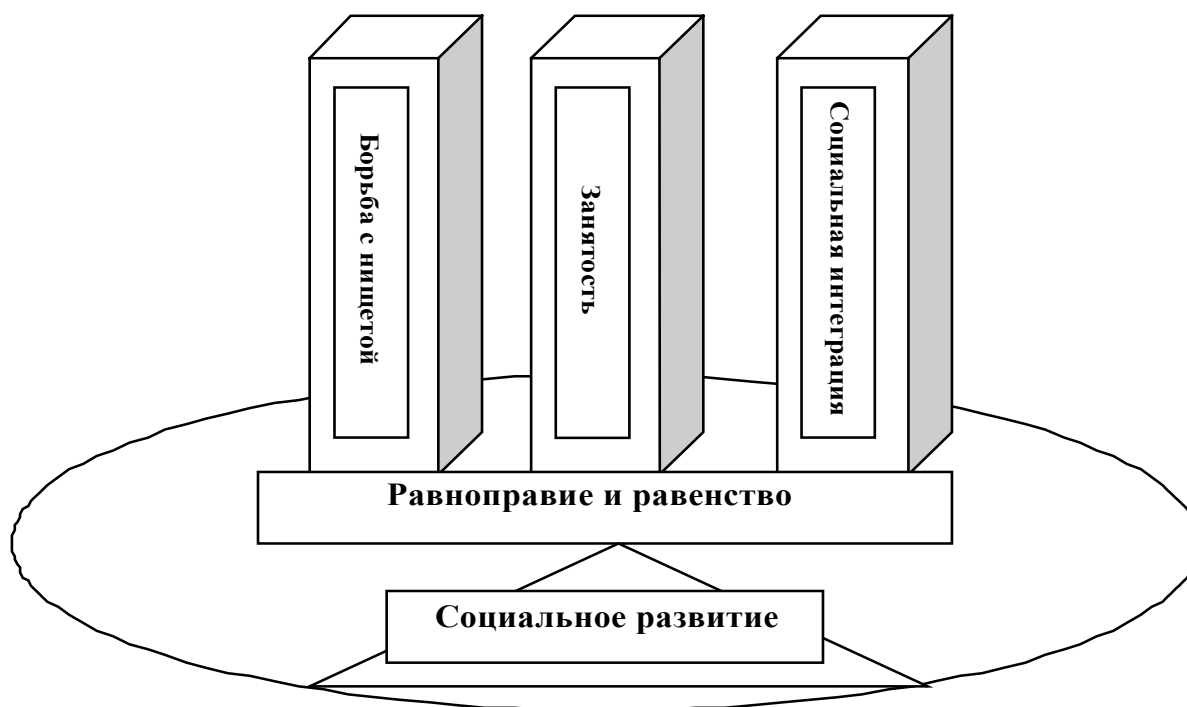
43. Можно ли достичь социального развития, не уделяя приоритетного внимания неравенству? Если бы этот вопрос был задан в ходе Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития<sup>1</sup>, то ответом на него было бы категоричное «нет!». Как указывалось в Копенгагенской декларации о социальном развитии и Программе действий Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития, в основе процесса развития, ориентированного на человека, должны лежать принципы равенства и равноправия, как наглядно показано на диаграмме I.1, с тем чтобы все люди, вне зависимости от своего положения, имели беспрепятственный доступ к ресурсам и возможностям. Однако мир сегодня далек от идеала равенства, о чем свидетельствует растущий разрыв между богатыми и бедными. Этот разрыв проявляется не только в уровнях дохода и активов, но и в качестве и доступности образования, здравоохранения и возможностей трудоустройства, в защите прав человека и в доступе к политической власти и представительству.

44. На основе анализа экономических и социально-политических аспектов нищеты и изучения влияния структурной перестройки, рыночных реформ, оказания целевой помощи и приватизации на доступ к образованию, здравоохранению и программам социальной защиты в настоящей главе излагаются убедительные доводы в пользу искоренения неравенства для достижения цели социального развития. Подробные аргументы в пользу уделения приоритетного внимания неравенству рассматриваются в главе II, в которой анализируется пропасть между организованным и неорганизованным секторами экономики; особое внимание в главе уделяется неравенству в уровнях заработной платы, льготах, условиях работы, налоговом бремени и правовой защите, а также тому, как глобализация и погоня за достижением международной конкурентоспособности способствует еще большему увеличению этой пропасти.

### **A. Связь между искоренением нищеты и неравенством**

45. Насколько актуально решение проблемы неравенства для борьбы с нищетой? Чтобы ответить на этот вопрос, важно признать, что проявления нищеты могут быть различными. Хотя нищета — это комплексное явление, ее двумя важнейшими характеристиками являются недостаточный уровень экономического влияния в результате низкого уровня доходов и активов и недостаточный уровень социально-политического влияния, выражающийся в ограниченном доступе к социальным услугам, возможностям и информации, а нередко и в отказе в правах человека и практике дискриминации. Настоящий раздел посвящен рассмотрению этих двух важнейших аспектов нищеты и их связи с неравенством, хотя это не значит, что другие проявления нищеты менее важны.

Диаграмма I.1  
**Основы политики: три главные составляющие социального развития, основанного на принципах равноправия и равенства**



*Источник:* На основе концепции социального развития, определенной на Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития, состоявшейся в Копенгагене 6–12 марта 1995 года.

### 1. Неравенство и экономический аспект нищеты

46. Нищета обычно определяется экономическими категориями и проявляется в крайне низких уровнях дохода и потребления на душу населения или домохозяйства. В этой связи следует отметить, что на протяжении большей части последних 50 лет традиционно считалось, что по сути проблему нищеты можно решить путем простого повышения уровня доходов. Самым недавним примером такого взгляда на нищету как прежде всего на проблему доходов является обязательство искоренить крайнюю нищету, сократив вдвое число людей, имеющих доход менее 1 долл. США в день, — одна из целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. В результате уделения неоправданно большого внимания макроэкономической политике и рыночным механизмам, преследующим цель достижения высоких темпов экономического роста, оказалась предана забвению альтернативная концепция относительной нищеты, в которой решающее значение придается неравенству в распределении доходов в стране и между странами.

47. По мере усиления чувства неудовлетворенности результатами программ структурной перестройки и чрезмерной ориентацией на рыночные механизмы, которые ведут к увеличению неравенства, издавна бытующее убеждение, будто движущей силой сокращения масштабов нищеты является рост, начинает вызывать все больше сомнений. Появляется все больше свидетельств того, что в условиях увеличения неравенства рост оказывает значительно меньше влияния на сокращение масштабов нищеты, чем в случаях, когда неравенство уменьшается (Ravallion, 2004).

48. Кроме того, если рост способствует увеличению неравенства, то в этом случае нищета может усиливаться — если не в абсолютном, то, по крайней мере, в относительном выражении, т.е. относительное положение бедных ухудшается. Например, проведение политики удержания на низком уровне заработной платы в сочетании с налоговыми стимулами для крупных корпораций может привести к достижению высоких темпов роста в результате увеличения инвестиций; однако неравенство, вероятно, увеличится, поскольку снижение доходов работников отрицательно сказывается на личном потреблении и инвестициях в человеческий капитал. И наоборот, когда выбор стратегии роста не противоречит задаче уменьшения неравенства, наблюдается тенденция к сокращению масштабов как абсолютной, так и относительной нищеты. Например, данные по Восточной Азии свидетельствуют о том, что низкий уровень неравенства в доходах связан с высокими темпами роста, а политика сокращения масштабов нищеты и уменьшения неравенства в доходах, предусматривающая содействие развитию начального образования и повышение спроса на рабочую силу, оказывает дополнительное стимулирующее влияние на рост (Birdsall, Ross and Sabot, 1995).

49. Неравенство в сфере землевладения также отрицательно влияет на темпы роста и сокращение масштабов нищеты. Сельские районы, в которых земля принадлежит горстке собственников, а большинство населения по-прежнему остается безземельным, как правило, несут чрезвычайно высокие издержки, связанные с тем, что наемные рабочие не хотят добросовестно трудиться и их приходится постоянно контролировать, а это, соответственно, тормозит рост (Cornia and Court, 2001). Действительно, значительное неравенство в распределении земель оказывает существенное негативное влияние на будущий рост (Deininger and Squire, 1998).

50. Значительное неравенство в распределении активов также может оказывать отрицательное влияние на темпы роста, поскольку может ограничивать прогресс в повышении уровня образования и накоплении человеческого капитала — факторы, способствующие повышению производительности труда и, в конечном счете, сокращению масштабов нищеты. Кроме того, социальная напряженность, вызываемая крупными диспропорциями в уровнях богатства и доходов, может «размывать гарантированность имущественных прав, усиливать угрозу экспроприации, отпугивать внутренних и иностранных инвесторов и повышать уровень издержек, связанных с безопасностью предпринимательской деятельности и обеспечением исполнения договорных обязательств» (Cornia and Court, 2001, p. 23).

51. Вместе с тем следует признать, что в тех случаях, когда производительность труда и творческий подход не вознаграждаются, равенство может выступать в качестве фактора, дестимулирующего рост. При очень низких уровнях

неравенства (как в социалистических странах в 80-е годы) «темпы роста, как правило, страдали от того, что ограниченные возможности дифференцирования заработной платы не обеспечивали достаточного вознаграждения за разницу в способностях и усилиях, что могло порождать иждивенческие настроения и нежелание добросовестно трудиться» (Cornia and Court, 2001, p. 23). Таким образом, представляется целесообразным разграничивать «конструктивное» неравенство, которое является необходимым стимулом для перемещения ресурсов в области, где они будут использоваться наиболее эффективно; и «деструктивное» неравенство, которое вызывает зависть и социально непроизводительное перераспределение (Timmer and Timmer, 2004, p. 3). Важно найти правильный баланс между равенством и конкурентоспособностью.

52. Неравенство в плане доступа к производственным и производительным ресурсам также оказывает влияние на сокращение масштабов нищеты, поскольку ведет к увеличению производственных и бытовых издержек бедных слоев населения, тем самым делая их менее конкурентоспособными и ограничивая имеющиеся у них возможности увеличения своих доходов. Бедные слои населения имеют ограниченный доступ к земле, кредитам и информации и рынкам. Поскольку земля является одним из ключевых вводимых ресурсов, используемых бедными слоями населения в сельских районах в процессе производства, структура собственности на землю и вытеснение бедных с более плодородных участков в менее плодородные подрывает их производительный потенциал. Доступ к кредитам и другим финансовым услугам имеет решающее значение, поскольку позволяет бедным слоям населения создавать свои собственные малые и микропредприятия. Достигнутый в последнее время успех программ микрокредитования в деле оказания бедным слоям населения помощи в организации новых предприятий является свидетельством того, что обеспечение более равного доступа к определенным рынкам и услугам содействует сокращению масштабов нищеты. По мере развития Интернета и компьютерных технологий обеспечение доступа к информации и более современным средствам связи становится гораздо более легко разрешимой и все более важной задачей — не только для улучшения доступа к социальным услугам или повышения защищенности прав, но и для того, чтобы дать бедным слоям населения возможность на более равных условиях конкурировать на мировом рынке. В настоящее время бедные слои населения не имеют равного доступа к местным и национальным рынкам сбыта своей продукции из-за неравномерного распределения компонентов транспортной инфраструктуры и инфраструктуры связи. Поскольку основная часть бедных проживает в сельских районах, политика, отдающая предпочтение городским районам перед сельскими, усиливает неравенство и увековечивает нищету.

## **2. Неравенство и социально-политические аспекты нищеты**

53. Чисто экономический подход к сокращению масштабов нищеты, предусматривающий исключительно повышение текущих доходов отдельных лиц, не приводит к формированию межпоколенческой тенденции к сокращению масштабов нищеты, если не происходит накопления богатства или активов. Более широкий и всеобъемлющий подход к сокращению масштабов нищеты, включающий также социально-политические аспекты, в том числе улучшение положения в сферах здравоохранения и образования и расширение политического представительства в законодательных органах, открывает возможности для ди-

намичного, или межпоколенческого, решения проблемы нищеты. Это объясняется тем, что инвестиции в человеческий капитал дают бедным слоям населения возможность со временем полностью реализовать свой производственный потенциал. Искоренение этих нетрадиционных проявлений нищеты не только улучшило бы условия жизни нынешнего поколения, но и повысило бы вероятность того, что будущие поколения будут продолжать пользоваться этими благами и, таким образом, вырвутся из порочного круга нищеты. Однако, несмотря на то, что эти социально-политические аспекты играют определяющую роль в сокращении масштабов нищеты, их значение нередко принижается или игнорируется.

54. Достичь цели поступательного сокращения масштабов нищеты возможно лишь в том случае, если будет обеспечено равенство возможностей и доступа к основным социальным услугам. Равенство возможностей означает, что все люди имеют одинаковые возможности участвовать в повышении качества своей собственной жизни и жизни общества и вносить свой вклад в этот процесс: «Равноправный доступ к ресурсам имеет ключевое значение для обеспечения равенства возможностей не только в экономическом, но и в социальном, культурном и политическом смыслах» (Осампо, 2002b, р. 402). Расширение возможностей и развитие способностей людей будет зависеть от ликвидации угнетения и обеспечения их услугами и льготами, такими, как начальное образование, здравоохранение и системы социальной защиты (Sen, 1999).

55. Недавно подготовленные исследования неравенства подтверждают точку зрения, согласно которой неравенство в доступе к основным услугам, обеспечиваемым государством, является одним из факторов, непосредственно определяющих плохое состояние здоровья и низкий общий уровень образования. Например, как показано в одном таком исследовании по Латинской Америке, несмотря на высокий уровень государственных расходов на социальные нужды, положение бедных слоев населения не улучшается, поскольку действие многих компонентов системы государственного обеспечения не распространяется на значительную долю населения с низким уровнем дохода. Последствия ограничения круга лиц, имеющих право на пользование пособиями и льготами в регионе, усугубляются проблемами, связанными с доступом к услугам, которые предположительно должны носить универсальный характер, и качеством их оказания (Lloyd-Sherlock, 2000). Аналогичные эмпирические результаты других исследований свидетельствуют о том, что в ряде африканских стран расходы на социальные услуги, такие, как здравоохранение и образование, не ориентированы должным образом на улучшение положения беднейших домохозяйств (Castro-Leal and others, 1999; Sahn and Younger, 1999). Эти выводы подкрепляются данными о том, что бедные слои населения, как правило, живут в наихудших жилищных и бытовых условиях, непропорционально сильно страдают от загрязнения и экологической деградации и зачастую оказываются в ситуациях, когда они не могут защитить себя от насилия и преследований. В совокупности эти социально-политические условия порождают и поддерживают порочный круг нищеты и отчаяния, способствуя девальвации человеческого капитала и потенциально порождая новые проблемы, которые могут сказаться на положении в далеком будущем. Кроме того, они сводят на нет любой прогресс в области увеличения доходов и сокращения масштабов нищеты.

56. И напротив, было обнаружено, что более справедливые инвестиции государственного сектора оказываются эффективными с точки зрения расширения

доступа к образованию, здравоохранению и другим социальным услугам. Например, в Керале, Индия, оказалось, что высокий уровень образования, особенно у женщин, может позволить покончить с нищетой, способствовать снижению уровня рождаемости и повысить среднюю продолжительность жизни. Хотя показатель валового национального продукта (ВНП) на душу населения в Коста-Рике в 12 раз ниже аналогичного показателя в Соединенных Штатах, средняя продолжительность жизни в этих двух странах одинакова, что в основном объясняется эффективной политикой в областях начального образования, общинного здравоохранения и медицинского обслуживания (Sen, 1995).

57. Как видно из различных исследований, государственные и частные инвестиции в людские ресурсы способствуют смягчению остроты проблем нищеты и неравенства. В Республике Корея и китайской провинции Тайвань формирование высокообразованной рабочей силы отчасти является результатом государственного стимулирования и поддержки. Расширение сферы охвата услугами в области образования способствует развитию людских ресурсов, обладающих техническими и профессиональными навыками, необходимыми для модернизации промышленности, и расширению возможностей для повышения социально-экономической мобильности, включая совершенствование производственных навыков и увеличение заработков (Jomo, 2003). В Индонезии и Малайзии продолжительный период уменьшения неравенства может объясняться усилиями правительства, направленными на перераспределение доходов и создание новых рабочих мест (Jomo, 2004). Это лишь несколько примеров из опыта стран, демонстрирующих, как устранение неравенства в сфере доступа к основным социальным услугам, особенно к образованию, может приводить к сокращению масштабов нищеты.

58. Формула сокращения масштабов нищеты будет неполной, если не рассмотреть политический аспект неравенства, уделив особое внимание таким вопросам, как дискриминация и представительство. Как отмечалось в докладе Комитета Организации Объединенных Наций по экономическим, социальным и культурным правам, «Порой нищета возникает тогда, когда у людей нет доступа к существующим ресурсам из-за того, что они собой представляют, во что верят, где живут. Дискриминация может стать причиной нищеты точно так же, как нищета может повлечь за собой дискриминацию» (Организация Объединенных Наций, 2001 год, пункт 11).

59. Проявления дискриминации могут быть самыми разнообразными, включая неравное принуждение к исполнению законов, даже если сами законы являются справедливыми. Одним из наиболее поразительных открытий, сделанных в подготовленном недавно исследовании, является «то, в какой степени полиция и официальная судебная система находятся на стороне богатых, преследуют бедных и заставляют бедных чувствовать себя все более незащищенными, всего бояться и становиться еще беднее» (Narayan and others, 2000, p.163). Избирательное применение законов выливается в дискриминацию по признаку пола, расы или этнической принадлежности (формы горизонтального неравенства), направленную против бедных слоев общества. Как правило, не обеспечивается соблюдение трудового законодательства и законов о защите прав потребителей, которые, например, запрещают установление грабительских цен; отсутствие активных действий по обеспечению соблюдения таких законов приводит к «перераспределению» доходов в пользу богатых. В других случаях сами законы могут быть несправедливыми. Захват земель, в результате которо-

го бедные слои населения вынуждены покидать свои дома или переселяться в другие районы и который обычно является результатом дискриминации против этой уязвимой группы, может осуществляться в форме узаконенной экспроприации.

60. Представительство позволяет бедным слоям населения участвовать в принятии решений, непосредственно затрагивающих их жизнь. Возможно, самым наглядным проявлением неравного представительства является контраст между бессилием бедных слоев населения и доминирующим положением элиты при разработке законов и нормативных положений. Такая система нередко приводит к ущемленному положению бедных слоев населения в правовой сфере; эта проблема характерна для законов, регулирующих земельную реформу, имущественные права в целом и права интеллектуальной собственности в частности. Ввиду важности этого вопроса традиционные элиты, как правило, сопротивляются активному и информированному участию бедных слоев населения в принятии решений (United Nations, 2004a). В существующих политических условиях вряд ли можно рассчитывать на более сбалансированное представительство ввиду укоренившихся интересов кругов, уже находящихся у власти, и того факта, что слои населения, сильнее других страдающие от неравенства в доходах, зачастую не в состоянии повлиять на экономические, социальные и политические решения, принимаемые в их странах. Отсутствие адекватного дохода и недостаточное представительство взаимно усиливают друг друга, формируя порочный круг, поскольку лишь благодаря возможности участвовать в процессах принятия решений в отношении законов и обычаев бедные слои населения могут рассчитывать на изменение условий, увековечивающих их нищету.

61. Как объясняется ниже в настоящем докладе, усиливающаяся легитимизация и институционализация гражданского общества и растущее официальное признание жизненно важной роли, которую гражданское общество играет в глобальном процессе развития, существенно расширяют возможности маргинализированных групп участвовать в процессе собственного развития. Тем не менее зачастую бедные слои населения, меньшинства, коренные народы, сельские жители, женщины и другие группы с особыми потребностями практически лишены права голоса даже в вопросах, которые их непосредственно касаются. Эта ситуация усугубляет существующее неравенство в сфере доступа к инфраструктуре и услугам.

62. Даже в тех случаях, когда бедные слои населения и имеют право голоса в отдельных вопросах, отстаивание или защита их прав сопряжены с определенными издержками, которые могут стать тяжким бременем для их ограниченных ресурсов. Это можно рассматривать как «обратный стимул», диаметрально противоположный инвестиционным стимулам, предоставляемым крупным предпринимателям и корпорациям. В конечном счете в случаях, когда дискриминация значительна, меры социального и экономического дестимулирования и штрафные санкции, применяемые в отношении бедных слоев населения, также велики, что еще больше усиливает нищету.

63. В целом, неравенство в распределении доходов и представительстве и в доступе к производственным ресурсам, основным социальным услугам, возможностям, рынкам и информации вместе с дискриминацией могут усиливать нищету, а иногда и служить причиной ее возникновения. Как подтверждается в

рекомендациях Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития, чрезвычайно важно, чтобы политика и программы сокращения масштабов нищеты предусматривали социально-экономические стратегии с компонентами перераспределения, которые уменьшали бы неравенство. Для устранения неравенства необходимы усилия по достижению сбалансированности множества сложных разнонаправленных социально-экономических факторов, которые влияют на уровень неравенства, темпы экономического роста и результаты усилий по сокращению масштабов нищеты. Экономический рост — это необходимое, но явно не достаточное условие для сокращения масштабов нищеты; серьезное внимание следует также уделять множеству других факторов, способствующих неравенству.

## **В. Структурная реформа, государственный сектор и неравенство**

64. Для сокращения масштабов неравенства нужны реформы, осуществляемые с целью расширения возможностей и способностей неимущих и других маргинализированных групп, с тем чтобы стимулировать рост и развитие с охватом широких слоев населения. Здоровые, хорошо образованные, имеющие нормальную работу и социальную защиту граждане вносят свой вклад в укрепление социальной сплоченности. Таким образом, огромное значение имеет перераспределительный потенциал политики в области здравоохранения, образования и социальной защиты. Расширение доступа для неимущих слоев населения к государственным услугам и активам (особенно в секторах здравоохранения и образования) и программам трансфертов для оказания помощи беднейшим семьям крайне необходимо для изменения структуры возможностей и играет ключевую роль в борьбе с увековечиванием нищеты и неравенства от поколения к поколению. Задача разорвать цикл наследования нищеты из поколения в поколение является одной из важнейших составляющих комплексной и справедливой стратегии сокращения масштабов нищеты.

65. С 80-х годов ряд правительств предпринимают шаги с целью сокращения расходов на социальную сферу, повышения экономической эффективности, осуществления приватизации и адресного предоставления государственных услуг неимущим слоям населения. Так, например, некоторые страны — члены Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) проводят политику сокращения ассигнований на социальные программы универсального характера, например программы пособий по безработице и пенсий престарелым, сокращая, тем самым, размеры государственных трансфертов малоимущим семьям (Weeks, 2004). В странах Латинской Америки и Карибского бассейна наблюдается сегментация доступа к государственным услугам; этот шаг, не принеся выгод неимущим слоям населения, на деле ударил по целям обеспечения равенства (Economic Commission for Latin America and the Caribbean, 2000b).

66. В 80-е годы и начале 90-х годов программы структурной перестройки осуществлялись исходя из того, что темпы экономического роста в странах на этапе структурной перестройки будут выше и что при выправлении диспропорций в бюджетной налоговой сфере более высоких темпов роста будет достаточно для генерирования социальных выгод. Практика показала иное, особенно в Африке к югу от Сахары и во многих районах Латинской Америки и Карибского бассейна, при этом директивные органы стали постепенно осозна-