



► Доклад о
социальной
защите в мире
в 2020–22 годах



Социальная защита
на распутье
– на пути к лучшему
будущему

Несмотря на достигнутый за последние годы прогресс в расширении социальной защиты во многих частях мира, после наступления пандемии COVID-19 многие страны по-прежнему сталкиваются с серьёзными вызовами в стремлении превратить право человека на социальное обеспечение в реальность для всех. В настоящем докладе представлен глобальный обзор прогресса, достигнутого во всём мире за последнее десятилетие с точки зрения расширения социальной защиты и создания основанных на правах систем социальной защиты, включая минимальные уровни социальной защиты, в условиях пандемии COVID-19. Тем самым он вносит важный вклад в функционирование системы мониторинга Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года.

Из доклада следует пять заключений:

Пандемия вскрыла глубоко укоренившееся неравенство и значительные пробелы в охвате, полноте и достойном уровне социальной защиты во всех странах. Она усугубляет повсеместно распространённые вызовы, такие как высокий уровень экономической незащищённости, хроническая бедность, растущее неравенство, широкий масштаб неформальности и хрупкость общественного договора. Кризис также обнажил уязвимость миллиардов людей, которые, как казалось, жили относительно благополучно, но оказались незащищёнными должным образом от вызванных им социально-экономических потрясений. Столкнувшись с социально-экономическими последствиями пандемии, политическим деятелям становится трудно не замечать группы населения, в том числе детей, пожилых граждан, лиц, обеспечивающих бесплатный уход, женщин и мужчин, участвующих в различных формах занятости и неформальной экономике, которые были недостаточно защищены или полностью не защищены в рамках существующих программ социальной защиты. Выявляя эти вызовы, настоящий доклад показывает, что пандемия подтолкнула страны к беспрецедентным действиям в сфере политики, в первую очередь, социальной защиты.

В политике социальной защиты пандемия COVID-19 вызвала невиданную реакцию. Правительства мобилизовали возможности социальной защиты в качестве первоочередной меры, призванной защитить здоровье, занятость и доходы населения, а также обеспечить стабильность в обществе. Там, где это необходимо, они расширили охват на ранее незащищённые группы, повысили размер существующих выплат или ввели новые пособия, адаптировали механизмы администрирования и обслуживания и привлекли дополнительные финансовые ресурсы. Тем не менее, несмотря на определённую международную поддержку, многим странам с низким и средним уровнем дохода – в отличие от стран с высоким уровнем дохода – с трудом удаётся обеспечивать достаточную социальную защиту и финансовое стимулирование, чтобы сдержать неблагоприятные последствия пандемии; в результате возникает «дефицит финансовых стимулов» главным образом по причине значительных пробелов в охвате и финансировании.

Восстановление социальной сферы и экономики остаётся неопределённым, и решающее значение по-прежнему будет придаваться увеличению расходов на социальную защиту. В самых последних прогнозах МВФ предупреждает о неравномерном восстановлении, при котором более богатые страны переживают быстрый экономический подъём, а страны с более низкими доходами теряют недавно завоёванные позиции в области развития. Повсеместное, ориентированное на человека восстановление зависит от справедливого доступа к вакцинам. Это настоятельная необходимость не только морального свойства, но и общественного здравоохранения: глубокая пропасть с точки зрения доступности вакцин спровоцирует появление новых мутаций вируса, которые будут нивелировать положительный эффект от вакцин в сфере общественного здравоохранения во всех частях мира. Однако уже сейчас несправедливый доступ к вакцинам, зияющий дефицит финансового стимулирования в рамках антикризисного реагирования, неисполненные призывы к глобальной солидарности, рост бедности и неравенства, сокращение расходов в условиях режима жёсткой экономии – всё это предвещает неравномерный характер восстановления. В таком сценарии многие будут брошены на произвол судьбы и застынет прогресс на пути к реализации Повестки дня до 2030 года и обеспечению социальной справедливости.

Страны находятся на распутье в отношении траектории развития их систем социальной защиты. Если сквозь кризис и пробивается луч света, то это убедительное напоминание о важнейшей роли инвестиций в социальную защиту; при этом многие страны сталкиваются со

значительными бюджетными ограничениями. В настоящем докладе показано, что почти все страны, независимо от уровня их развития, стоят перед выбором: принимать ли амбициозную стратегию в целях усиления систем социальной защиты либо, поддаваясь бюджетному или политическому давлению, согласиться на минималистский подход, который заключается в сокращении ресурсов, выделяемых на социальную защиту.

В политическом плане страны могут воспользоваться окном, открытым пандемией, и основываясь на принятых мерах антикризисного реагирования, укрепить системы социальной защиты, последовательно устраняя пробелы с целью защитить каждого человека и от системных потрясений, и от привычных рисков жизненного цикла. Это требует активизации усилий по созданию всеобщих, комплексных, достойных и устойчивых систем социальной защиты, включая достойный минимальный уровень социальной защиты, который гарантирует всем хотя бы базовое социальное обеспечение на протяжении всей жизни. Альтернативой является уступка минималистскому подходу, который не обеспечивает инвестиции в социальную защиту и тем самым загоняет страны в тупиковую ситуацию «развития с низкими затратами и малой пользой для человека». Это оборачивается упущенной возможностью для укрепления систем социальной защиты и перестройки общества в интересах лучшего будущего.

Обеспечение социальной защиты с всеобщим охватом и реализация права человека на социальное обеспечение для всех являются краеугольным камнем ориентированного на человека подхода к достижению социальной справедливости. Это помогает предотвращать бедность и сдерживать неравенство, расширять человеческие возможности и повышать производительность, укреплять достоинство, солидарность и справедливость и придавать новую силу общественному договору.

► Состояние социальной защиты: прогресс достигнут, но в недостаточной мере

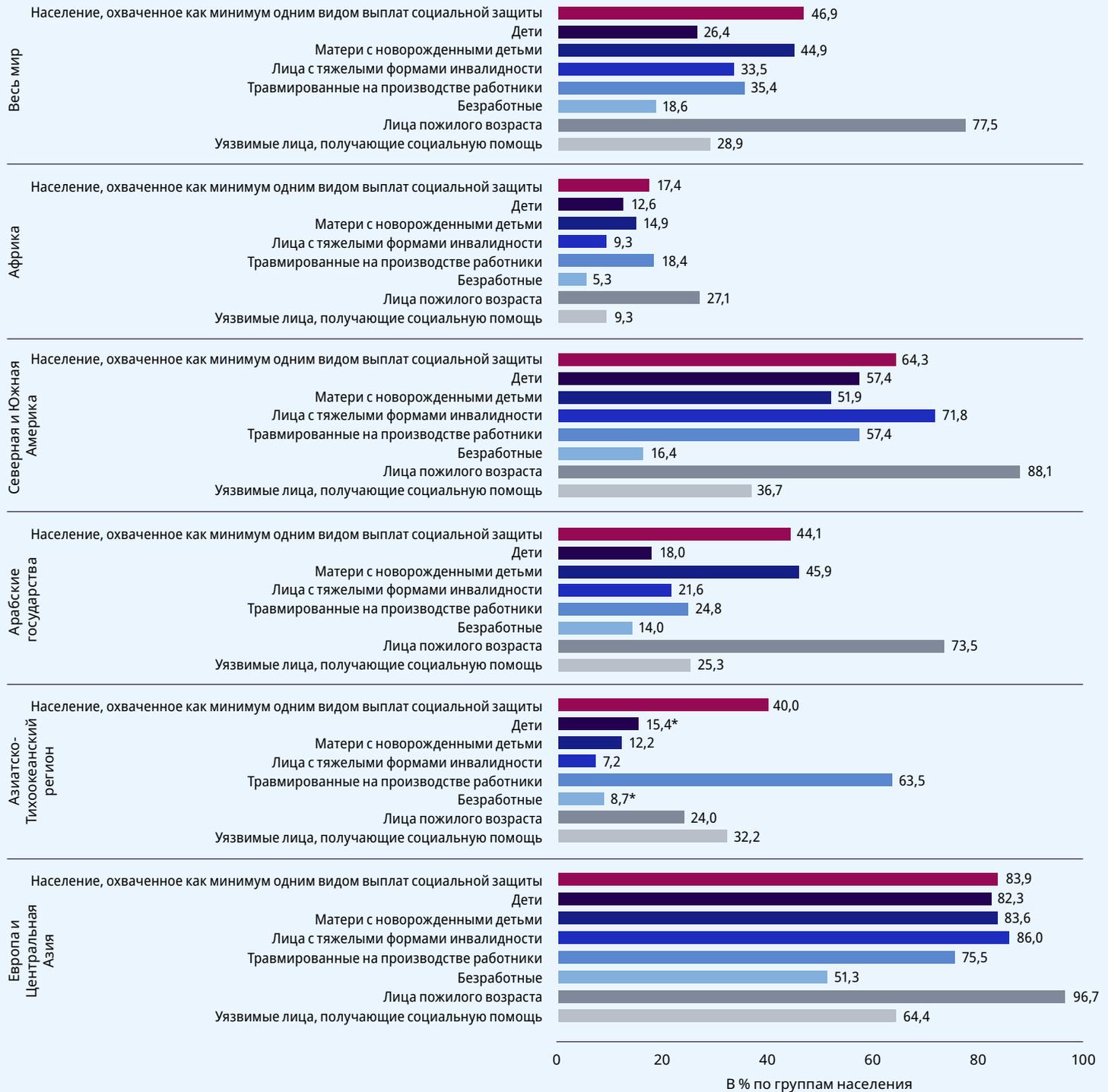
В 2020 году лишь 46,9% населения мира реально могли воспользоваться хотя бы одним пособием системы социальной защиты¹ (показатель 1.3.1 ЦУР; см. рисунок 1), а остальные 53,1%, то есть целых 4,1 млрд человек, были лишены всякой защиты. За этим среднемировым показателем скрывается значительное неравенство между регионами и внутри регионов: показатели охвата в Европе и Центральной Азии (83,9%) и Северной и Южной Америке (64,3%) выше среднемирового уровня, а в Азиатско-Тихоокеанском регионе (44,1%), арабских государствах (40,0%) и Африке (17,4%) пробелы в охвате гораздо шире.

Доступ к медицинскому обслуживанию, пособиям по болезни и пособиям по безработице приобретает особое значение во время пандемии. Хотя почти две трети населения земного шара защищены благодаря участию в той или иной программе охраны здоровья, сохраняются значительные пробелы в охвате и достойном уровне выплат. Что касается защиты доходов на случай болезни и безработицы, пробелы в охвате и достойном уровне выплат ещё более заметны. Примерно у трети лиц трудоспособного возраста стабильность доходов в случае болезни обеспечена законодательством; при этом менее пятой части безработных мира фактически получают выплаты по безработице.

Пробелы в охвате, полноте и достойном уровне выплат систем социальной защиты связаны со значительным дефицитом инвестиций в социальную защиту, особенно в Африке, арабских государствах и Азии. Страны расходуют на социальную защиту (не считая здравоохранения) в среднем 12,9% ВВП, но за этим показателем скрываются огромные различия. Страны с высоким уровнем дохода расходуют в среднем 16,4%, то есть в два раза больше, чем страны с уровнем дохода выше среднего (8%), в шесть раз больше, чем страны с уровнем дохода ниже среднего, и в 15 раз больше, чем страны с низким уровнем дохода (2,5% и 1,1% соответственно).

¹ Исключая медицинское обеспечение и пособия по болезни.

► Рисунок 1. Показатель 1.3.1 ЦУР: Эффективный охват социальной защитой, глобальные и региональные оценки по группам населения, 2020 г. или последний год с данными



* Трактовать с осторожностью: оценки основаны на представленных данных, охватывающих менее 40% населения.

Глобальные и региональные агрегированные оценки взвешены по соответствующим группам населения.

Источники: МБТ, World Social Protection Database на основе Вопросника по Социальному Обеспечению (SSI), ILOSTAT и данных из национальных источников.

С начала кризиса COVID-19 дефицит финансирования для установления минимальных уровней социальной защиты увеличился примерно на 30% из-за возросшей потребности в медицинских услугах и мерах по обеспечению стабильности доходов, а также вследствие сокращения ВВП на фоне кризиса. Чтобы гарантировать хотя бы базовый уровень социального обеспечения посредством устанавливаемого в национальном масштабе минимального уровня социальной защиты, странам с уровнем дохода ниже среднего ежегодно требуется инвестировать дополнительно 362,9 млрд долл. США, а странам с уровнем дохода выше среднего – дополнительно 750,8 млрд долл. США, что эквивалентно соответственно 5,1% и 3,1% ВВП двух групп стран. Странам с низким уровнем дохода требуется инвестировать дополнительно 77,9 млрд долл. США, то есть 15,9% ВВП.

Пандемия COVID-19 угрожает достигнутому в течение многих лет прогрессу на пути к реализации Целей в области устойчивого развития (ЦУР), сводя на нет успехи в сокращении масштабов бедности. Она также обнажает уже существовавшие серьёзные пробелы в защите во всех странах и не позволяет директивным органам игнорировать хронический дефицит социальной защиты определённых групп, в частности неформальных работников, мигрантов и лиц, осуществляющих неоплачиваемый уход.

Во всём мире кризис вызвал беспрецедентную, хотя и неравномерную, реакцию в области социальной защиты. Страны с более высоким уровнем дохода имели больше возможностей для мобилизации существующих систем или введения новых чрезвычайных мер, направленных на обуздание последствий кризиса для здоровья, рабочих мест и доходов населения. Осуществление мер реагирования оказалось более сложной задачей в странах с низким уровнем дохода, которые были крайне плохо подготовлены и располагали меньшими возможностями для политического манёвра, особенно в области макроэкономической политики.

► Социальная защита детей остаётся ограниченной, несмотря на её решающее значение для раскрытия их потенциала

Основные факты

- Подавляющее большинство детей по-прежнему лишены эффективного доступа к социальной защите, и только 26,4% детей мира получают социальные пособия. Эффективный охват особенно узок в ряде регионов – 18% в Азиатско-Тихоокеанском регионе, 15,4% в арабских государствах и 12,6% в Африке.
- Позитивное развитие событий в последнее время характеризуется предоставлением всеобщих или квазивсеобщих детских пособий в нескольких странах и повышением внимания в условиях кризиса COVID-19 к жизненному значению инклюзивных систем социальной защиты, качественных услуг по уходу за детьми и необходимости обеспечить социальную защиту лицам, осуществляющим уход.
- В среднем национальные расходы на социальную защиту детей слишком низкие: они составляют лишь 1,1% ВВП по сравнению с 7% ВВП, расходуемыми на выплату пенсий. В регионах мира с наибольшей долей детей в составе населения и наибольшими потребностями в социальной защите уровни охвата и объёмы расходов являются одними из самых низких, особенно в странах Африки к югу от Сахары (0,4% ВВП).
- Для решения проблемы резкого роста детской бедности, порождённой пандемией COVID-19, устранения пробелов в охвате социальной защитой и достижения оптимальных результатов в интересах детей и общества директивным органам необходимо принять комплексный, системный подход, предусматривающий выплату пособий на детей и оказание услуг ухода за детьми, предоставление родительских отпусков и обеспечение доступа к медицинским услугам.

► Социальная защита женщин и мужчин трудоспособного возраста не обеспечивает достаточную защиту от главных рисков

Основные факты

- *Материнство.* Некоторые страны добились решительного прогресса в обеспечении всеобщего или почти всеобщего эффективного охвата беременных женщин и матерей. Несмотря на положительное влияние поддержки беременных женщин на процесс развития, лишь 44,9% женщин с новорождёнными детьми в мире получают денежные пособия по беременности и родам.
- *Болезни.* Кризис продемонстрировал важность обеспечения стабильности доходов на случай нездоровья, включая карантин. Однако только треть населения трудоспособного возраста мира защищёна законодательством на случай болезни.
- *Инвалидность.* Доля лиц с тяжёлыми формами инвалидности в мире, получающих пособие по нетрудоспособности, остаётся низкой – 33,5%. Важно то, что в ряде стран действуют всеобщие программы выплаты пособий по нетрудоспособности.
- *Производственный травматизм.* Лишь 35,4% всех работающих в мире имеют эффективный доступ к выплатам системы социальной защиты в случае травмы на производстве.. Многие страны признали COVID-19 источником производственного травматизма: они стремятся облегчить и ускорить доступ к сопутствующим выплатам системы страхования производственного травматизма, особенно работников, занятых в секторах с наивысшим уровнем риска.
- *Защита в случае безработицы или потери дохода.* Лишь 18,6% безработных в мире охвачены социальной защитой на практике и таким образом фактически получают выплаты по безработице. Это по-прежнему наименее развитая отрасль социальной защиты. Однако пандемия высветила решающую роль программ социальной защиты на случай безработицы для сохранения рабочих мест и доходов на основе программ защиты рабочих мест и выплат по безработице.
- *Оценки расходов* показывают, что лишь 3,6% мирового ВВП расходуется на государственную социальную защиту населения, обеспечивающую стабильность доходов лиц трудоспособного возраста.

► Социальная защита женщин и мужчин пожилого возраста по-прежнему характеризуется проблемами с точки зрения охвата и достойности уровня выплат

Основные факты

- Пенсионное обеспечение женщин и мужчин пожилого возраста является наиболее распространённой формой социальной защиты в мире и одной из ключевых составляющих усилий, направленных на решение задачи 1.3 ЦУР. Во всём мире 77,5% лиц старше пенсионного возраста получают пенсию по старости в той или иной форме. Однако значительные различия сохраняются между регионами, между сельскими районами и городами и между женщинами и мужчинами. Расходы на выплату пенсий и других пособий пожилым лицам составляют в среднем 6,9% ВВП; при этом отмечаются широкие различия между регионами.

- Значительный прогресс был достигнут на пути к расширению охвата пенсионных систем в развивающихся странах. Ещё больше обнадеживает то, что во многих странах, включая страны с уровнем дохода ниже среднего, были учреждены пенсионные системы с всеобщим охватом как часть национальных минимальных уровней социальной защиты.
- Кризис COVID-19 оказывает дополнительное давление на затраты и финансирование пенсионных систем, хотя его влияние в долгосрочной перспективе будет умеренным или низким. Решительные действия стран в ответ на кризис подчеркнули важнейшую роль, которую системы защиты в старости, включая долговременный уход, играют в обеспечении защиты пожилого населения, особенно во время кризиса, а также неотложный характер задачи по укреплению систем долговременного ухода, чтобы защитить права тех, кто нуждается в уходе, и работников, которые его обеспечивают.
- В пенсионных реформах преобладает акцент на бюджетную устойчивость в ущерб другим принципам, установленным международными нормами социального обеспечения, таким как всеобщность, достойный уровень и предсказуемость выплат, солидарное и коллективное финансирование, которые имеют решающее значение для обеспечения стабильных доходов лиц пожилого возраста. Эти принципы являются и должны оставаться главной целью любой пенсионной системы. Обеспечение достаточного уровня выплат особенно актуально для женщин, лиц, занятых на низкооплачиваемых работах, и тех, кто участвует в нестандартных формах занятости. Более того, многие страны во всех регионах мира по-прежнему прилагают огромные усилия, чтобы расширить пенсионные системы и обеспечить их финансирование; они сталкиваются со структурными препятствиями, связанными, в том числе, с низким уровнем экономического развития, высоким уровнем неформальности, низкой платёжеспособностью населения, бедностью и недостаточным бюджетным пространством.

► Социальная охрана здоровья: важная часть всеобщей системы здравоохранения

Основные факты

- Значительный прогресс был достигнут на пути к расширению охвата населения: почти две трети населения мира пользуются защитой в рамках той или иной программы. Тем не менее доступности медицинского обслуживания по-прежнему препятствуют оплата медицинских услуг из собственного кармана, физические расстояния, ограничения в составе, качестве и приемлемости медицинских услуг, длительное время ожидания и сопутствующие издержки, такие как потери рабочего времени. Кризис COVID-19 выявил недостатки, касающиеся адекватности предоставляемых услуг, и необходимость сокращения затрат из собственного кармана.
- Коллективное финансирование, объединение рисков и подход, основанный на соблюдении прав человека, являются ключевыми условиями, обеспечивающими эффективный доступ к услугам здравоохранения для всех в условиях социальных потрясений. Принципы, предусмотренные нормами МОТ, как никогда актуальны в качестве вех на пути к всеобщему охвату услугами здравоохранения, особенно в текущих условиях, сложившихся в общественном здравоохранении. В приоритетном порядке необходимо расширять сбор данных о законодательном охвате и повышать их качество, чтобы можно было отслеживать прогресс в области охвата и справедливого распределения.

- ▶ Огромное значение придаётся инвестициям, призванным повысить доступность качественных медицинских услуг. Пандемия COVID-19 дополнительно обнажила необходимость направления инвестиций в медицинские службы и улучшения координации внутри всей системы здравоохранения. Она привлекает внимание к проблемам найма, расстановки, удержания и защиты достаточно хорошо обученных, оплачиваемых и мотивированных медработников, которые могут оказывать качественные медицинские услуги.
- ▶ Для более эффективного решения основных задач здравоохранения необходимо укреплять связи и улучшать координацию между механизмами доступа к медицинским услугам обеспечения стабильного дохода населения. Кризис COVID-19 ещё ярче высветил роль системы социальной защиты в формировании моделей поведения в пользу профилактики и взаимодополняемости программ охраны здоровья и выплат пособий по болезни. Согласованные подходы особенно необходимы в отношении особых и новых потребностей, включая мобильность населения, растущее бремя продолжительных хронических болезней и старение населения. Влияние COVID-19 на население пожилого возраста ещё раз подчеркнуло необходимость координации действий систем здравоохранения и социальной помощи.

▶ Решительно двигаться к всеобщей социальной защите для достижения социальной справедливости в будущем

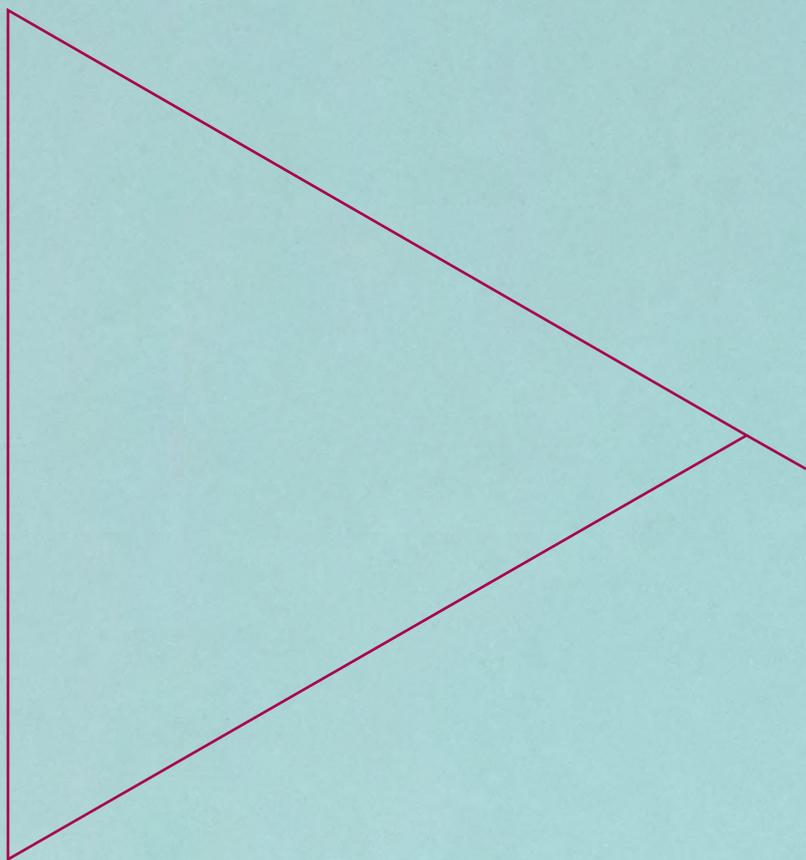
Пандемия COVID-19 ещё раз подчеркнула жизненное значение обеспечения социальной защиты с всеобщим охватом. Крайне важно, чтобы страны – правительства, социальные партнёры и другие заинтересованные стороны – противостояли давлению вернуться к минималистскому подходу и чтобы они приняли путь к амбициозной стратегии социальной защиты, направленной на борьбу с продолжающейся пандемией и обеспечение ориентированного на человека восстановления и инклюзивного будущего. На этом пути можно выделить несколько приоритетов:

- ▶ Меры социальной защиты в ответ на COVID-19 должны сохраняться до тех пор, пока кризис не утихнет и не начнётся полноценное восстановление. Это потребует дальнейших инвестиций в системы социальной защиты в целях поддержания уровня жизни, обеспечения справедливого доступа к вакцинам и услугам здравоохранения, предотвращения дальнейшего экономического спада. Обеспечение справедливого и своевременного доступа к вакцинам имеет решающее значение для охраны здоровья населения и процветания всех стран и народов. Во взаимосвязанном мире от этого зависит действительно инклюзивное восстановление.
- ▶ Не должно быть соблазна вернуться к бюджетной консолидации, чтобы покрыть огромные государственные расходы, вызванные пандемией COVID-19. Предыдущие кризисы показали, что жёсткая экономия оставляет глубокие социальные шрамы и причиняет боль самым уязвимым слоям общества. И наоборот, стремление обеспечить ориентированное на человека восстановление, позволяющее создавать рабочие места и развёртываемое в соответствии с медицинскими, социальными, экологическими и климатическими целями, может способствовать стабильности доходов, созданию рабочих мест и укреплению сплочённости общества, расширению налоговой базы и финансированию социальной защиты с всеобщим охватом.
- ▶ На фоне разрушительных последствий пандемии появляются проблески надежды на то, что общественная психология меняется. Обнажив присущую каждому человеку уязвимость и явно обозначив, что наше индивидуальное благополучие неразрывно связано с коллективным благополучием и безопасностью других, пандемия подчеркнула незаменимый характер социальной защиты. Более того, кризис показал, что у стран есть значительные возможности принять образ мышления «делать всё, что нужно» для решения приоритетных задач. Если такой политический подход сохранится, когда пандемия утихнет, он даст надежду на продвижение амбициозной стратегии на пути к ЦУР и социальной защите для всех.

- Чтобы встать на этот путь, необходимо создать долговременные всеобщие системы социальной защиты, обеспечивающие всем достойный и всеобъемлющий охват и опирающиеся на принципы действенного трёхстороннего социального диалога. Эти системы безусловно необходимы для предотвращения бедности и неравенства и преодоления текущих и будущих вызовов, в частности, посредством содействия достойному труду, поддержки женщин и мужчин в успешном преодолении испытаний на жизненном и трудовом пути, облегчения перехода работников и предприятий из неформальной в формальную экономику, поощрения структурной трансформации экономики и содействия переходу к более экологически устойчивой экономике и обществу.
- Сейчас необходимо направить дополнительные инвестиции в социальную защиту, чтобы восполнить пробелы в финансировании. В частности, приоритетные инвестиции в установление в национальном масштабе минимальных уровней социальной защиты играют важнейшую роль в решении задач Повестки дня до 2030 года. Бюджетное пространство существует даже в беднейших странах, и ключевое значение придаётся мобилизации внутренних ресурсов, хотя согласованная международная поддержка также оказывает выраженное влияние на ускорение прогресса в странах, испытывающих дефицит бюджета и экономики, особенно в странах с низким уровнем дохода и со значительной нехваткой инвестиций в социальную защиту.
- Всеобщей социальной защите содействуют совместные усилия учреждений Организации Объединённых Наций, «действующих как единое целое», и согласованные усилия, совместно предпринимаемые с соответствующими международными, региональными, субрегиональными и национальными учреждениями и социальными партнёрами, гражданским обществом и другими участниками, в том числе в рамках Глобального партнёрства за всеобщую социальную защиту.
- Открытое пандемией COVID-19 уникальное окно в сфере политики должно побудить страны принять решительные меры, чтобы обеспечить будущее социальной защиты, и энергично следовать пути амбициозной стратегии. Это даст странам возможность создать потенциал противодействия будущим кризисам и вызовам, возникающим в связи с демографическими изменениями, эволюцией сферы труда, миграцией, экологическими проблемами и экзистенциальной угрозой изменения климата. В конечном итоге, прочная система социальной защиты укрепит и обновит хрупкий общественный договор и позволит странам войти в социально-справедливое будущее.

Продвигать социальную
справедливость,
содействовать
достойному труду

Международная организация
труда является учреждением
ООН, ответственным за
сферу труда. Мы объединяем
правительства, работодателей
и работников и выступаем за
ориентированный на человека
подход к формированию
будущего сферы труда
путём создания рабочих
мест и обеспечения трудовых
прав, социальной защиты
и социального диалога.



ilo.org

Международная организация труда
Route des Morillons 4
1211 Geneva 22
Switzerland

 International Labour Organization
 @ILO
 ILOTV