



Комиссия социального развития**Сорок девятая сессия**

9–18 февраля 2011 года

Пункт 3(с) предварительной повестки дня*

Последующие мероприятия по итогам Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития и двадцать четвертой специальной сессии Генеральной Ассамблеи**Новые вопросы: социальная защита****Записка Секретариата****I. Введение**

1. В своей резолюции 2006/18 от 26 июля 2006 года Экономический и Социальный Совет постановил включить пункт, касающийся новых вопросов, в программу работы Комиссии социального развития. По итогам консультаций с соответствующими региональными группами Бюро сорок девятой сессии Комиссии постановило, что темой для обсуждения в рамках этого пункта повестки дня станет вопрос о социальной защите в контексте глобального финансово-экономического кризиса.

2. В настоящей записке, подготовленной Секретариатом в качестве справочного документа и основы для обсуждений в Комиссии, подчеркивается важность социальной защиты и ее доступности, а также рассматривается влияние кризиса на программы социальной защиты. Кроме того, в записке предлагается ряд вопросов для обсуждения.

II. Необходимость социальной защиты

3. Меры социальной защиты призваны обеспечивать поддержку отдельных лиц и семей в случае экономических потрясений и других чрезвычайных обстоятельств и предоставлять им более широкие возможности для решения и преодоления проблем, затрагивающих их благосостояние. Таким образом, эти меры играют важнейшую роль в деле снижения уязвимости, недопущения

* E/CN.5/2011/1.



ухудшения условий жизни и восстановления утраченных источников средств к существованию. Во время экономических кризисов системы социальной защиты выполняют важную роль социально-экономического стабилизатора. Они дают возможность детям продолжать учебу в школах и препятствуют увеличению масштабов недоедания, тем самым помогая предотвратить снижение качества человеческого и социального капитала.

4. Процесс глобализации и влияние международной конкуренции стали причиной роста экономической нестабильности и появления новых форм уязвимости в условиях, когда целым странам, а вместе с ними и отдельным лицам, приходится приспосабливаться к меняющимся, зачастую быстро, условиям в национальной и глобальной экономике. Спрос на рабочую силу становится все более нестабильным, и более широкое распространение получили нетипичные формы занятости, временная занятость, а также работа неполный рабочий день (в основном в неформальном секторе). Текущий кризис показал, что в условиях экономической нестабильности социальная защита приобретает все большее значение.

5. Изменение климата создает многочисленные проблемы на пути обеспечения экономического роста, сокращения масштабов нищеты и достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Эти проблемы вызваны увеличением частоты и интенсивности стихийных бедствий, все более частыми неурожаями и отсутствием продовольственной безопасности, деградацией экосистем и обусловленным этим распространением заболеваний. По всей вероятности, изменение климата сильнее всего отразится на неимущих слоях населения, которым будет сложнее всего приспособиться к его воздействию. Все более широкое признание получает потенциальная роль социальной защиты в условиях многочисленных рисков и краткосрочных и долгосрочных потрясений, связанных с изменением климата. Существует мнение о том, что в развивающихся странах система социальной защиты может стать одним из тех секторов, в которых будут прежде всего приниматься меры для адаптации к изменению климата¹.

6. Социальная защита населения включает три основных компонента: социальное страхование; социальная поддержка, в том числе финансируемые за счет налоговых поступлений многоцелевые социальные выплаты; защитное регулирование рынка труда. Программы социального страхования представляют собой систему перераспределения доходов в денежной или натуральной форме, финансируемую за счет взносов (т.е. причитающиеся пособия зависят от объема взносов участников), которая обеспечивает защиту от финансовых последствий безработицы, болезни, старости, инвалидности, материнства и других чрезвычайных обстоятельств, связанных с жизненным циклом или работой. Социальная поддержка представляет собой совокупность механизмов перераспределения доходов в денежной или натуральной форме в интересах всех лиц, живущих в нищете, или отдельных групп населения (часто детей и престарелых). Защитное регулирование рынка труда и занятости обеспечивает базовые нормы для достойного и производительного труда.

7. Семейные и другие неформальные механизмы социальной защиты по-прежнему играют важную роль в странах с низким уровнем дохода, однако

¹ См. Nicholas Stern, "Key elements of a global deal on climate change" (London, London School of Economics and Political Science, 2008).

их эффективность подрывается слабой ресурсной базой, текущими тенденциями в сфере урбанизации, старения населения и изменения в структуре семьи, а также недостаточным уровнем защиты от потрясений, затрагивающих общины в целом. В то же время охват формальных систем социальной защиты во многих странах с низким уровнем дохода по-прежнему ограничен. По оценкам Международной организации труда (МОТ), лишь около 20 процентов населения трудоспособного возраста и их семей имеют доступ ко всеобъемлющим системам социальной защиты².

8. В развивающихся странах сложилась различная ситуация в том, прежде всего, что касается создания программ социального страхования. Там, где они существуют, пособия по безработице, пенсии по старости и другие социальные выплаты распространяются только на определенные категории работников формального сектора, а лица, занятые в неформальном секторе, остаются без какой бы то ни было защиты. Лишь около 25 процентов работающих во всем мире вносят пенсионные взносы или накапливают пенсионные права и менее 20 процентов лиц пожилого возраста охвачены пенсионным обеспечением³. Среди стран Африки, расположенных к югу от Сахары, лишь в нескольких странах со средним уровнем дохода, таких как Ботсвана, Маврикий, Намибия и Южная Африка, а совсем недавно, Свазиленд и Лесото, были на национальном уровне созданы социальные пенсионные программы, однако во всех этих странах, за исключением Маврикия, они отличаются весьма ограниченным охватом. В странах Африки к югу от Сахары государственные расходы на пенсии в среднем составляют менее 1 процента от валового внутреннего продукта (ВВП), в то время как в развитых странах этот показатель в среднем превышает 10 процентов ВВП⁴.

9. В отличие от этого, социальная поддержка, направленная на сокращение масштабов нищеты и недопущение социальной изоляции, стала одним из ключевых компонентов социальной защиты в развивающихся странах, в которых значительная часть населения занята в неформальном секторе, а государственные услуги оказываются в ограниченном объеме. Механизмы социальных выплат на образование и других инвестиций в человеческий капитал, такие как программы “Bolsa Família” в Бразилии, “Oportunidades” в Мексике и “Familias en Acción” в Колумбии, а также механизмы поддержки занятости, например по линии Национального закона о гарантиях занятости в Индии или Программа обеспечения занятости в Эфиопии, изначально введенные на местном уровне, в настоящее время получили широкое распространение и охватывают значительную часть населения в ряде стран Азии и Латинской Америки. Например, в 2009 году программа “Bolsa Família” охватывала около 50 миллионов человек (11,1 миллиона семей). За последние два десятилетия также получили широкое распространение инициативы, предусматривающие безусловные социальные выплаты, предназначенные для отдельных категорий населения (такие как Программа выплаты пособий на детей в Южной Африке), выплаты по итогам проверки на нуждаемость (такие как Программа поддержания уровня доходов

² International Labour Organization, *World Social Security Report 2010/11: Providing Coverage in Times of Crisis and Beyond* (Geneva, International Labour Office, 2010).

³ R. Holzmann, D. A. Robalino and N. Takayama, eds., *Closing the Coverage Gap: The Role of Social Pensions and other Retirement Income Transfers* (Washington, D.C., World Bank, 2009).

⁴ World Bank, Social Protection and Labour Sector, personal communication.

«Беназир» в Пакистане) или многоцелевые выплаты (такие как Экспериментальная программа социальных выплат «Каломо» в Замбии)

10. Многие из таких программ социальной поддержки все чаще предусматривают расширение доступа к социальным услугам (здравоохранению и образованию), а также создание возможностей для получения доходов. Поэтому наличие таких услуг и их способность справляться с растущим спросом имеют решающее значение для успеха программ поощрения социальной интеграции и сокращения масштабов нищеты. Некоторые развивающиеся страны добились значительного прогресса на пути обеспечения всеобщего здравоохранения и образования. К их числу относятся Коста-Рика, Бразилия и Ботсвана, в которой создана одна из наиболее развитых систем социальных услуг в Африке. Вместе с тем, во многих странах предоставление социальных услуг остается фрагментированным и ограниченным.

11. В целом страны, которым удалось снизить масштабы нищеты, обусловленной низкими доходами, и добиться повсеместного улучшения социальных условий, разработали комплексные, основанные на правах человека стратегии социальной защиты, которые охватывают большую часть населения. Хотя воздействие программ социальной защиты зависит от их структуры и степени выполнения, данные по всему миру, в том числе по странам с высоким уровнем доходов, свидетельствуют об их потенциале в плане сокращения масштабов нищеты и неравенства, а также стимулирования экономического роста. В странах с определенным уровнем доходов увеличение расходов на социальную защиту сопровождается снижением уровня нищеты⁵. По оценкам МОТ, социальные выплаты, помимо пенсионных, более чем на 20 процентов снижают риск нищеты в большинстве стран Европейского союза, а в таких странах, как Венгрия, Дания, Нидерланды, Финляндия, Франция и Швеция, даже более чем на 50 процентов⁶. МОТ также считает, что в результате таких социальных выплат в Бельгии, Дании, Чешской Республике и Швеции удалось добиться значительного снижения коэффициента Джини, даже более чем на 10 процентных пунктов⁷. По оценкам Всемирного банка, социальная защита может наполовину сократить кратковременную нищету, что способствует уменьшению общего числа неимущих по меньшей мере на 5–10 процентов⁸. В Мексике программа “Progresa” (в настоящее время называемая “Oportunidades”) способствовала, по имеющимся сведениям, снижению уровня нищеты среди ее участников на 36 процентов⁹. Бразилия считает, что расширение программы “Bolsa Família”, наряду с повышением минимальной заработной платы, позволило ей досрочно добиться достижения соответствующего показателя целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия¹⁰.

⁵ Armando Barrientos, “Social protection and poverty reduction” (2008), background paper commissioned for United Nations Research Institute for Social Development, *Combating Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy and Politics* (United Nations publication, Sales No. E.10.III.Y.1).

⁶ *World Social Security Report 2010/11*, pp. 107–108 and figure 8.9.

⁷ Ibid.

⁸ World Bank, Social Protection Advisory Service, “The Contribution of Social Protection to the Millennium Development Goals” (Washington, D.C., 2003), p. 8.

⁹ Rolf Künemann and Ralf Leonhard, “A human rights view of social cash transfers for achieving the Millennium Development Goals” (Stuttgart, Germany, Brot für die Welt, 2008).

¹⁰ *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional De Acompanhamento* (Brasília,

12. В развивающихся странах значительная часть имеющихся данных свидетельствует об увеличении доли занятых и расширении производственного потенциала лиц, охваченных тщательно продуманными программами социальной защиты¹¹. Меры социальной защиты в той мере, в какой они помогают живущим в нищете мужчинам и женщинам балансировать между удовлетворением своих насущных потребностей и обеспечением средств к существованию на будущее, также способствуют накоплению и инвестированию капитала, облегчают доступ к кредитам и помогают домохозяйствам управлять рисками. Благодаря тому, что программы социальной поддержки обеспечивают детям доступ к медицинскому обслуживанию, дают им возможность поступать в школу и продолжать учебу, они также помогают остановить передачу нищеты от одного поколения другому. Таким образом, правильно спланированные и осуществляемые программы социальной защиты способствуют всеобъемлющему и справедливому экономическому росту и стимулируют спрос.

13. Чтобы программы социальной защиты эффективно стимулировали рост занятости, инвестиции и экономический рост, социальные выплаты должны носить регулярный и бесперебойный характер; они должны дополняться программами, которые бы обеспечивали доступность и качество социальных услуг, при этом они не должны допускать исключения групп, наиболее нуждающихся в поддержке. Например, в принимаемых мерах часто не учитываются особые потребности женщин и домашних хозяйств, возглавляемых женщинами. Так, программы защиты, привязанные к занятости, как правило, ставят женщин в невыгодное положение, поскольку значительная часть экономической деятельности женщин не оплачивается, а их присутствие на рынке труда носит менее регулярный характер, чем присутствие мужчин.

14. В течение последних трех десятилетий программы социальной защиты часто замещались системами социальной безопасности, то есть целевым пакетом не предусматривающих никаких взносов социальных выплат, которые зачастую носят временный характер. Поскольку такие выплаты являются целевыми, основное внимание уделяется критериям их получения и, соответственно, проверке нуждаемости на предмет определения возможных получателей, иными словами, в каждый определенный момент времени лишь небольшая часть населения имеет право на получение таких выплат, а фактически их получает еще меньше людей. Возникают сомнения в отношении эффективности и правомерности оказания помощи лишь отдельным группам населения. Для оказания помощи на целевой основе необходим мощный административный потенциал, причем существует опасность серьезных ошибок при определении круга получателей и объема такой помощи, особенно в странах с большим неформальным сектором и высоким уровнем нищеты. Кроме того, поскольку нищета не затрагивает какую-то определенную группу лиц и в такой ситуации в тот или иной момент может оказаться любой представитель группы риска, при уделении основного внимания какой-либо конкретной группе лиц не учитыва-

Instituto de Pesquisa Economica Aplicada e Secretaria de Planejamento e Investimentos, 2007), p. 26.

¹¹ Обзор влияния программ социальной защиты на экономический рост см. в: Organization for Economic Cooperation and Development, "Promoting pro-poor growth: employment and social protection" (Paris, 2009); and A. Barrientos and J. Scott, *Social Transfers and Growth: A Review*, Brooks World Poverty Institute Working Paper, No. 52 (Manchester, United Kingdom, 2008).

ется динамичная природа нищеты, безработицы и других чрезвычайных обстоятельств, связанных с жизненным циклом и работой. Как правило, системы социальной безопасности не предусматривают мер предупреждения нищеты посредством инвестиций в обеспечение экономической устойчивости населения, находящегося на грани нищеты или приближающегося к этой грани. Так, по оценкам Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), ежегодно около 100 миллионов человек, относящихся к уязвимым группам населения, впадают в нищету из-за необходимости оплаты медицинских услуг. Этого можно было бы избежать путем снижения их уязвимости при помощи программ всеобщего здравоохранения (подобных программе всеобщего медицинского обслуживания, действующей в Таиланде с 2002 года).

15. На начальных этапах обеспечение защиты всех людей от рисков может потребовать принятия специальных целевых мер в интересах скорейшего охвата наиболее уязвимых групп населения. Вместе с тем право на социальное обеспечение требует постепенного перехода к всеобщей социальной защите для обеспечения базового уровня благополучия всех людей — и тех, которые уже столкнулись с трудностями, и тех, которые подвергаются такой опасности, — независимо от того, где они работают и живут, и независимо от состояния экономики.

III. Социальная защита и финансово-экономический кризис

16. Социальные последствия экономических кризисов ощущались острее всего в странах с наиболее слабыми системами социальной защиты. С самого начала нынешнего финансово-экономического кризиса многие развивающиеся страны прилагали усилия для смягчения его социальных последствий, невзирая на рост бюджетно-финансовых ограничений. В анализе положения в 35 странах, проведенном Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), было отмечено, что правительства затратили в среднем 25 процентов средств из пакетов бюджетно-финансового стимулирования на осуществление дискреционных программ социальной защиты, призванных стимулировать создание рабочих мест, поддерживать доступ к образованию и медицинским услугам и обеспечивать доступное жилье¹².

17. Некоторые развивающиеся страны, особенно страны Азии, Латинской Америки и Карибского бассейна, смогли принять меры по смягчению последствий кризиса и увеличить социальные расходы, поскольку им удалось сохранить прочные финансовые позиции в период предшествовавшего кризису экономического роста, а также избежать возникновения значительного дефицита по счету текущих операций и снизить коэффициент задолженности. Кроме того, предыдущие экономические кризисы показали, что меры по созданию рабочих мест, оказанию поддержки трудящимся посредством создания эффективных механизмов замещения дохода в случае безработицы или неполной занятости и расширению доступа к социальным услугам необходимы для поддержания или восстановления совокупного спроса и имеют важное значение для

¹² Y. Zhang, N. Thelen and A. Rao, "Social protection in fiscal stimulus packages: some evidence", United Nations Development Programme/Office of Development Studies Working Paper (New York, United Nations Development Programme, March 2010).

перехода к более продолжительному, устойчивому и всеобъемлющему пути экономического роста.

18. Хотя эти дискреционные меры важны для удовлетворения краткосрочных потребностей, в большинстве случаев их бенефициары остаются столь же уязвимыми к будущим потрясениям. Создание более мощных их постоянных систем социальной защиты играет значительно большую роль в деле сокращения масштабов нищеты, поскольку они обеспечивают гарантии сохранения базового дохода на постоянной основе, тем самым укрепляя возможности мужчин и женщин по решению и преодолению возникающих серьезных проблем и снижая их уязвимость. Например, инвестиции в создание и расширение систем социальной защиты в странах Латинской Америки и Карибского бассейна, осуществлявшиеся с 2000 года, позволили смягчить последствия кризиса в регионе и помочь домашним хозяйствам пережить этот спад экономической активности и приспособиться к нему¹³. Вместе с тем возможности многих других развивающихся стран по расширению социальной защиты были ограничены в связи с отсутствием механизмов, на которые можно было бы опереться. Те немногие меры, о которых было объявлено в этих странах, позволяют предположить, что кризис используется как возможность проанализировать недостатки систем социальной защиты и заложить основы для создания системы социального обеспечения.

19. Кроме того, если осуществление дискреционных мер, введенных в начале кризиса, прекращается до широкомасштабного восстановления экономического роста и роста занятости, то их основные бенефициары могут вновь лишиться работы и оказаться в нищете. Правительства ряда европейских стран уже перешли от бюджетно-финансового стимулирования к жесткой экономии и добились снижения социальных расходов, сокращения рабочих мест и повышения налогов, поскольку рост государственного долга породил политические и финансовые проблемы. Например, в Ирландии режим жесткой экономии предусматривает сокращение расходов на социальное обеспечение почти на 15 процентов, ликвидацию 24 750 рабочих мест в государственном секторе и сокращение пособий на ребенка, минимальной заработной платы и пенсий¹⁴. В Греции предусматриваются меры по сокращению заработной платы работников бюджетной сферы, увеличению налогов, снижению пенсий и повышению пенсионного возраста для работников государственного сектора¹⁵. Испания приняла на себя обязательство сократить государственные расходы на 7,9 процента в 2011 году; Германия сокращает федеральные расходы на 4,3 процента в период 2010–2011 годов; и Италия сокращает бюджет 2011 и 2012 годов на 10 процентов¹⁶. Как ожидается, планы сокращения бюджетного дефицита, о которых на сегодняшний день объявили развитые страны, окажут негативное влияние на рост ВВП в 2011 и 2012 годах и, таким образом, поставят под угрозу процесс восстановления. Международный валютный фонд (МВФ) пришел к выводу о том, что сокращение бюджетного дефицита на 1 процент ВВП, как прави-

¹³ Дальнейший анализ см. “*Did Latin America learn to shield its poor from economic shocks?*”, LAC Poverty and Labour Brief (World Bank, October 2010).

¹⁴ Liz Alderman, “Ireland unveils austerity plan to help secure bailout”, *New York Times*, 24 November 2010.

¹⁵ Thomas L. Friedman, “Greece’s newest odyssey”, *New York Times*, 11 May 2010.

¹⁶ David Cutler, “Factbox: austerity measures around the euro zone”, *Reuters*, 7 December 2010. Можно ознакомиться по адресу <http://www.reuters.com/article/idUSTRE6B64O220101207>.

ло, уменьшает ВВП примерно на 0,5 процента в течение двух лет, повышает уровень безработицы на 0,3 процентных пункта и снижает внутренний спрос¹⁷.

20. Некоторые развивающиеся страны взяли курс на ужесточение бюджетно-финансовой политики. Даже в тех странах, в которых доля социальных расходов в бюджете в относительном выражении сохраняется, в абсолютном выражении такие расходы могут снизиться, если произойдет сокращение общего объема государственного бюджета. Анализ положения в 126 странах показал, что в 2010–2011 годах реальные государственные расходы сократятся примерно в четверти из них, причем больше других пострадают страны Ближнего Востока и Северной Африки¹⁸. В двух третях стран, рассмотренных в другом исследовании, были сокращены бюджетные ассигнования на один или более секторов, связанных с поддержкой беднейших слоев населения, в результате чего больше всего пострадают секторы социальной защиты и образования¹⁹.

21. Даже поддержания расходов на социальную защиту на докризисном уровне может оказаться недостаточно, поскольку вполне вероятно, что в результате кризиса больше людей нуждаются в социальной защите и прибегают к государственным, а не частным социальным услугам. Результаты анализа положения в шести развивающихся странах — Боливии (Многонациональное Государство), Кыргызстане, Никарагуа, Узбекистане, Филиппинах и Эквадоре — показали, что в условиях проблем, порожденных кризисом, правительствам Никарагуа, Филиппин и Эквадора придется увеличивать социальные расходы на 1,0–1,5 процента ВВП в год в период 2010–2015 годов, чтобы достичь к 2015 году сформулированных в Декларации тысячелетия целей в области образования, здравоохранения и основных услуг. Что касается Боливии (Многонационального Государства) и Кыргызстана, то дополнительные расходы на достижение этих целей по сравнению с докризисным сценарием составят 0,7 процента и 0,5 процента ВВП в год, соответственно²⁰. Эти расходы потребуются в дополнение к тем средствам, которые планировалось потратить до кризиса на формирование базового пакета социальных выплат в этих странах.

22. Опыт развитых стран и принимаемые ими антикризисные меры показали, что социальная защита помогла многим людям и их семьям приспособиться в условиях спада, особенно в тех странах, в которых соответствующие системы уже существовали и могли быть оперативно расширены. Установление базового минимального уровня социальной защиты позволит оказать помощь еще миллионам людей. Проведение целевых государственных программ обеспечения занятости в районах, пострадавших от экономического спада, может стать эффективным решением при условии, что такие проекты будут тщательно про-

¹⁷ International Monetary Fund, *World Economic Outlook: Recovery, Risk and Rebalancing* (Washington, D.C., October 2010).

¹⁸ I. Ortiz and others, "Prioritizing expenditures for a recovery for all: a rapid review of public expenditures in 126 countries", UNICEF, Social and Economic Policy Working Paper (New York, October 2010).

¹⁹ K. Kyrili and M. Martin, *The Impact of the Global Economic Crisis on the Budgets of Low-Income Countries*, a research report for Oxfam International (Oxford, Oxfam GB, July 2010).

²⁰ *World Economic Situation and Prospects 2011: Global Outlook* (United Nations publication, pre-release), box I.3. Можно ознакомиться по адресу <http://www.un.org/esa/policy/wess/wesp.html> (accessed on 9 November 2010) (наличие публикации проверено 9 ноября 2010 года).

работаны и ориентированы на четко определенный круг бенефициаров. Страны, имеющие опыт осуществления таких программ гарантированной занятости, располагают большими возможностями для их расширенного применения в условиях кризиса²¹.

IV. Доступность социальной защиты

23. Хотя структура системы социальной защиты должна варьироваться в зависимости от условий и организационных структур каждой конкретной страны, МОТ сформулировала ряд общих руководящих принципов в отношении создания базовых компонентов всеобъемлющей системы социального обеспечения. Базовый уровень социальной защиты в тех странах, в которых он еще не определен, должен предусматривать базовый набор основных социальных выплат, отвечающих конкретным условиям, и доступ к основным услугам, включая здравоохранение, образование и надлежащее питание. В странах с низким уровнем доходов и аграрной экономикой основное внимание должно уделяться поддержке мелких сельскохозяйственных предприятий. Обеспечить такой базовый набор социальных выплат или базовый уровень социальной защиты можно даже в самых бедных странах, если вводить их постепенно. В сущности, доступность социальной защиты во многом зависит от наличия политической воли.

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

25. Ряд исследований, проведенных МОТ в 12 странах Азии и Африки к югу от Сахары, показали, что начальные расходы на обеспечение базового пакета социальной защиты в 2010 году составили в валовом исчислении от 2,2 до 5,7 процента ВВП²². Отдельные элементы этого пакета представляются более доступными: расходы на выплату основных пособий на содержание детей составляют менее 3 процентов ВВП в подавляющем большинстве стран, в которых проводились обследования; расходы на социальную поддержку, включая осуществление программы 100-дневной занятости для неимущих, составляют значительно менее 1 процента ВВП; расходы на обеспечение всеобщего доступа к основным услугам здравоохранения колеблются в диапазоне от приблизи-

²¹ См. доклад Генерального секретаря, озаглавленный «Выход из кризиса: Глобальный пакт о рабочих местах» (E/2010/64), вставка 2.

²² International Labour Organization, *Extending Social Security to All: A Guide through Challenges and Options* (Geneva, International Labour Organization, 2010).

тельно 1,5 процента ВВП в охваченных обследованиями странах Азии до 5,5 процента ВВП в Буркина-Фасо. Относительные расходы на выплату пенсий по старости и инвалидности к 2030 году увеличатся лишь незначительно, невзирая на процесс старения населения. Значение этих расходов еще более уменьшается, если учесть потенциальные последствия отказа от инвестиций в социальную защиту. Недавние исследования в странах Латинской Америки и Карибского бассейна показывают, что дополнительные внутренние поступления, связанные с экономическим ростом, и небольшое расширение налогового бремени способны покрыть расходы на обеспечение универсальной базовой социальной защиты к 2014 году или ранее во всех странах, кроме четырех — Боливия (Многонациональное Государство), Гватемала, Гондурас и Никарагуа, — которым понадобится международная помощь²³.

26. Важнейшим и часто недостающим фактором успешного функционирования программ социальной защиты является устойчивое финансирование. В Глобальном пакте о рабочих местах, принятом Международной конференцией труда в 2009 году и утвержденном Координационным советом руководителей системы Организации Объединенных Наций, к международному сообществу обращен призыва «оказать помощь в области развития, включая финансовую поддержку, с целью обеспечения минимального уровня социальной защиты на национальной основе»²⁴. Экономический и Социальный Совет в своей резолюции 2010/12 от 22 июля 2010 года, озаглавленной «Содействие социальной интеграции», по рекомендации Комиссии социального развития, принятой на ее сорок восьмой сессии (E/2010/26, глава I.A), обратился к правительствам с настоящим призывом разрабатывать системы социальной защиты, расширять охват таких систем и поддерживать доступ на рынки труда.

27. В настоящее время программы социальной поддержки, особенно в расположенных к югу от Сахары странах Африки с низким уровнем дохода, в значительной степени зависят от международной помощи. Хотя помощь может содействовать созданию программ социальной защиты на местах, страны-получатели должны изыскать необходимые финансовые возможности, чтобы гарантировать долгосрочную устойчивость минимального уровня социальной защиты. Хотя за последние 10 лет финансовые возможности большинства развивающихся стран, в том числе многих стран Африки к югу от Сахары, расширились, в сфере мобилизации внутренних ресурсов и оптимизации государственных расходов можно сделать еще многое.

28. Программы социальной защиты были созданы в странах, находящихся на разных уровнях развития. Так, в Непале в настоящее время принимаются меры для расширения охвата всеобщей пенсионной программы в целях постепенного снижения пенсионного возраста с 75 до 65 лет²⁵. Страны со сходным уровнем доходов принимают самые различные подходы в решении вопросов, касающихся государственных расходов, а также определения доли государствен-

²³ Economic Commission for Latin America and the Caribbean, *Social Panorama of Latin America 2010* (United Nations publication).

²⁴ International Labour Organization, *Recovering from the Crisis: A Global Jobs Pact — adopted by the International Labour Conference at its Ninety-Eighth Session, Geneva, 19 June 2009* (Geneva, International Labour Office, 2009), para. 22 (9). Можно ознакомиться по адресу <http://www.ilo.org> (accessed 9 November 2010) (наличие публикации проверено 9 ноября 2010 года).

²⁵ *Extending Social Security to All*.

ных ресурсов, выделяемой на социальные нужды: Бразилия и Мексика, которые относятся к категории стран со средним уровнем доходов, тратят на социальную защиту 13,2 процента и 3,5 процента ВВП, соответственно. Расходы на социальную защиту в Монголии составляют 10,5 процента ВВП, а в Индонезии — 1,9 процента²⁶. Как представляется, определение уровня расходов на социальные нужды является скорее политическим выбором, а не следствием наличия ресурсов или доступности.

V. Социальная защита и социальная интеграция

29. Всеобщий доступ к базовой социальной защите и социальным услугам, особенно к услугам в сфере здравоохранения и образования, необходим, чтобы разорвать порочный круг нищеты, которая передается из поколения в поколение, снизить уровень социального и экономического неравенства и поддержать всеобъемлющий и справедливый экономический рост. Вместе с тем обеспечение социальной защиты будет лишь в ограниченной мере способствовать снижению уровня нищеты и уязвимости, если она не дополняется более широкими мерами по решению проблемы доступа к ресурсам и их перераспределения. Меры по обеспечению доступа к земле, кредитам и другим производственным ресурсам, доступа к жилью, справедливого права наследования, полной правоспособности и доступа к правосудию для малоимущих женщин и мужчин имеют решающее значение для искоренения нищеты.

30. Участие всех членов общества в социальной, экономической и политической жизни имеет большое значение для обеспечения того, чтобы правительства реагировали на социальные потребности, в том числе потребности малоимущих слоев населения. Вместе с тем дискриминация в отношении отдельных лиц и социальных групп препятствует такому участию или ограничивает его. Создание благоприятных условий для вовлечения групп с низкими доходами, прежде всего в процессы принятия решений, и принятие на государственном уровне мер по борьбе с дискриминацией играют важную роль в деле ликвидации несправедливых перекосов в распределении власти, поощрения участия таких групп и содействия таким образом социальному развитию.

31. Для обеспечения поддержки программ социальной интеграции также необходимо создание политических объединений, которые бы занимались вопросами разработки и проведения соответствующей политики, создание стабильных организационных структур в сфере управления и реализации принятых решений, а также обеспечение соблюдения правил, регулирующих их функционирование. Кроме того, для разработки тщательно продуманных программ социальной защиты необходима надлежащая информация, например относительно масштабов продолжительности и остроты проблемы нищеты, обусловленной низким уровнем доходов, и других аспектов существующих проблем. Укрепление статистического потенциала в области сбора и распространения надежных данных, в особенности в наименее имущих странах, имеет важнейшее значение для совершенствования разработки и оценки программ социальной защиты.

²⁶ United Nations Research Institute for Social Development, *Combating Poverty and Inequality.: Structural Change, Social Policy and Politics* (United Nations publication, 2010, Sales No. E.10.III.Y.1).

VI. Предлагаемые вопросы для обсуждения

32. Комиссия социального развития, возможно, пожелает рассмотреть следующие вопросы в качестве основы для обсуждения этого нового вопроса:

- С учетом национального опыта что можно сказать об основных проблемах на пути расширения социальной защиты? Что сделали страны для их преодоления?
 - Какие успешные меры приняли страны в целях мобилизации финансовых ресурсов, необходимых для создания или расширения программ социальной защиты?
 - Какие меры необходимо принять на национальном или международном уровне для укрепления формальной системы социальной защиты в развивающихся странах?
 - Каким образом инициативы, касающиеся рынка труда, и социальная политика, в том числе программы социальной защиты, могут способствовать сокращению масштабов нищеты и неравенства и, таким образом, содействовать более устойчивому, всеобъемлющему и справедливому экономическому росту?
-