

**Комиссия социального развития**

Пятьдесят седьмая сессия

11–21 февраля 2019 года

Пункт 3 предварительной повестки дня*

**Последующая деятельность в связи со Всемирной
встречей на высшем уровне в интересах
социального развития и двадцать четвертой
специальной сессией Генеральной Ассамблеи****Решение проблем неравенства и социальной
интеграции с помощью налогово-бюджетной политики
и политики в области оплаты труда и социальной
защиты****Доклад Генерального секретаря***Резюме*

Настоящий доклад представляется во исполнение резолюции [E/2018/3](#) Экономического и Социального Совета. В нем содержится краткая информация о последних тенденциях в области глобального, межстранового и внутристранового неравенства и показывается, как страны используют инструменты налогово-бюджетной политики и политики в области оплаты труда и социальной защиты для преодоления неравенства и решения проблем социальной интеграции. В нем также содержатся рекомендации в отношении возможных путей достижения странами дальнейшего прогресса в этих вопросах.

* [E/CN.5/2019/1](#).



I. Введение

1. Высокая степень неравенства в доходах негативно влияет на долгосрочные темпы и устойчивость экономического роста, поскольку из-за недостаточных инвестиций в образование и здравоохранение снижаются производительность и экономическая активность¹. Усиление неравенства в доходах ведет к снижению межпоколенческой мобильности и ослаблению влияния экономического роста на сокращение масштабов нищеты и подрывает социальную сплоченность и доверие к социально-политическим системам. Глубокое социальное разочарование и политическая нестабильность — это удел как раз тех стран, где часть населения осталась за бортом процессов глобализации, либерализации и экономического роста. Обратив внимание на проблемы неравенства, отсутствия равных возможностей и права голоса, хронической безработицы и социальной изоляции заставили волнения и массовые протесты, вызванные обрушением рынков, и особенно глобальным кризисом 2008 года². Увеличение разрыва в уровнях доходов и богатства привело к формированию глобального консенсуса относительно необходимости борьбы с растущим неравенством и решения проблемы социальной изоляции.

II. Неравенство как препятствие на пути социальной интеграции и устойчивого развития в интересах всех

A. Тенденции в области неравенства в доходах и имущественного неравенства

2. Уровень глобального неравенства остается весьма высоким несмотря на его резкое снижение в последние годы³. С 1990 года снижается также уровень неравенства в доходах между странами. При этом во многих регионах мира растет средний уровень внутривнутристранового неравенства⁴. С 1980 года разрыв в уровнях доходов увеличился почти во всех регионах. Усиление неравенства внутри стран привело к тому, что на самый богатый 1 процент населения мира сейчас приходится в два раза большая часть прироста мирового дохода, чем на самые бедные 50 процентов⁵. Хотя доходы беднейших 50 процентов населения мира растут, в период с 1980 года по 2016 год этой части населения досталось лишь 12 процентов совокупного прироста доходов, тогда как богатейшему 1 проценту населения — 27 процентов. Что касается доли беднейших 50 процентов населения в общем объеме мировых доходов, то в течение этого периода она не росла, оставаясь на уровне примерно 9 процентов. Глобальный кризис 2008 года ускориł рост неравенства в доходах, особенно в странах, где сокращение объемов производства и увеличение безработицы были наиболее значительными⁶.

¹ J. Ostry, A. Berg and C. Tsangarides, “Redistribution, inequality, and growth”, IMF Staff Discussion Note 14/02 (February 2014).

² *Report on the World Social Situation 2013: Inequality Matters* (United Nations publication, Sales No. 13.IV.2).

³ Термин «глобальное неравенство» означает относительное неравенство в доходах между всеми народами мира, независимо от того, где они проживают.

⁴ Christoph Lakner and Branko Milanovic, “Global income distribution: from the fall of the Berlin Wall to the great recession”, *World Bank Economic Review*, vol. 30, No. 2, pp. 203–232.

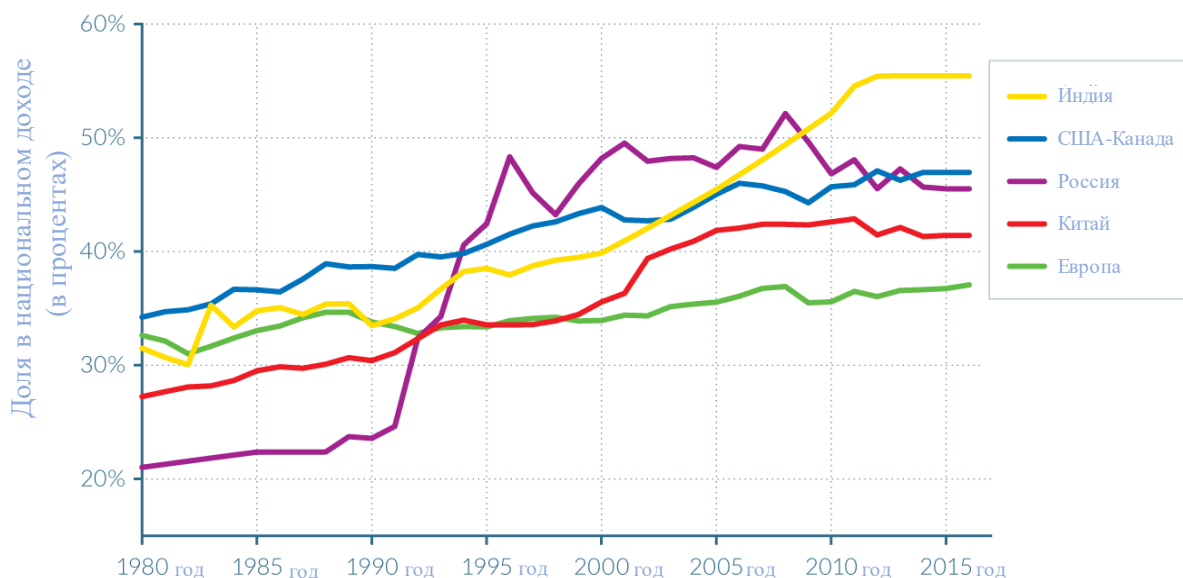
⁵ Facundo Alvaredo and others, *World inequality report 2018* (World Inequality Lab, 2017). См. <https://wir2018.wid.world/download.html>.

⁶ International Monetary Fund (IMF), *World Economic Outlook: Challenges to Steady Growth* (October 2018).

3. Что касается имущественного неравенства, то доля богатства, приходящаяся на богатейший 1 процент населения мира, увеличилась с 28 процентов в 1980 году до 33 процентов в 2016 году. Если мир пойдет по пути Китая, Европы и Соединенных Штатов Америки, то к 2050 году доля самого богатого 1 процента населения в мировом богатстве достигнет 39 процентов⁷. В 2017 году самому богатому 1 проценту населения досталось 82 процента прироста мирового богатства, тогда как 3,7 миллиарда человек, составляющие беднейшие 50 процентов населения, не увидели никакого улучшения своего материального положения⁸.

4. Темпы роста неравенства в доходах в мире сильно различаются по регионам. Так, в Европе с 1980 года они носят умеренный характер. Напротив, в Северной Америке и Азии разрыв в доходах увеличивается стремительно, но при этом наиболее высокий уровень неравенства в доходах по-прежнему наблюдается в Латинской Америке, на Ближнем Востоке и в странах Африки к югу от Сахары⁹, хотя в период с 1991 года по 2011 год в 17 странах субсахарского региона отмечалось его снижение¹⁰. Звание абсолютного чемпиона по неравенству в мире перешло от Латинской Америки и Карибского к региону Ближнего Востока. Как и с какой скоростью растет неравенство в различных районах мира видно из приведенной ниже диаграммы.

Доля богатейших 10 процентов населения в национальном доходе в различных странах мира, 1980–2016 годы



Источник: Facundo Alvaredo and others, *World inequality report 2018* (World Inequality Lab, 2017).

5. С 1980 года наблюдалась тенденция к усилению межстранового неравенства, которая после 2000 года сменилась тенденцией к его ослаблению. В целом же происходит сближение уровней доходов в развитых и развивающихся

⁷ Facundo Alvaredo and others, см. сноску 5 выше.

⁸ Oxfam International, *Reward Work, Not Wealth* (Oxford, January 2018).

⁹ Facundo Alvaredo and others, см. сноску 5 выше.

¹⁰ United Nations Development Programme (UNDP), *Income Inequality Trends in sub-Saharan Africa* (New York, 2017). См. www.africa.undp.org/content/dam/rba/docs/Reports/undp-rba_Income%20Inequality%20in%20SSA_Chapter%201.pdf.

странах¹¹. Такое сближение объясняется главным образом быстрыми темпами роста в Азии, прежде всего в Китае и Индии, и низкими темпами роста в Западной Европе. Быстрый рост в Китае и Индии привел к значительному росту доходов беднейшей половины мирового населения. При этом темпы роста национального дохода на душу населения в странах Африки к югу от Сахары и в странах Латинской Америки с 1980 года отстают от среднемировых.

6. Если масштабы глобального неравенства, возможно, и сократились, то внутривнутристрановое неравенство во многих случаях только усилилось, хотя общая картина зависит от выбранного временного периода и используемых показателей. Рост неравенства в доходах носит неравномерный характер: в период после 1980 года наиболее быстрыми темпами такое неравенство росло в Северной Америке, Китае, Индии и Российской Федерации¹². В некоторых странах усилилось неравенство между регионами, появились экономически депрессивные регионы и стало более заметным неравенство в больших и малых городах.

В. Тенденции в области неравенства, не связанного с доходами

7. Неравенство в доходах — это лишь один из аспектов неравенства. Другие его аспекты связаны с неравным доступом к образованию, медицинской помощи, производственным активам и финансовым услугам и неравными возможностями в этих областях, а также с неравенством в части политического представительства. Все эти составляющие неравенства взаимосвязаны и усиливают друг друга, порождая значительные различия между группами населения, в том числе уровнях общего благосостояния и размерах получаемых на протяжении жизни доходов. Так, например, человек с плохим здоровьем меньше работает и меньше получает, в результате чего его заработок за всю трудовую жизнь будет меньше, чем у здоровых работников. При этом у мужчин с низким уровнем образования из-за плохого здоровья размер заработка за трудовую жизнь сокращается на 33 процента, тогда как у хорошо образованных мужчин только на 17 процентов¹³.

8. Неравенство такого рода сохраняется несмотря на достигнутый в мире значительный прогресс в области охраны здоровья. Общие глобальные тенденции свидетельствуют о сближении таких показателей, как продолжительность жизни, детская смертность и средняя продолжительность образования. Люди в мире стали жить дольше: средняя ожидаемая продолжительность жизни при рождении увеличилась с 58,1 года в 1970–1975 годах до 70,8 года в 2010–2015 годах. Разрыв в продолжительности жизни между более развитыми и менее развитыми регионами сократился с 16,4 года в 1970–1975 годах до 9,3 года в 2010–2015 годах. Однако несмотря на успехи в области здравоохранения между странами и регионами все еще сохраняются значительные различия. Так, дети, родившиеся в странах Африки к югу от Сахары, имеют больше шансов умереть, не дожив до 5 лет, чем дети, родившиеся в других регионах мира. Показатели состояния здоровья различаются также между отдельными лицами и группами лиц. Во многих странах продолжительность жизни человека, особенно если он беден, во многом зависит от того, где он живет.

¹¹ François Bourguignon, *The Globalization of Inequality* (Princeton, Princeton University Press, 2015).

¹² Facundo Alvaredo and others, см. сноску 5 выше, и World Bank, *Poverty and Shared Prosperity 2018: Piecing Together the Poverty Puzzle* (Washington, D.C., 2018), см. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30418/9781464813306.pdf>.

¹³ OECD, *Preventing Ageing Unequally* (Paris, 2017). См. www.oecd-ilibrary.org/employment/preventing-ageing-unequally_9789264279087-en.

9. Население мира стало более образованным, чем когда-либо ранее. Средний уровень образования в странах неуклонно растет, причем особенно значительные успехи в области школьного образования достигнуты в развивающихся странах. Средний показатель продолжительности школьного обучения для лиц старше 15 лет в мире увеличился с 4,39 года в 1970 году до 7,89 года в 2010 году. Хотя различия в уровнях образования между развитыми и развивающимися странами сокращаются, разрыв в средней продолжительности обучения между ними все еще остается весьма значительным (4,1 года в 2010 году, что лишь на один год меньше, чем в 1950 году). В развивающихся странах средняя продолжительность школьного обучения увеличилась с 3,35 года в 1970 году до 7,2 года в 2010 году. В развитых же странах она достигла в 2010 году 11,30 года против 7,64 года в 1970 году¹⁴. Важным аспектом внутристранового неравенства остается неравенство между группами населения. Так, в Индии вероятность наличия школьного образования у женщин в возрасте 20–24 лет из бедных сельских семей в 21,8 раза ниже, чем у женщин того же возраста из богатых городских семей; при этом в 5,1 раза выше вероятность того, что они вышли замуж до достижения 18-летнего возраста¹⁵. Имеет место также значительное возрастное и гендерное неравенство. Так, в странах Южной Азии продолжительность школьного обучения девочек составляла в 2010 году 68,6 процента от продолжительности школьного обучения мальчиков против 80,0 процента в странах Африки к югу от Сахары и 98,3 процента в странах Европы и Центральной Азии.

10. В целях обеспечения и расширения доступа к финансовым услугам тех слоев населения и регионов, которым ранее такие услуги были недоступны или доступны в ограниченных пределах, во многих странах сейчас поощряются мобильные платежи и меры по расширению масштабов банковской деятельности¹⁶.

III. Неравенство, социальная интеграция и налогово-бюджетная политика

A. Влияние налоговой политики и политики в области государственных расходов на решение проблем неравенства и социальной интеграции

11. Под налогово-бюджетной политикой понимается главным образом регулирование правительствами налоговых поступлений и государственных расходов, а также систем льгот и пособий, включая трансферты и субсидии. Когда такая политика носит инклюзивный характер, она может стать эффективным инструментом сокращения масштабов неравенства в доходах и поощрения инклюзивного роста. Налогово-бюджетная политика может также служить инструментом решения проблем на пути социальной интеграции, и в частности способствовать обеспечению равных возможностей и условий для всех членов общества, что предполагает укрепление потенциала людей, выравнивание возможностей в области образования, охраны здоровья и занятости и улучшение доступа к качественной базовой инфраструктуре, а также устранение барьеров на пути доступа к финансовым услугам. Для обеспечения эффективности такой политики

¹⁴ www.barrolee.com/data/yrsch.htm.

¹⁵ United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (UN-Women), *Turning Promises into Action: Gender Equality in the 2030 Agenda for Sustainable Development* (United States, 2018).

¹⁶ World Bank Group, *Toward Universal Financial Inclusion in China: Models, Challenges, and Global Lessons* (2018). См. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/29336/FinancialInclusionChinaP158554.pdf?sequence=9>.

директивные органы должны анализировать последствия налоговых и бюджетных мер в комплексе, а не по отдельности. Они должны стремиться к тому, чтобы при определении объемов и структуры бюджетных расходов на социальные нужды учитывались в первую очередь интересы малоимущих слоев населения, чтобы такие расходы были направлены на выравнивание доходов населения и чтобы приоритет отдавался финансированию эффективных программ. Не менее важное значение имеет прогрессивный характер налогообложения.

12. Проведенное в 2018 году исследование по 29 странам с низким и средним уровнем дохода с охватом периода где-то с 2010 года показало, что налогово-бюджетные системы, помогая сократить масштабы неравенства в доходах, иногда провоцируют рост нищеты. Благодаря налогам, субсидиям и социальным расходам масштабы неравенства не увеличились ни в одной стране. Однако в Эфиопии, Объединенной Республике Танзания, Гане, Никарагуа, Уганде и Гватемале увеличилась доля населения, живущего в условиях крайней нищеты (по критерию дохода за вычетом налогов, но с учетом пособий). Это объясняется тем, что из-за потребительских налогов люди, живущие в нищете, стали чистыми донорами налогово-бюджетной системы¹⁷. Главное требование к налогово-бюджетной системе должно состоять как раз в недопущении того, чтобы малообеспеченные граждане становились чистыми плательщиками, а к такому нежелательному результату может привести высокий уровень потребительских налогов на основные товары. Ослабить регрессивный характер налогов на товары и услуги может отмена или снижение налогов на основные товары потребительской корзины домашних хозяйств с низким уровнем дохода при одновременном повышении налогов на предметы роскоши, основными потребителями которых являются более зажиточные домашние хозяйства.

13. В развитых странах основным инструментом налогово-бюджетной политики, направленной на сокращение масштабов неравенства, повышение уровня образования населения и улучшение его медицинского обслуживания служат трансферты. Данные по странам — членам Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) за период, предшествовавший рецессии 2008 года, свидетельствуют о том, что сокращение масштабов неравенства в доходах в этих странах в указанный период почти на три четверти было обусловлено денежными трансфертами и на треть — прямыми налогами¹⁸. В странах Европейского союза сокращение масштабов неравенства на треть было достигнуто за счет перераспределения доходов через систему налогов и выплат. Преодолению неравенства в доходах в период 1980–2014 годов во многом способствовали также государственные инвестиции в систему образования и здравоохранения, а также пособия по болезни и инвалидности, семейные пособия и пособия на детей. Однако из-за поведенческих особенностей и макроэкономических последствий общее воздействие налогово-бюджетной политики на сокращение масштабов неравенства было меньшим, чем прямой эффект от такой политики.

14. Опыт развитых стран говорит также о том, что налогово-бюджетная политика оказывает стабилизирующее влияние на доходы и потребление в течение экономического цикла, способствуя тем самым предотвращению нищеты в периоды экономического спада. Часть потребительских расходов замещается

¹⁷ Nora Lustig, “Fiscal policy, income redistribution, and poverty reduction in low and middle income countries”, Center for Global Development Working Paper 448 (January 2017, updated July 2018). См. www.cgdev.org/sites/default/files/fiscal-policy-income-redistribution-and-poverty-reduction-july-2018-revision.pdf.

¹⁸ Isabelle Joumard, Mauru Pisu and Debbie Bloch, “Tackling income inequality: The role of taxes and transfers”, *OECD Journal: Economic Studies*, No. 1 (2012), pp. 37–70. См. www.oecd.org/eco/public-finance/TacklingIncomeInequalityTheRoleOfTaxesAndTransfers.pdf.

сбережениями. Трансферты же помогают людям быстрее вернуться к нормальной жизни после пережитых экономических потрясений. Чем прогрессивнее система налогов и выплат, тем больше ее стабилизационный эффект. В Соединенных Штатах бюджетные трансферты, в том числе в виде налоговых зачетов, служат важным инструментом борьбы с бедностью. Помимо оказания материальной поддержки работающему малоимущему населению, программа бюджетных трансфертов способствует социальной интеграции, поощряя участие лиц с низким уровнем дохода в рынке труда. Эта программа вносит вклад в сокращение масштабов неравенства еще и благодаря своим долгосрочным последствиям, в том числе улучшению охраны материнского и детского здоровья, положительному влиянию на развитие детей, включая улучшение успеваемости, снижению заболеваемости населения и увеличению доходов в зрелом возрасте¹⁹.

15. На выбор и масштабы использования инструментов налогово-бюджетной политики, с помощью которых страны регулируют распределение доходов, влияет ряд факторов, включая административные возможности, предпочтения населения в части перераспределения доходов, роль, отводимую государству, и национальные политико-экономические соображения. При этом должна учитываться необходимость сбалансированного подхода, с тем чтобы политика государства в области налогов и расходов не лишала население стимулов к труду, а домашние хозяйства и компании — к инвестициям в образование и предпринимательскую деятельность. Когда рост располагаемых доходов работников отстает от роста из номинальных заработков, стимулы к труду, как правило, ослабевают. Часто это является результатом увеличения подоходных налогов и налогов с заработной платы или сокращения размеров социальных пособий.

16. Директивные органы должны анализировать влияние увеличения налогов на размер трудовых доходов, а также влияние взносов на цели социального страхования стимулы к труду. Кроме того, социальные трансферты нуждающимся могут служить фактором, лишаящим безработных низкоквалифицированных работников, лиц старших возрастов и вторых кормильцев в семьях стимулов к поиску работы. Стимулировать молодых и пожилых работников к участию в трудовой деятельности и тем самым способствовать сокращению числа потенциальных получателей социальных пособий могут адресные налоговые реформы, включая предоставление указанным категориям работников, в случае их занятости, налоговых вычетов и различного рода налоговых льгот. Для работодателей же стимулом к трудоустройству безработных может служить, например, временное уменьшение размера взносов на цели социального страхования работников²⁰.

В. Влияние государственных расходов на решение проблем неравенства и социальной интеграции

17. Высокоредистрибутивные социальные трансферты, направленные на преодоление неравенства в возможностях, в том числе государственные расходы на образование и здравоохранение и выплату социальных пособий, имеют важные долгосрочные последствия. Аналогичный эффект дают и инвестиции в базовую инфраструктуру. Такие трансферты и инвестиции способствуют также сокращению масштабов нищеты и социальной интеграции. Социальные расходы на расширение доступа к образованию и медицинским услугам в последние 15 лет

¹⁹ Hilary Hoynes, “The earned income tax credit: a key policy to support families facing wage stagnation” (Berkeley, California, Institute for Research on Labor and Employment, January 2017). См. <http://irle.berkeley.edu/files/2017/IRLE-The-Earned-Income-Tax-Credit.pdf>.

²⁰ OECD, *Taxation and Employment*. OECD Tax Policy Studies No. 21 (2011).

позволили сократить разрыв в уровнях доходов в странах с формирующейся рыночной экономикой и развивающихся странах, поскольку способствовали преодолению неравенства в области образования и здравоохранения и увеличению среднего класса. В Латинской Америке увеличение расходов на образование является главной причиной неуклонного сокращения разрыва в уровнях доходов населения²¹. В Азии социальные расходы на образование и здравоохранение также способствовали значительному сокращению масштабов неравенства в доходах²².

18. Напротив, ужесточение социальной политики, выражающееся, в частности, в сокращении государственных расходов на программы социальной защиты, уменьшении размеров пособий и установлении более жестких критериев отбора кандидатов на их получение, ведет к ухудшению ситуации с распределением доходов как в развитых, так и в развивающихся странах²³. В качестве примера можно сослаться на опыт таких стран, как Соединенное Королевство и Нидерланды, где урезание пособий по безработице и нетрудоспособности и ужесточение требований к их получателям в 1980-х и середине 1990-х годов сопровождалось резким увеличением разрыва в доходах населения. Хотя эти меры позволили сдержать рост государственных расходов, они привели к резкому сокращению реальных располагаемых доходов многих бенефициаров²⁴.

19. Широко признается, что всеобщим «уравнителем» и инструментом социальной интеграции является образование. Считается, что в развивающихся странах расходы на дошкольное, начальное и среднее образование служат прежде всего интересам бедных слоев населения²⁵. Социальные расходы на образование вносят также вклад в обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей женщин, способствуя увеличению занятости женщин и улучшению охраны здоровья матери и ребенка. Дотируя образование на различных уровнях и инвестируя средства в систему профессиональной подготовки, государство с помощью своей налогово-бюджетной политики влияет на решения, принимаемые домашними хозяйствами. Поэтому субсидии на образование являются важной статьей расходов как в развитых, так и в развивающихся странах. В странах ОЭСР государственные расходы на образование составляют в среднем 6 процентов от валового внутреннего продукта²⁶. В развивающихся странах увеличение охвата населения средним и высшим образованием ведет к сокращению масштабов имущественного неравенства. В Африке, например, уровень дохода напрямую зависит от уровня образования²⁷. Более того, в связи с увеличением спроса на выпускников технических колледжей дивиденд от высшего

²¹ E. Tsounta and A.I. Osueke, *What is Behind Latin America's Declining Income Inequality?*, IMF Working Paper WP/14/124 (2014).

²² Seok-Kyun Hur, *Government Spending and Inclusive Growth in Developing Asia*, Asian Development Bank Economics Working Paper Series No. 415 (November 2014).
См. <https://ssrn.com/abstract=2558893>.

²³ ILO, *World Social Protection Report 2017–2019: Universal Social Protection to Achieve the Sustainable Development Goals* (Geneva, International Labour Office, 2017).

²⁴ Koen Caminada and Kees Goudswaard, “International trends in income inequality and social policy”, *International Tax and Public Finance*, vol. 8, No. 4, pp. 395–415.

²⁵ Nora Lustig, “The redistributive impact of government spending on education and health: evidence from thirteen developing countries in the Commitment to Equity Project”, Commitment to Equity Project Working Paper No. 30 (March 2015).
См. www.commitmenttoequity.org/publications_files/Comparative/CEQWPNo30%20RedisImpactGovntSpendEducHealth%20March%202015.pdf.

²⁶ Robert A. J. Dur and Coen N. Teulings, “Are education subsidies an efficient redistributive device?”, в Jonas Agell, Michael Keen and Alfons J. Weichenrieder (eds.), *Labour Market Institutions and Public Regulation* (Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 2004), pp. 123–161.

²⁷ Abebe Shimeles, “Can higher education reduce inequality in developing countries?”, *IZA World of Labor*, July 2016. См. <http://dx.doi.org/10.15185/izawol.273>.

образования в виде более высокого заработка на протяжении всей жизни увеличился во всем мире. Так, в Соединенных Штатах, у работников, имеющих степень бакалавра и занятых полный рабочий день, медианный годовой доход на 79 процентов больше, чем у работников, закончивших только среднюю школу²⁸. Однако в нынешних условиях, когда доступ к высшему образованию приобретает все более стратифицированный характер, т.е. когда поступление в ведущие университеты все больше зависит от социально-экономического статуса, расширение охвата населения высшим образованием может потенциально усугубить неравенство. Не может не беспокоить также тот факт, что, хотя политика субсидирования образования стимулирует инвестиции в образование и профессиональную подготовку, она может носить регрессивный характер, поскольку наибольшие выгоды от нее могут получать студенты из более благополучных и лучше информированных семей.

20. Во многих странах директивные органы стремятся сократить масштабы неравенства в доходах и другого неравенства и преодолеть препятствия на пути социальной интеграции, такие, например, как высокий уровень безработицы среди молодежи, путем увеличения доли расходов на образование в общем объеме государственных расходов. В 2015 году бюджетные расходы на образование в мире составили 4,7 процента от мирового ВВП и 14,1 процента от общего объема государственных расходов²⁹. Государственные расходы на образование включают расходы на обеспечение функционирования системы бесплатного или субсидируемого школьного образования, в том числе расходы на учителей, помещения для занятий и учебные материалы. Сокращение масштабов неравенства в области образования в мире объясняется главным образом увеличением государственных расходов на образование в процентах к национальному доходу во многих развивающихся странах. Использование образования в качестве инструмента борьбы с неравенством и решения проблем социальной интеграции предполагает увеличение государственных расходов на расширение охвата населения школьным образованием и увеличение доли учащихся, особенно из числа девочек, детей-инвалидов, детей, относящихся к этническим и религиозным меньшинствам, а также детей из малообеспеченных семей, отдаленных сельских районов и городских трущоб, заканчивающих школу. Однако расходы в интересах таких детей не столь велики. В 2013 году предполагалось, что для достижения к 2015 году цели обеспечения базового образования для всех детей в 46 странах с низким и средним уровнем дохода объем государственных расходов и донорского финансирования должен будет увеличиваться на 26 млрд долл. США в год³⁰. Предполагалось также, что в период с 2015 года по 2030 год потребуются ежегодные расходы в размере 340 млрд долл. США (против 149 млн долл. США в 2012 году) для обеспечения того, чтобы все дети и подростки в странах с низким уровнем дохода и уровнем дохода ниже среднего имели доступ к качественному образованию — от дошкольного до среднего³¹.

21. Директивные органы стремятся также устранить кредитные ограничения, которые препятствуют доступу учащихся из малообеспеченных семей к высшему образованию, поскольку ссуды и субсидии на оплату расходов на

²⁸ Sandy Baum, *Higher Education Earnings Premium: Value, Variation, and Trends* (Washington, D.C., Urban Institute, February 2017).

²⁹ United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), *Global Education Monitoring Report 2017/18: Accountability in Education — Meeting Our Commitments* (Paris, 2017). См. <http://unesdoc.unesco.org/images/0025/002503/250392E.pdf>.

³⁰ UNESCO, “Education for all is affordable — by 2015 and beyond”, *Education for All Global Monitoring Report, Policy Paper 06*, February 2013. См. <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002199/219998E.pdf>.

³¹ http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/education-2030-incheon-framework-for-action-implementation-of-sdg4-2016-en_2.pdf.

получение высшего образования выдаются в зависимости от дохода родителей. Меры в этой области способствуют академическим успехам малоимущих учащихся. Однако в некоторых странах ссуды на образование, призванные обеспечить равный доступ к образованию для всех, являются тяжким бременем для учащихся со средним и низким уровнем дохода и лишь усугубляют неравенство в доходах и имущественное неравенство.

22. Для преодоления этой тенденции необходимы меры по расширению государственной поддержки доступного высшего образования и возможностей для его получения. Особенно тяжелым бременем долги по кредитам на образование являются для женщин, поскольку на их погашение им требуется больше времени, в том числе из-за гендерных различий в уровнях оплаты труда. Согласно некоторым данным, в развитых странах повышение общего уровня образования населения ведет к чистому увеличению масштабов неравенства в доходах³². В этой группе стран такой негативный эффект от повышения уровня образования перевешивает позитивный эффект от сокращения масштабов неравенства в области образования. В развивающихся же странах, где широко используется детский труд, образование детей ставит семьи, в которых на детях лежит значительная часть обязанностей по дому, ведению домашнего хозяйства и выполнению другой работы, приносящей доход, перед трудным выбором³³. В отсутствие обязательного школьного образования или законодательства, запрещающего детский труд, увеличение государственных расходов на образование может усугубить неравенство между детьми, которые воспользовались расширившимися возможностями для получения школьного образования, и детьми, которые не смогли этого сделать.

23. О приверженности правительства делу преодоления неравенства и выравнивания возможностей говорит также доля расходов на расширение доступа населения к недорогим и качественным медицинским услугам и медицинской помощи в общем объеме государственных расходов. В 2010 году или примерно в это время государственные расходы на здравоохранение составляли от 0,9 процента от ВВП в Индонезии до 1,3 процента в Эфиопии и 5,2 процента в Бразилии³⁴. Обусловленное уровнем доходов неравенство в области здравоохранения не столь выражено в странах с общедоступной государственной системой здравоохранения или высоким уровнем государственных расходов на социальные нужды³⁵. В Европе социальные расходы способствуют преодолению различий между странами в показателях состояния здоровья населения³⁶. В Кении дегельминтизация в детском возрасте оказалась эффективным средством борьбы с пропусками школьных занятий, а также способствовала увеличению (на 21–29 процентов) средней заработной платы в зрелом возрасте³⁷. Увеличение доли государственных расходов на здравоохранение может прямо способствовать улучшению состояния здоровья детей, подростков и матерей и обеспечить большую

³² David Coady and Allan Dizioli, *Income Inequality and Education Revisited: Persistence, Endogeneity and Heterogeneity*, IMF Working Paper WP/17/126 (2017).

³³ Martin Ravallion and Quentin Wodon, “Does child labour displace schooling? Evidence on behavioural responses to an enrollment subsidy”, *The Economic Journal*, vol. 110, No. 462 (March 2000), pp. C158–C175.

³⁴ Nora Lustig, см. сноску 25 выше.

³⁵ Javier Alvarez-Galvez and others, “The impact of socio-economic status on self-rated health: Study of 29 countries using European social surveys (2002–2008)”, *International Journal of Environmental Research and Public Health*, vol. 10 (March 2013), pp. 747–761.

³⁶ Javier Álvarez-Gálvez and Antonio M. Jaime-Castillo, “The impact of social expenditure on health inequalities in Europe”, *Social Science and Medicine*, vol. 200 (March 2018), pp. 9–18.

³⁷ Sarah Baird and others, “Worms at work: long-run impacts of child health gains” (2011). См. www.cgdev.org/sites/default/files/archive/doc/events/KLPS-Labor_2011-05-16-Circulate.pdf.

межпоколенческую экономическую мобильность. Более того, в странах с формирующейся рыночной экономикой и странах с низким уровнем дохода ликвидация неравенства в части доступа к базовым медицинским услугам может привести к увеличению продолжительности жизни населения в среднем на 1,3 года даже при том же уровне государственных расходов³⁸.

24. Вместе с тем важно отметить, что страны не могут преодолеть неравенство в показателях состояния здоровья своих граждан и уровнях развития систем здравоохранения, равно как и не могут улучшить эти показатели только за счет простого увеличения бюджетных расходов на здравоохранение. Так, медицинские расходы на индивидуальном уровне могут усугубить неравенство в доходах и увеличить масштабы бедности, поскольку малообеспеченные граждане тратят на медицинские услуги гораздо большую часть своих доходов, чем их более состоятельные соотечественники. На макроуровне расходы на здравоохранение могут «отбирать» ресурсы у других секторов, таких как образование или защита окружающей среды.

25. Помимо государственных расходов на образование, здравоохранение и социальную защиту сокращению масштабов неравенства в доходах и социальной интеграции могут способствовать налогово-бюджетные меры, направленные на улучшение доступа к качественным базовым инфраструктурным услугам, в том числе к дорогам, энергосетям, системам водоснабжения и санитарным услугам, особенно в сельских и отдаленных районах³⁹. Расходы на эти цели стимулируют рост доходов в таких районах и тем самым способствуют сокращению масштабов пространственного неравенства. Доступ к инфраструктуре устраняет физические препятствия для доступа к образованию, медицинским услугам и даже к рынку труда, что помогает преодолеть неравенство и социальную изоляцию. Многими странами в качестве финансового инструмента борьбы с неравенством и социальной изоляцией используется субсидирование цен на энергоресурсы в интересах малообеспеченных групп населения и домашних хозяйств с низким уровнем дохода. Однако опыт развивающихся стран свидетельствует о том, что самые богатые 20 процентов домашних хозяйств получают в среднем в семь раз больше выгод от такого субсидирования, чем беднейшие 20 процентов, что только усугубляет неравенство⁴⁰.

26. На Ближнем Востоке и в Северной Африке для сокращения масштабов неравенства многие страны широко используют субсидирование потребительских расходов, в том числе расходов на топливо, продовольствие и жилье. В 2011 году расходы стран региона на эти цели составили 8,6 процента от общего объема регионального ВВП, или 22 процента всех бюджетных расходов⁴¹. В Малайзии на субсидирование расходов на энергоресурсы тратится около 5 процентов ВВП. Хотя такое субсидирование является во многих странах частью общественного договора, оно снижает эффективность экономики и мало что дает в плане поддержки малообеспеченных групп населения. Однако отказ от него приведет к росту цен и увеличению расходов домашних хозяйств на энергию и транспорт, что усилит общее неравенство, особенно в городских районах.

³⁸ IMF, “Tackling inequality”, *Fiscal Monitor* (October 2017). См. www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2017/10/05/fiscal-monitor-october-2017.

³⁹ Asian Development Bank, *Infrastructure for Supporting Inclusive Growth and Poverty Reduction in Asia* (2017). См. www.adb.org/sites/default/files/publication/29823/infrastructure-supporting-inclusive-growth.pdf.

⁴⁰ David Coady, Valentina Flamini and Louis Sears, “The unequal benefits of fuel subsidies revisited: evidence for developing countries”, in Benedict Clements and others (eds.), *Inequality and Fiscal Policy* (Washington, D.C., International Monetary Fund, 2015).

⁴¹ Carlo Sdravovich and others, *Subsidy Reform in the Middle East and North Africa: Recent Progress and Challenges Ahead* (Washington, D.C., IMF, 2014).

27. Важно отметить, что страны с высоким уровнем государственного долга, испытывающие значительные среднесрочные потребности в финансовых ресурсах, могут из-за бюджетных трудностей оказаться перед необходимостью сокращения расходов на государственные услуги и социальные пособия и повышения налогов, которые они до этого снижали. Как показывает опыт, такие меры ведут к усилению неравенства в доходах и увеличению масштабов нищеты. Консолидация бюджетов в 17 странах ОЭСР в период 1978–2009 годов имела своим результатом усиление неравенства в доходах, долгосрочное увеличение безработицы и сокращение доли заработной платы в общем объеме доходов населения⁴².

IV. Неравенство, социальная интеграция и политика в области оплаты труда

28. Данные по развитым странам, странам с формирующейся рыночной экономикой и странам с низким уровнем дохода свидетельствуют о том, что на заработную плату может приходиться до 70 процентов всех доходов домашних хозяйств. Поэтому распределение заработной платы и возможности трудоустройства на рынке труда в значительной степени определяют во многих странах динамику общего неравенства в доходах. В период 2006–2010 годов на такую динамику во многом влияли изменения в масштабах неравенства в оплате труда (с учетом роли других источников дохода домашних хозяйств и динамики занятости). Сильнее всего влияние заработной платы ощущали работники со средним уровнем дохода⁴³. Дискриминация в оплате труда, жертвами которой становятся женщины, молодежь, лица старших возрастов, инвалиды, представители коренных народов и трудящиеся-мигранты оборачивается для этих групп потерями в заработной плате, пенсиях и пособиях по социальному обеспечению. Поэтому ликвидация дискриминации должна быть частью общей стратегии борьбы с неравенством, особенно с неравенством между социальными группами, и с социальной изоляцией неимущих и уязвимых слоев населения. Увеличение заработной платы позволяет покончить с нищетой и зависимостью от социальных пособий.

29. Не может не вызывать беспокойства также стагнация заработной платы. Хотя со времени окончания кризиса 2008 года в мире наблюдается снижение уровней безработицы, рост заработной платы остается вялым. Согласно оценкам Международной организации труда (МОТ), уровень безработицы в мире, который непрерывно рос в течение трех лет, сейчас стабилизировался. В 2018 году он составит, как ожидается, 5,5 процента против 5,6 процента в 2017 году. При этом общее число безработных не изменится и будет оставаться на уровне свыше 192 миллионов человек. Кроме того, по состоянию на 2017 год 1,4 миллиарда работников не имели твердых гарантий сохранения своих рабочих мест⁴⁴. В развитых странах в 2018 году прогнозируется снижение безработицы до 5,5 процента, что ниже предкризисного уровня. По сравнению с 2016 годом рост занятости ускорился также в странах с формирующейся рыночной экономикой и развивающихся странах. Однако он все еще отстает от роста численности рабочей силы. Что касается участия в рынке труда, то больше

⁴² Laurence Ball and others, *The Distributional Effects of Fiscal Consolidation*, IMF Working Paper WP/13/151 (June 2013).

⁴³ ILO, *Global Wage Report 2014/15: Wages and Income Inequality* (Geneva, International Labour Office, 2015).

⁴⁴ ILO, *World Employment and Social Outlook: Trends 2018* (Geneva, International Labour Office, 2018).

шансов остаться без работы или получить работу без гарантий ее сохранения имеют женщины, молодежь, инвалиды и лица старших возрастов.

30. Увеличение заработной платы является недостающим элементом процесса восстановления экономики, происходящего в настоящее время во многих странах. Уже в течение многих десятилетий рост заработной платы отстает от роста производительности, а также от роста стоимости жизни, что ведет к снижению покупательной способности работников. В 2015 году темпы роста заработной платы в мире замедлились до 1,7 процента против 2,5 процента в 2012 году, при том что до кризиса они составляли около 3,0 процента. Без учета же Китая они снизились с 1,6 процента в 2012 году до 0,9 процента в 2015 году. Темпы роста заработной платы в развитых странах Группы 20 составили в 2015 году 1,7 процента против 0,2 процента в 2012 году. Это самый высокий показатель за десятилетие. Напротив, в странах с формирующейся рыночной экономикой и развивающихся странах, входящих в Группу 20, темпы роста реальной заработной платы снизились за этот период с 6,6 процента до 2,5 процента.

31. В Европе рост реальной заработной платы, сменившийся ее снижением в посткризисный период, восстановился к 2015 году, однако с тех пор остается вялым. В 2016 году без учета стран Восточной Европы он замедлился до 1,3 процента (против 1,6 процента в 2015 году) и почти остановился в 2017 году. В Соединенных Штатах темпы роста реальной заработной платы снизились с 2,2 процента в 2015 году до 0,7 процента в 2016 и 2017 годах⁴⁵. За период с октября 2017 года по октябрь 2018 года реальный средний недельный заработок в стране увеличился на 0,9 процента⁴⁶. В Азиатско-Тихоокеанском регионе темпы роста заработной платы остаются на уровне 4,0 процента. В 2018 году, согласно последним данным, наиболее значительного роста заработной платы следует ожидать в странах Азии, особенно в Китае, Индии и Вьетнаме. В Центральной и Западной Азии темпы роста заработной платы замедлились до 3,4 процента, а в арабских государствах и странах Африки составили, соответственно, 2,1 процента и 2,0 процента. В странах Латинской Америки и Карибского бассейна и в странах Восточной Европы реальная заработная плата снизилась, соответственно, на 1,3 процента и 5,2 процента⁴⁷. Следует, однако, отметить, что выгоды от ускоренного роста заработной платы получают не все работники в равной степени, что ослабляет влияние такого роста на масштабы неравенства.

32. Действительно, в большинстве стран заработная плата распределяется неравномерно. Так, в Европе в 2010 году на долю наиболее высокооплачиваемых 10 процентов работников приходилось в среднем 25,5 процента фонда заработной платы всех работников, в то время как на долю самых низкооплачиваемых 50 процентов — 29,1 процента. В Бразилии в 2015 году доля наиболее высокооплачиваемых 10 процентов работников в общем фонде заработной платы составляла 35,0 процента, а в Индии и Южной Африке — соответственно 42,7 процента и 49,2 процента. В большинстве стран в еще более неравном положении с точки зрения оплаты труда находятся женщины. В Европе в 2015 году «гендерный разрыв» в заработной плате 1 процента наиболее высокооплачиваемых работников мужского и женского пола достигал 45 процентов. При этом разница в почасовой заработной плате составляла около 20 процентов⁴⁸.

⁴⁵ ILO, *Global Wage Report 2018/19: What Lies Behind the Gender Pay Gap* (Geneva, International Labour Office, 2018).

⁴⁶ United States Bureau of Labor Statistics, “Real earnings — October 2018”, news release, 14 November 2018. См. www.bls.gov/news.release/pdf/realer.pdf.

⁴⁷ ILO, *Global Wage Report 2016/17: Wage Inequality in the Workplace* (Geneva, International Labour Office, 2017).

⁴⁸ Там же.

33. Для решения задачи сокращения масштабов неравенства в оплате труда у директивных органов есть целый набор вариантов действий, включая установление минимального уровня заработной платы, поощрение практики заключения коллективных договоров, решение проблемы гендерного неравенства в оплате труда, в том числе путем утверждения принципа равного вознаграждения за труд равной ценности, и устранения неравенства в оплате труда различных групп работников. Наиболее эффективным способом обеспечения большего равенства в оплате труда является установление минимального уровня заработной платы, поскольку от этого выигрывают в основном низкооплачиваемые работники. Для преодоления неравенства и борьбы с бедностью лицам, получающим мизерную заработную плату, должны предоставляться пособия⁴⁹.

34. Борьба с неравенством посредством политики в области оплаты труда предполагает принятие мер по регулированию рынка труда в целях увеличения количества и улучшения качества рабочих мест с уделением особого внимания обеспечению большей инклюзивности такого рынка, что в свою очередь предполагает устранение барьеров, препятствующих полноценному участию в нем недопредставленных групп населения, и прежде всего женщин, молодежи, лиц старших возрастов, инвалидов, мигрантов и представителей коренного населения. Для повышения качества рабочих мест необходимо поощрять достойную работу, способствовать обеспечению больших гарантий занятости и достаточного вознаграждения работников, не допускать неравенства между постоянными и временными работниками и принимать меры к решению проблемы неформальной занятости. Кроме того, исключительно важное значение для улучшения функционирования рынка труда и сокращения разрыва в уровнях заработной платы имеют инвестиции в образование, особенно высшее, и профессиональную подготовку, хотя в странах с высоким уровнем дохода наибольший гендерный разрыв в оплате труда наблюдается среди наиболее квалифицированных и наиболее высокооплачиваемых работников. В Бразилии индекс Джини, характеризующий степень неравенства в распределении трудовых доходов, снизился с 0,50 в 1995 году до 0,41 в 2012 году, что было связано главным образом с уменьшением преимуществ, которые дает образование. Свой вклад в его снижение внесло также сокращение гендерного и расового разрыва в уровнях оплаты труда, а также разрыва в уровнях оплаты труда в формальном и неформальном секторах экономики и в городских и сельских районах⁵⁰.

35. Многие страны пытаются бороться с неравенством в оплате труда, особенно в нижней части шкалы распределения заработной платы, путем установления минимального уровня заработной платы. Данные по развитым странам говорят о том, что одной из причин увеличения общего неравенства является уменьшение размера минимальной заработной платы по отношению к средней заработной плате⁵¹. Имеющиеся данные указывают также на то, что адекватный минимальный уровень заработной платы может способствовать социальной интеграции, в том числе участию в рынке труда.

36. Хотя эмпирические данные свидетельствуют о том, что установление минимального уровня заработной платы, если этот уровень правильно определен, не ведет к снижению общего уровня занятости, специалисты спорят по поводу влияния минимальной заработной платы на спрос на рабочую силу. Споры ведутся в основном вокруг вопроса о том, ведет ли, и если да, то в какой степени,

⁴⁹ www.statista.com/chart/12407/wage-growth-around-the-world-in-2018/.

⁵⁰ Francisco H. G. Ferreira, Sergio P. Firpo and Julián Messina, "Ageing poorly?: Accounting for the decline in earnings inequality in Brazil, 1995-2012", World Bank Policy Research Working Paper 8018, March 2017.

⁵¹ Florence Jaumotte and Carolina Osorio, "Inequality and labor market institutions", IMF Staff Discussion Note SDN/1514, July 2015.

повышение минимальной заработной платы к увеличению производственных издержек работодателей и, как следствие, к сокращению числа рабочих мест и увеличению неформальной занятости. Одновременно возникает вопрос о том, ведет ли повышение минимальной заработной платы к увеличению стоимости труда низкооплачиваемых работников относительно стоимости других производственных ресурсов, таких, как средства автоматизации или труд более квалифицированных работников, и если да, то не выгоднее ли будет работодателям в этом случае заменить низкооплачиваемых работников, найдя им альтернативу.

37. Все большее число исследований, посвященных влиянию минимальной заработной платы на спрос на рабочую силу в странах с формирующейся рыночной экономикой, свидетельствует о том, что такое влияние минимально или вообще отсутствует. Этот вывод согласуется с данными по более развитым странам, которые также указывают на весьма незначительное или нулевое влияние увеличения минимальной заработной платы на занятость. Не обнаружено сколько-нибудь заметного влияния минимальной заработной платы на занятость и в 14 крупнейших странах с формирующейся рыночной экономикой, включая Бразилию, Индию, Китай, Мексику, Российскую Федерацию и Южную Африку. При этом доказано негативное, хотя и слабое влияние минимального уровня заработной платы на положение молодежи, а также низкооплачиваемых и низкоквалифицированных работников. Мало что указывает также на то, что повышение минимальной заработной платы ведет к увеличению неформальной занятости⁵². В Азии влияние минимальной заработной платы на ситуацию на рынке труда носит неоднозначный характер. В Таиланде, например, она оказывает заметное положительное влияние на заработную плату мужчин в расцвете сил и при этом почти не влияет на уровень безработицы среди женщин, лиц старших возрастов и лиц с низким уровнем образования⁵³. В странах Африки к югу от Сахары, где доля работников, получающих минимальную заработную плату, относительно невелика по сравнению с другими регионами, поскольку значительная часть работающего населения в этих странах занимается ведением натурального сельского хозяйства или трудится в неформальном секторе в городах⁵⁴, установление или увеличение минимальной заработной платы приводит примерно к тем же последствиям, что и в мире в целом. Хотя некоторые данные указывают на незначительное негативное влияние увеличения минимальной заработной платы на занятость, результаты большинства исследований говорят о том, что такое увеличение не обязательно приводит к сокращению числа рабочих мест.

38. Что касается влияния минимальной заработной платы на положение низкоквалифицированных работников, в том числе женского пола, и занятость молодежи, то согласно данным по 19 странам ОЭСР за период с 1997 года по 2013 год оно также незначительно⁵⁵. Последние данные по Соединенным Штатам свидетельствуют о том, что минимальная заработная плата практически не сказывается на возможностях трудоустройства ресторанных работников и

⁵² Stijn Broecke, Alessia Forti and Marieke Vandeweyer, “The effect of minimum wages on employment in emerging economies: a survey and meta-analysis”, *Oxford Development Studies*, vol. 45, No. 3 (2016), pp. 366–391.

⁵³ Ximena Del Carpio, Julián Messina and Anna Sanz-de-Galdeano, “Minimum wage: does it improve welfare in Thailand?”, Discussion Paper No. 7911 (Bonn, Germany, Institute for the Study of Labor, 2014).

⁵⁴ Haroon Bhorat, Ravi Kanbur and Benjamin Stanwix, “Minimum wages in sub-Saharan Africa: a primer”, *World Bank Research Observer*, vol. 32, No. 1 (February 2017), pp. 21–74.

⁵⁵ Simon Sturn, “Do minimum wages lead to job losses? Evidence from OECD countries on low-skilled and youth employment”, *ILR Review*, vol. 71, No. 3 (May 2018), pp. 647–675.

молодежи⁵⁶. Важно, однако, отметить, что повышение минимальной заработной платы ведет к увеличению доходов семей многих низкооплачиваемых работников. При этом результаты некоторых прошлых исследований говорят о том, что увеличение минимального размера оплаты труда негативно влияет на занятость лиц, получающих минимальную заработную плату, и прежде всего молодежи⁵⁷.

39. Опыт стран свидетельствует о том, что эффективность минимальной заработной платы как инструмента политики зависит от учета директивными органами конкретных потребностей страны. В этой связи странам рекомендуется, с учетом различий в их условиях и стратегических целях, добиваться того, чтобы их политика в отношении минимальной заработной платы была «сложной, насколько это необходимо, и простой, насколько это возможно», и не допускать различий в уровнях оплаты труда различных групп работников, не связанных с вескими объективными причинами, в том числе с целями в области образования, опытом работы и квалификацией. В некоторых странах установлена единая ставка минимальной заработной платы, которая может несколько различаться по регионам, тогда как в других странах действуют более сложные системы, учитывающие секторальную и профессиональную специфику. Каждый из этих подходов имеет свои преимущества, однако излишне сложные системы могут быть менее эффективными. Исключений из закона должно быть минимум, причем нужно следить за тем, чтобы такие исключения не касались наиболее уязвимых категорий работников, таких как домашняя прислуга и сельскохозяйственные рабочие. Подход к установлению минимального уровня оплаты труда должен носить сбалансированный характер и основываться на эмпирических данных, а также должен предполагать проведение широких консультаций с социальными партнерами с участием экспертов, когда это необходимо. Кроме того, системы минимальной оплаты труда должны оставлять пространство для согласования ставок заработной платы в рамках коллективных договоров. Минимальный уровень заработной платы (или уровни, когда их несколько) должен (должны) периодически корректироваться с учетом стоимости жизни, потребностей работников и их семей и потребностей экономики, в том числе в части производительности труда и занятости. При этом важно отслеживать влияние минимальной заработной платы на заработки и доходы работников и их семей; на занятость, устойчивость предприятий и неформальный сектор; и на государственные финансы (расходы на заработную плату работников государственного сектора). Должны также приниматься меры к обеспечению эффективного соблюдения минимального уровня (уровней) заработной платы. Такие меры включают проведение проверок соблюдения трудового законодательства, наложение санкций на нарушителей, проведение информационных кампаний и осуществление деятельности по укреплению потенциала в интересах работодателей и работников. Если желаемый минимальный уровень заработной платы превышает текущие возможности экономики, можно разработать среднесрочную стратегию⁵⁸.

40. Одним из важнейших условий сокращения масштабов неравенства является ликвидация гендерного неравенства и гендерного разрыва в оплате труда. В этой связи страны должны инвестировать в развитие девочек и женщин и проводить политику, направленную на создание качественных рабочих мест для женщин и обеспечение равной оплаты их труда. Исключительно важное значение имеет также расширение доступа женщин к производственным активам и

⁵⁶ Sylvia Allegretto and others, “Credible research designs for minimum wage studies: A response to Neumark, Salas and Wascher”, *ILR Review*, vol. 70, No. 3 (May 2017), pp. 559–592.

⁵⁷ David Neumark, J.M. Ian Salas and William Wascher, “More on recent evidence on the effects of minimum wages in the United States”, *IZA Journal of Labor Policy*, vol. 3 (2014).

⁵⁸ ILO Minimum Wage Policy Guide (см. www.ilo.org/global/topics/wages/minimum-wages/lang-en/index.htm).

контролю над ними, финансовым услугам и базовой инфраструктуре. Странам следует разработать широкие программы правовых, экономических и социальных мер, а также мер в области труда и занятости, направленные на ликвидацию дискриминации в отношении женщин и обеспечение равенства в оплате труда, установление транспарентных шкал заработной платы и создание гендерно нейтральных тарифно-квалификационных систем. К числу других важных мер относятся установление минимального уровня заработной платы для каждого тарифного разряда и расширение существующих прав, касающихся равной оплаты за труд равной ценности. Кроме того, странам необходимо проводить более активную социальную политику и принимать меры в поддержку нуждающихся, в том числе совершенствовать законодательство, касающееся отпусков, и системы ухода за детьми, содействовать внедрению гибких графиков работы, позволяющих сочетать работу с личной жизнью, поощрять неоплачиваемую работу по уходу и оказывать социальную поддержку детям.

V. Неравенство, социальная интеграция и политика в области социальной защиты

A. Меры социальной защиты в интересах социальной интеграции и сокращения масштабов неравенства⁵⁹

41. Социальная защита стала одним из ключевых инструментов политики, направленной на сокращение масштабов неравенства и нищеты при одновременном поощрении инклюзивного роста. Социальная защита способствует преодолению неравенства тремя основными способами. Во-первых, она вносит вклад в сокращение масштабов нищеты и неравенства в доходах через механизм денежных пособий и пособий в натуральной форме, а также облегчая доступ к медицинским и другим услугам. Во-вторых, она помогает бороться с социальной изоляцией уязвимых групп населения и позволяет вырваться из нищеты, способствуя преодолению неравенства в возможностях и обеспечивая доступ к основным услугам, таким как образование, здравоохранение и питание, а также расширяя, с помощью финансируемых государством программ гарантированной занятости, возможности для трудоустройства малоимущих и низкоквалифицированных сельских жителей. В-третьих, она обеспечивает защиту от рисков и в случае потрясений помогает стабилизировать доходы и потребление домашних хозяйств, а также противодействует необратимому истощению ресурсов в результате внешних потрясений.

42. Хотя все больше стран признают важную роль социальной защиты в деле поощрения инклюзивного развития, охват населения такой защитой еще далеко не достаточен. Так, социальные пособия получают лишь 45,2 процента мирового населения. Это значит, что остальные 54,8 процента населения, или 4 миллиарда человек вообще не имеют никакой социальной защиты. Доля населения, получающего как минимум одно социальное пособие, колеблется от 17,8 процента в Африке до 38,9 процента в Азиатско-Тихоокеанском регионе, 67,6 процента в Северной и Южной Америке и 84,1 процента в Европе и Центральной Азии. Кроме того, только 29 процентов мирового населения охвачены всеобъемлющими системами социальной защиты с полным набором пособий. Не

⁵⁹ Всеобъемлющий анализ роли социальной защиты в сокращении масштабов неравенства и обеспечении социальной интеграции содержится в докладе *Promoting Inclusion through Social Protection: Report on the World Social Situation 2018* (United Nations publication, Sales No. E.17.IV.2).

охвачены социальной защитой почти 1,3 миллиарда детей, и только 21,8 процента лиц, не имеющих работы, получают пособия по безработице⁶⁰.

43. Для повышения роли социальной защиты в сокращении масштабов неравенства необходимо прилагать усилия к устранению пробелов в охвате населения такой защитой, увеличению размера пособий, распространению мер социальной защиты на всех нуждающихся работников, в том числе обездоленные и уязвимые группы, и объединению существующих разрозненных программ социальной защиты в соответствующие национальным условиям системы социальной защиты с установлением минимальных уровней. Речь идет в том числе о страховых системах социальной защиты, социальных услуг и социальной помощи.

44. Стратегии в области социальной защиты должны обеспечивать эффективную защиту для всех и предусматривать распространение защиты на лиц, которые в настоящее время ею не охвачены, в том числе на «недостающее среднее звено» — тех, кто не охвачен ни социальными трансфертами для неимущих, ни системами социального страхования. Многие лица, занятые в неформальном секторе экономики, работники с низким уровнем дохода и лица, не имеющие постоянной работы, лишены доступа к надлежащей социальной защите, хотя больше других рискуют потерять работу, заболеть, получить травму или стать инвалидами. В мире в неформальном секторе экономики занято около 2 миллиардов человек, или 61 процент работающего населения (50 процентов без учета сельского хозяйства)⁶¹. В странах Африки к югу от Сахары и в Южной Азии в неформальном секторе заняты 9 из 10 работников, а в странах Юго-Восточной Азии и Тихого океана — более 7 из 10 работников. Все это указывает на важность распространения на таких работников мер социальной защиты. В Африке Африканским союзом принята целая стратегия социальной защиты лиц, занятых в неформальном секторе и в сельском хозяйстве, цель которой состоит в обеспечении доступа таких лиц и их семей к минимальному набору мер социальной защиты.

45. В странах с низким и средним уровнем дохода в последние десятилетия стала широко практиковаться выплата денежных пособий на детей, хотя охват детского населения такими пособиями и их размер во многих странах остаются недостаточными. Детский фонд Организации Объединенных Наций и МОТ изучают вопрос о том, могут ли универсальные детские пособия стать важным практическим инструментом политики, направленной на обеспечение возможностей для реализации всеми детьми своего потенциала и сокращение масштабов неравенства и нищеты. Такие инвестиции в детей сулят многообразные долгосрочные выгоды. Кроме того, универсальный характер пособий, о которых идет речь, позволяет снизить сопутствующие административные расходы и упростить идентификацию целевых групп, избежав при этом ошибок, связанных с определением целевого контингента, и стигматизации малоимущих.

В. Системы социальной защиты, включая минимальные уровни социальной защиты

46. В Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года (резолюция 70/1 Генеральной Ассамблеи) содержится призыв к обеспечению всеобщей социальной защиты, и в частности гарантий минимального уровня

⁶⁰ ILO, *World Social Protection Report 2014/15*, см. сноску 23 выше.

⁶¹ ILO, *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture*, 3rd edition (Geneva, International Labour Office, 2018). См. www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_626831/lang--en/index.htm.

такой защиты для всех в рамках систем социальной защиты. В настоящее время обязательства по установлению таких уровней в целях обеспечения национально детерминированного набора основных социальных гарантий и постепенного создания всеобъемлющих систем социальной защиты взяли на себя 187 стран, принявших в 2012 году рекомендацию МОТ, касающуюся минимальных уровней социальной защиты (№ 202)⁶². Минимальные уровни социальной защиты призваны обеспечить, чтобы все нуждающиеся на протяжении всей своей жизни имели доступ к основным медицинским услугам, включая охрану материнства, без риска столкнуться с трудностями или оказаться в нищете, а также имели гарантированный базовый доход, в том числе в случае беременности и родов, болезней, производственной травмы или инвалидности и в пожилом возрасте. Такие уровни являются доступными в большинстве стран с низким уровнем дохода; при этом во многих развивающихся странах в рамках как минимум одного вида социальной защиты достигнут всеобщий охват населения. Расходы на выплату денежных пособий в 57 странах с низким уровнем дохода и уровнем дохода ниже среднего составляют в среднем 4,2 процента от ВВП и колеблются от 0,3 процента от ВВП в Монголии до 9,8 процента от ВВП в Сьерра-Леоне. Они складываются из расходов на выплату универсальных пособий в пользу 364 миллионов детей, 81 миллиона беременных женщин, 103 миллионов лиц с тяжелыми формами инвалидности и 153 миллионов лиц пожилого возраста⁶³. Неполный охват населения и недостаточный размер выплат обычно связаны с недостаточными объемами государственного финансирования систем социальной защиты. На цели социальной защиты детей тратится всего 1,1 процента глобального ВВП, тогда как расходы на цели социальной защиты пожилых людей составляют 6,9 процента. Кроме того, негативное влияние на государственные расходы по данной статье оказывают меры бюджетной экономии и финансовой консолидации.

47. Одним из основных препятствий на пути расширения охвата мер социальной защиты, особенно в странах с низким и средним уровнем дохода, является нехватка финансовых ресурсов. Для обеспечения минимального базового уровня социальной защиты страны с низким уровнем дохода, где такой уровень еще не достигнут, должны увеличить государственные расходы на эти цели в среднем до 5 процентов от ВВП, а страны со средним уровнем дохода — до 2 процентов от ВВП⁶⁴. Для финансирования систем социальной защиты правительствам необходимо расширить налоговую базу и перейти на прогрессивную систему налогообложения или усовершенствовать такую систему. Это предполагает принятие мер по укреплению национальной налоговой системы, сокращению масштабов неформальной экономики и борьбе с уклонением от уплаты налогов. В целях обеспечения финансовой устойчивости страны могут увеличить ассигнования на цели социальной защиты за счет менее значимых статей расходов, таких как расходы на субсидирование цен на топливо. Они также могут расширить охват страховых систем, повысить эффективность управления задолженностью и взять на вооружение более либеральную макроэкономическую политику⁶⁵. Кроме того, правительства могут рассмотреть возможность

⁶² ILO, *World Social Protection Report 2017-2019* (см. сноску 23 выше) и “Promoting social protection floors for all: time for action” (см. http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---africa/documents/publication/wcms_348663.pdf).

⁶³ Isabel Ortiz and others, *Universal Social Protection Floors: Costing Estimates and Affordability in 57 Lower Income Countries*, Extension of Social Security Working Paper No. 58 (Geneva, International Labour Office, 2017).

⁶⁴ www.adb.org/news/events/strategies-for-financing-social-protection-to-achieve-the-sdgs.

⁶⁵ Isabel Ortiz, Matthew Cummins and Kalaivani Karunanethy, *Fiscal Space for Social Protection and the SDGs: Options to Expand Social Investments in 187 Countries*, Extension of Social Security Working Paper No. 48 (Geneva, International Labour Office, 2017).

увеличения бюджетных поступлений за счет эксплуатации природных ресурсов или использования инновационных источников финансирования развития.

С. Влияние увеличения инвестиций в социальную защиту

48. Пособия по линии социальной защиты играют важную роль в сокращении масштабов нищеты и неравенства. За счет налогов и социальных трансфертов можно добиться существенного прогресса в деле преодоления неравенства в доходах. В некоторых странах ОЭСР благодаря этим инструментам степень такого неравенства удалось снизить более чем на 40 процентов^{66,67}. Хорошо задокументировано также влияние, которое оказывают на масштабы бедности и неравенства денежные субсидии для домашних хозяйств, находящихся в уязвимом положении. Так, во многих странах Латинской Америки денежные пособия для бедных домашних хозяйств играют заметную роль в перераспределении доходов, способствуя тем самым сокращению масштабов неравенства. В Мексике и Бразилии благодаря программам денежных трансфертов степень неравенства в доходах снизилась в период с середины 1990-х годов до середины 2000-х годов на 21 процент; эти программы стали вторым по значению (после трудовых доходов) фактором сокращения масштабов неравенства в стране⁶⁸. Кроме того, денежные трансферты способствовали значительному увеличению охвата детей школьным образованием и расходов на производственные ресурсы в сельском хозяйстве, а также инвестиций в производственные активы и увеличение поголовья скота и оказали в целом позитивное влияние на занятость.

49. Однако одних только денежных трансфертов недостаточно, чтобы помочь людям навсегда вырваться из нищеты, поскольку позитивное влияние социальной защиты на масштабы нищеты может быть легко сведено на нет регрессивной налоговой системой. Чтобы получить реальный эффект от денежных трансфертов, они должны носить регулярный, предсказуемый и, желательно, весомый характер, покрывая, как минимум, 25–30 процентов средних потребительских расходов, а также должны дополняться мерами, направленными на обеспечение доступа к рынку труда и увеличение производительности. Программы социальных денежных трансфертов должны быть частью национальных систем социальной защиты и общих социально-экономических стратегий, включая стратегии борьбы с нищетой.

VI. Рекомендации

50. Увеличение масштабов неравенства не является ни желательным, ни неизбежным. С помощью надлежащего набора программных мер и институтов неравенство во всех его формах можно победить. В этой связи Комиссия, возможно, пожелает рассмотреть следующие рекомендации, направленные на сокращение масштабов неравенства и устранение препятствий на пути социальной интеграции:

а) **странам следует повысить роль налогово-бюджетной политики в решении проблемы неравенства возможностей и результатов и содействовать социальной интеграции путем расширения и сохранения налогово-**

⁶⁶ OECD, *Society at a Glance 2016: OECD Social Indicators* (Paris, 2016).

⁶⁷ OECD, *In It Together: Why Less Inequality Benefits All* (Paris, 2015).

См. www.oecd.org/els/soc/OECD2015-In-It-Together-Chapter1-Overview-Inequality.pdf.

⁶⁸ Sergei Soares and others, "Conditional cash transfers in Brazil, Chile and Mexico: impacts upon inequality", *Estudios Económicos* (special issue, 2009), pp. 207–224.

См. <https://pdfs.semanticscholar.org/4367/a7279d6f7e82281f9705e0ad9cb54517ea58.pdf>.

бюджетного пространства. Это предполагает увеличение доходов вместо сокращения социальных расходов, обеспечение большей справедливости налоговой системы, сокращение масштабов неформальной экономики, усиление прогрессивного характера налогообложения, рационализацию налоговых изъятий и проведение административных реформ в целях борьбы с уклонением от уплаты налогов и незаконными финансовыми потоками. Странам также следует диверсифицировать источники доходов путем снижения волатильности и ускорения устойчивого роста;

b) для борьбы с неравенством и нищетой правительствам следует тщательно выбирать варианты мер по расширению налогово-бюджетного пространства, и в частности тщательно оценивать возможные негативные последствия мер бюджетной экономии в рамках финансовой консолидации для масштабов неравенства, нищеты и социальной изоляции. Налогово-бюджетная политика должна обеспечивать баланс интересов справедливости, стабильности и эффективности, учитывая ее потенциально негативные косвенные последствия. В этой связи правительствам следует разработать такие системы налогообложения и социальных трансфертов, которые не превращали бы лиц, живущих в условиях нищеты, работающих бедняков и лиц, балансирующих на грани бедности, в чистых плательщиков. Доходы этих групп населения с учетом налогов и трансфертов не должны быть ниже их рыночных доходов до выплаты налогов и получения социальных пособий;

c) частью политики, призванной стимулировать рост доходов подавляющего большинства работников, должна быть политика в области труда и занятости, направленная на укрепление институтов, обеспечивающих надлежащую защиту всех работников, особенно находящихся в наиболее неблагоприятном положении, и предусматривающая установление нижнего уровня заработной платы. Для сокращения масштабов неформального сектора развивающимся странам следует также реформировать порядок выхода предприятий на рынок, принять меры к снижению расходов бизнеса на соблюдение нормативных требований и обеспечить поддержку малых предприятий с целью стимулировать их выход из тени;

d) для обеспечения занятости женщин в качестве одного из способов преодоления неравенства странам следует проводить политику, направленную на стимулирование участия женщин в рынке труда, добиваться соблюдения принципа равной оплаты за труд равной ценности и помнить о необходимости обеспечения гендерного равенства при осуществлении всей своей программной деятельности;

e) директивные органы должны заниматься решением проблемы неравного положения женщин, молодежи, лиц старших возрастов, инвалидов, мигрантов, временных работников и работников, занятых неполный рабочий день, на рынке труда. Соответствующие меры могут включать установление минимальной заработной платы; распространение закона о минимальной заработной плате на все категории работников; расширение доступа к качественному среднему и высшему образованию в целях решения долгосрочной задачи формирования человеческого капитала и повышения квалификации работников; оказание помощи молодежи в выходе, а безработным в возвращении на рынок труда путем предоставления услуг по трудоустройству и устранения препятствий для найма и удержания работников старших возрастов. Временные работники и работники, занятые неполный рабочий день, не должны быть поражены в заработной плате из-за своего статуса и должны иметь право на ежегодный оплачиваемый

отпуск и отпуск по болезни, пропорциональный по продолжительности отпуску работников, занятых полный рабочий день;

f) исключительно важное значение для обеспечения равных возможностей для всех и устранения деформаций в человеческом капитале имеют государственные расходы на обеспечение всеобщего охвата населения качественными медицинскими услугами и инклюзивного и справедливого доступа к качественному образованию на всех уровнях, включая дошкольное образование. Странам следует инвестировать больше средств в расширение масштабов оказания таких базовых услуг, а также увеличить ассигнования на развитие инфраструктуры, особенно в сельских районах;

g) странам необходимо создать национальные системы социальной защиты с установлением минимальных уровней социальной поддержки, распространяющихся на всех лиц на протяжении всей их жизни, гарантировать доступ к основным товарам и услугам и добиваться выравнивания возможностей для лиц, живущих в условиях нищеты, и маргинализированных групп. Системы социальной защиты должны быть сконструированы таким образом, чтобы пособия не лишали людей стимулов к труду и способствовали достижению гендерного равенства. Одним из элементов минимального набора мер социальной защиты должны быть универсальные пособия на детей, поскольку инвестиции в детей сулят многочисленные долгосрочные выгоды;

h) странам следует лучше координировать политику и меры в области социальной защиты с программами борьбы с нищетой и общей социальной политикой, чтобы не оставить «за бортом» тех, кто занят в неформальном секторе или не имеет постоянной гарантированной работы.
