

Запрет на публикацию
до 00:01 GMT 3 июня

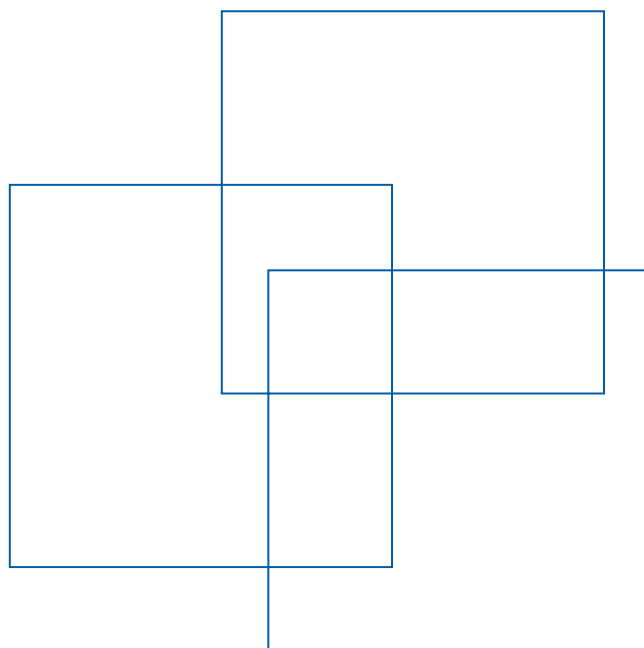


Международная
организация
труда

Доклад о социальной защите в мире 2014/15:

*Обеспечить экономическое восстановление,
инклюзивное развитие и социальную
справедливость*

Сводное резюме



Политика в сфере социальной защиты играет важнейшую роль в реализации права человека на социальное обеспечение для всех, в сокращении масштабов бедности и неравенства, а также в содействии инклюзивному росту на основе увеличения человеческого капитала и повышения уровня производительности, поддержки внутреннего спроса и содействия структурным преобразованиям в национальной экономике. В этом знаковом докладе МОТ: i) представлен глобальный обзор структуры систем социальной защиты, сферы их охвата, пособий и выплат, а также государственных расходов на социальное обеспечение; ii) в рамках подхода на основе жизненного цикла раскрывается состояние социальной защиты детей, женщин и мужчин трудоспособного возраста, а также пожилого населения; iii) анализируются тенденции и последние меры политики, такие как, например, негативные последствия бюджетной консолидации и бюджетных корректировок; iv) содержится призыв к расширению охвата социальной защиты в целях посткризисного восстановления, инклюзивного развития и социальной справедливости.

При всем широком признании потребности в социальной защите основополагающее право человека на социальное обеспечение остается нереализованным для подавляющего большинства населения мира. Лишь 27% населения земного шара имеет доступ к комплексным системам социального обеспечения, в то время как 73% охвачено ими частично или не охвачено вовсе.

Недоступность социальной защиты – одно из главных препятствий на пути экономического и социального развития. Недостаточный охват социальной защиты или ее отсутствие вызваны хронически высоким уровнем бедности и экономической нестабильности, расширением масштабов неравенства, недостаточными объемами инвестиций в развитие человеческого капитала и человеческих возможностей, а также с вялым совокупным спросом в периоды экономического спада и низких темпов роста.

Благодаря выраженному положительному эффекту социальная защита заняла одно из центральных мест в программе развития. Социальная защита – это ключевой элемент национальных стратегий, нацеленных на содействие развитию человеческого потенциала, достижение политической стабильности и инклюзивного роста. Рекомендация МОТ 2012 года о минимальных уровнях социальной защиты (202) отражает консенсус относительно необходимости расширения сферы охвата социального обеспечения, который был достигнут правительствами и организациями работодателей и работников из 185 стран, находящихся на самых разных уровнях развития. Кроме того, установление минимальных уровней социальной защиты во все большем числе стран поддерживается Группой двадцати и Организацией Объединенных Наций.

Однако, несмотря на глобальную тенденцию к расширению сферы охвата социальной защиты, особенно в странах со средним уровнем доходов, эффективности систем социального обеспечения в ряде стран угрожают меры бюджетной консолидации и бюджетные

корректировки. Эти тенденции представлены в различных главах доклада на основе подхода с учетом жизненного цикла.

Социальная защита детей и семей: нереализованное право

Политика социальной защиты играет важную роль в реализации прав детей, обеспечении их благополучия, преодолении порочного круга бедности и незащищенности, оказании помощи всем детям в полной реализации их возможностей. Несмотря на значительное расширение систем социальной защиты, проводимая политика в этой сфере не в полной мере учитывает потребности детей и семей в получении стабильных доходов, особенно в странах с низкими и средними уровнями доходов и с высокой численностью детского населения. Ежедневно умирает около 18.000 детей – в основном по причинам, которые устранимы: многие из этих смертей можно было бы предотвратить, если бы существовала адекватная социальная защита.

Социальная защита также играет ключевую роль в предотвращении детского труда: она снижает экономическую уязвимость семей, обеспечивает детям возможность учиться в школе и оберегает их от эксплуатации.

4

Необходимо прилагать дальнейшие усилия, направленные на обеспечение стабильных доходов для детей и семей. На многих детей не выплачиваются базовые денежные пособия, которые могли бы изменить их судьбу с точки зрения питания, охраны здоровья, обучения и ухода, что увеличило бы их шансы в полной мере реализовать свой потенциал. В законодательстве 108 стран предусмотрены конкретные программы выплат детских и семейных пособий, однако зачастую они охватывают лишь малые группы населения. В 75 странах таких программ не существует вовсе.

В среднем правительства выделяют 0,4% ВВП на выплату детских и семейных пособий: от 2,2% в Западной Европе до 0,2% в Африке и Азиатско-Тихоокеанском регионе. Недостаточные инвестиции в развитие детей ставят под угрозу их права и их будущее, не говоря уже о перспективах экономического и социального развития самих стран, в которых живут дети.

Меры бюджетной консолидации и бюджетные корректировки в странах с более высокими доходами угрожают цели достижения стабильности доходов для детей и их семей. В период с 2007 по 2012 годы детей из бедных семей стало больше в 19 из 28 стран Европейского союза.

Социальная защита в трудоспособном возрасте: стремление к стабильным доходам

Социальная защита играет ключевую роль в жизни женщин и мужчин трудоспособного возраста, стабилизируя их доходы в случае безработицы, производственных травм, инвалидности, болезни и материнства, а также обеспечивая им, как минимум, базовый уровень гарантированных доходов. В то время как рынок труда служит основным источником гарантированного дохода в течение трудовой жизни человека, социальная защита играет существенную роль в сглаживании колебаний в уровнях доходов и совокупного спроса, тем самым содействуя структурным преобразованиям в экономике.

Во всем мире расходы на социальную защиту, связанные с обеспечением стабильных доходов женщин и мужчин трудоспособного возраста, составляют 2,3% ВВП; эти уровни значительно отличаются друг от друга по регионам – от 0,5% в Африке до 5,9% в Западной Европе.

Защита в случае безработицы

Программы выплат пособий по безработице – там, где они существуют, – играют важнейшую роль в обеспечении стабильности доходов работников и их семей в случае временной безработицы, что помогает предотвращать наступление бедности; они способствуют проведению структурных преобразований в экономике, создают гарантии от неформальных трудовых отношений и в случае кризиса стабилизируют совокупный спрос, стимулируя процесс восстановления экономики.

Тем не менее, в соответствии с действующим законодательством лишь 28% работников во всем мире обладают потенциальным правом на получение пособий по безработице (выплачиваемых системами, предусматривающими выплату взносов, или системами, свободными от уплаты взносов). В общей численности этих работников отмечаются значительные региональные различия: 80% работников обеспечены такой защитой в Европе, 38% в Латинской Америке, 21% на Ближнем Востоке, 17% в Азиатско-Тихоокеанском регионе и 8% в Африке. Лишь 12% безработных в мире фактически получают пособия по безработице, и здесь также наблюдаются широкие региональные различия: реальный охват составляет 64% всех безработных в Западной Европе, чуть более 7% в Азиатско-Тихоокеанском регионе, 5% в Латинской Америке и Карибском бассейне и менее 3% на Ближнем Востоке и в Африке.

Некоторые страны с формирующейся рыночной экономикой, такие как Бахрейн и Вьетнам, внедрили системы выплаты пособий по безработице как средство обеспечения гарантий доходов для безработных и содействия им в поисках рабочих мест в формальной экономике, которые бы соответствовали их профессиональным навыкам. Система гарантий в сфере занятости, принятая в Индии (Национальная система гарантий занятости Махатмы Ганди), также обеспечивает определенную защиту от безработицы, гарантируя для бедных сельских домохозяйств 100 рабочих дней в государственных службах.

Защита в случае производственного травматизма

В 2013 году мир потрясла трагедия на фабрике «Рана Плаза» в Бангладеш; пришло осознание того, что социальная защита в случае производственного травматизма необходима для защиты работников и членов их семей от финансовых последствий производственных травм и для их реабилитации. Тем не менее, во всем мире лишь 33,9% рабочей силы имеет законное право на защиту от производственных травм, которое гарантируется системами обязательного социального страхования. Даже при наличии добровольного социального страхования и положений об ответственности работодателя, соответствующее законодательство распространяется лишь на 39,4% работников. На практике фактическая доступность мер защиты в случае получения производственной травмы еще ниже, что преимущественно связано с недостатками в исполнении законодательства во многих странах.

Узкий охват компенсационных выплат за трудовые увечья во многих странах с низкими и средними уровнями доходов указывает на неотложную необходимость улучшения условий

труда с точки зрения безопасности и гигиены труда, а также расширения сферы охвата программ защиты от производственного травматизма на всех работников, в том числе в неформальной экономике. Учитывая, что все большее число стран отказываются от механизмов ответственности работодателя как основы для защиты работников при получении ими травм на производстве и взамен создают механизмы, основанные на социальном страховании, качество защиты работников, вероятно, повысится – однако только в том случае, если будет эффективно исполняться новое законодательство.

Пособия по инвалидности

Социальная защита играет ключевую роль в удовлетворении конкретных потребностей инвалидов с точки зрения стабильности их доходов, доступности медицинского обслуживания и социальной интеграции. Действенные меры помощи лицам с ограниченными возможностями в поиске и сохранении качественной работы – это один из центральных элементов свободной от дискриминации и инклюзивной политики, которая позволяет им реализовывать свои права и чаяния как полезных членов общества.

Дополняя основанные на взносах системы, пособия по инвалидности, не связанные с уплатой взносов, играют ведущую роль в защите лиц с ограниченными возможностями, которые (пока еще) не обрели права на пособия, выплачиваемые системами, предполагающими уплату взносов. Лишь в 87 странах национальное законодательство предусматривает выплаты не связанных с взносами пособий, обеспечивающих хотя бы минимальный уровень гарантированных доходов инвалидам с момента рождения или до достижения ими трудоспособного возраста, а также лицам, которые по той или иной причине не могли перечислять взносы в систему социального страхования достаточно долго, чтобы приобрести право на получение пособий.

Охрана материнства

Действенная защита материнства обеспечивает гарантированные доходы беременным женщинам и матерям новорожденных детей и их семьям, а также доступ к качественным услугам по охране здоровья матерей. Она также содействует равенству в сфере труда и занятий.

Во всем мире менее 40% работающих женщин подпадают под действие законодательства, предусматривающего выплату обязательных денежных пособий по беременности и родам, а с учетом добровольного страхования число таких женщин (преимущественно самозанятых) составляет 48%. Ввиду неэффективной практики применения и исполнения законодательства в ряде регионов (в частности, в Азиатско-Тихоокеанском регионе, Латинской Америке и Африке) реальный охват еще ниже: лишь 28% занятых женщин во всем мире пользуются защитой благодаря денежным пособиям по беременности и родам, которые обеспечивают им определенные гарантии доходов в конце беременности и после рождения ребенка; отсутствие гарантий доходов заставляет многих женщин преждевременно возвращаться на работу.

В мире все шире используются не обусловленные внесением взносов денежные пособия по беременности и родам в качестве средства, способствующего повышению стабильности доходов и расширению доступа беременных женщин и молодых матерей, особенно живущих

в условиях бедности, к услугам по охране здоровья матери и ребенка. Тем не менее, по-прежнему сохраняются глубокие пробелы.

Обеспечение эффективного доступа к качественным услугам по охране здоровья матери имеет особое значение в странах, где значительная часть населения занята в неформальной экономике.

Пенсии по старости: ответственность государства

Право на гарантированные доходы в старости, как оно закреплено в актах о правах человека и международных трудовых нормах, включает в себя право на адекватную пенсию. Тем не менее, почти половина (48%) всех лиц старше пенсионного возраста не получают пенсий. Для многих из тех, кто получает пенсию, ее размер не является достаточным. В результате, большинство пожилых женщин и мужчин в мире не обеспечены гарантированными доходами, не имеют права на получение пенсии и вынуждены продолжать работать, пока могут – зачастую за низкую заработную плату и в опасных условиях. В соответствии с существующими законодательными и нормативными правовыми актами, в настоящее время лишь 42% лиц трудоспособного возраста могут рассчитывать на социальное пенсионное обеспечение в будущем, а ее реальный охват еще уже. Этот разрыв придется заполнить путем расширения системы пенсионного обеспечения, не предусматривающей внесения взносов.

В последние годы многие страны со средними и низкими уровнями доходов стремились расширить охват основанных на взносах систем пенсионного обеспечения, а также выплачивать не обусловленные взносами пенсии, чтобы гарантировать всем лицам хотя бы базовый стабильный доход в старости.

В то же время страны, осуществляющие бюджетную консолидацию, реформируют свои пенсионные системы в целях экономии средств, в том числе путем повышения пенсионного возраста, сокращения размера пенсий и увеличения ставок взносов. Эти коррективы снижают ответственность государства за обеспечение гарантированных доходов в старости и перекладывают значительную часть экономических рисков, связанных с пенсионным обеспечением, на физических лиц, тем самым подрывая достаточность пенсионных систем и уменьшая их способность предотвращать бедность с наступлением старости. Будущие пенсионеры будут получать меньшие по размеру пенсии, как минимум, в 14 странах Европы.

Важно отметить, что в ряде стран отменяется приватизация пенсионных систем, решения о которой принимались в 1980-е и 1990-е годы. Аргентина, Боливия, Чили, Венгрия и Польша либо уже ренационализировали, либо ренационализуют свои пенсионные системы в целях повышения стабильности доходов лиц пожилого возраста.

На пути ко всеобщему охвату услуг в области здравоохранения

О неотложном характере действий, нацеленных на обеспечение всеобщего охвата услуг в области здравоохранения, говорит тот факт, что свыше 90% населения, проживающего в странах с низкими доходами, все еще лишено каких-либо прав на медицинское обслуживание. За рамками системы здравоохранения находится 39% населения мира. Как следствие, около

40% всех расходов на медицинское обслуживание в мире ложится на плечи самих больных. Тем не менее, даже лица, на которых распространяется действие соответствующего законодательства, получают ограниченные пособия по болезни, вынуждены платить крупные суммы из собственного кармана и сталкиваются с дефицитом услуг по причине нехватки медицинских работников. В таких условиях, несмотря на право пользования услугами здравоохранения, они зачастую бывают недоступными ни по месту, ни по цене, а отсутствие доступа к необходимым услугам может приводить к бедности.

По оценкам МОТ, для того чтобы все нуждающиеся могли получать качественные медицинские услуги, в мире недостает 10,3 млн медицинских работников. Этот дефицит, равно как и зачастую почти нищенская зарплата медицинских работников, препятствуют продвижению к цели обеспечения всеобщего охвата услугами в области здравоохранения.

В глобальных масштабах 88 стран доказали возможность преодоления пробелов в сфере охвата систем здравоохранения. Многие из них приступили к процессу реформ при более низких уровнях национальных доходов и продолжали вкладывать средства во время экономического кризиса. Кроме того, их опыт показывает, что страны могут обеспечить широкий, даже всеобщий, охват, финансируя программы и системы здравоохранения за счет налогов или взносов, либо же и тех и других. Тем не менее, страны, осуществляющие бюджетную консолидацию, часто инициируют реформы системы здравоохранения в целях экономии средств, в том числе путем рационализации расходов государственных медицинских учреждений, введения требования о доплате со стороны пациентов и резкого сокращения заработной платы медперсонала. Эти корректировки усиливают неравенство доступа к медицинскому обслуживанию и усугубляют социальную изоляцию, перекладывая бремя расходов с государственного бюджета на частные домашние хозяйства.

Инвестиции в охрану здоровья, включая оплачиваемый отпуск по болезни, окупают себя. Тем не менее, государственные расходы на здравоохранение в настоящее время слишком малы, чтобы быть достаточно эффективными: потенциальные экономические выгоды от повышения уровней производительности и занятости не могут быть реализованы, пока сохраняются белые пятна в сфере охвата. Преодоление этих разрывов даст максимальную отдачу в беднейших странах мира.

Необходимо укреплять совместные усилия в целях обеспечения всеобщего охвата медицинских услуг и решения смежной задачи по установлению минимальных уровней социальной защиты, к чему недавно призвала Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций.

Расширение социальной защиты: ключ к восстановлению после кризиса и инклюзивному развитию

Глобальный финансово-экономический кризис наглядно дал понять о значении социального обеспечения как права человека и как экономической и социальной необходимости, о чем заявлено в Рекомендации МОТ 2012 года о минимальных уровнях социальной защиты (202).

На первом этапе кризиса (2008-09 гг.) социальная защита сыграла важную роль в политике, направленной на стимулирование роста. Не менее 48 стран с высокими и средними уровнями

доходов объявили о принятии пакетов бюджетных стимулов на общую сумму в 2,4 трлн долл. США, из которой примерно четверть была направлена на финансирование контрциклических мер социальной защиты.

На втором этапе кризиса (2010 г.), несмотря на острую необходимость государственной поддержки незащищенных групп населения, правительства перешли к бюджетной консолидации и преждевременному сокращению расходов. В 2014 году ожидается значительное усиление корректировок государственных расходов: согласно прогнозам МВФ, 122 страны будут сокращать расходы как доли ВВП, из которых 82 – это развивающиеся страны. Кроме того, в 20% стран наблюдается чрезмерное урезание бюджета, определяемое как сокращение государственных расходов ниже докризисного уровня.

Вопреки общественному мнению, меры бюджетной консолидации не ограничиваются Европой; корректирующие меры были приняты во многих развивающихся странах, в том числе отмена или сокращение продовольственных и топливных субсидий, урезание или ограничение уровня заработной платы, включая оплату труда работников систем здравоохранения и социальной защиты, упорядочение социальных пособий и сужение круга их получателей, а также реформирование систем пенсионного и медицинского обеспечения. Многие правительства также рассматривают принятие мер по доходной части бюджета, например, повышение налогов (таких как НДС) на основные продукты, потребляемые малоимущими домашними хозяйствами.

В развивающихся странах часть доходов от этих корректировок, например от отмены субсидий, используется в целях разработки адресных сетей социальной защиты как механизма компенсации самым неимущим. Однако, учитывая большое число уязвимых домохозяйств с низкими доходами в развивающихся странах, необходимо прилагать дополнительные усилия, направленные на расширение бюджетного пространства, что позволит удовлетворять потребности населения в социальной защите.

Особое значение имеют различные тенденции в богатых и бедных странах: в то время как многие страны с высокими уровнями доходов сокращают системы социального обеспечения, многие развивающиеся страны расширяют их.

Страны с высокими уровнями доходов сужают круг социальных пособий и ограничивают доступ к качественным государственным услугам. Вместе с хронической безработицей, низкой зарплатой и высокими налогами эти меры способствуют росту масштабов бедности и социальной изоляции, от которых в настоящее время страдает 123 млн жителей стран Европейского союза, т.е. 24% населения, многие из которых – дети, женщины, престарелые и инвалиды. Суды ряда европейских государств признали эти сокращения противоречащими конституции. Вызванные корректировками издержки перекладываются на плечи рядовых граждан, которые в течение более чем пяти лет страдают из-за сокращающегося числа рабочих мест и снижения доходов. Сокращение доходов домашних хозяйств ведет к падению внутреннего потребления и спроса, что замедляет процесс восстановления. Достижения европейской социальной модели, выразившиеся в резком сокращении масштабов бедности и росте благосостояния в период после Второй мировой войны, нивелируются краткосрочными корректирующими реформами.

Многие страны со средними уровнями доходов решительно расширяют системы социальной защиты, действуя согласно своим стратегиям роста на основе стимулирования внутреннего спроса: они преподносят убедительный урок в области развития. Так, Китай добился почти всеобщего охвата пенсионной системы и повысил размеры заработной платы; начиная с 2009 года в Бразилии ускорилось расширение системы социальной защиты и минимальной оплаты труда. Для преодоления сохраняющегося неравенства необходимо прилагать к этому неослабные усилия.

Некоторые страны с низкими уровнями доходов пошли на расширение систем социальной защиты преимущественно путем создания временных систем защиты с крайне низким размером пособий. Тем не менее, во многих из этих стран проводятся дебаты относительно установления минимальных уровней социальной защиты в рамках комплексных систем социальной защиты.

В современном мире непреложны аргументы в пользу социальной защиты. Социальная защита позволяет реализовать право человека на социальное обеспечение и является ключевым элементом разумной экономической политики. Социальная защита – это мощный фактор, способствующий сокращению масштабов бедности, социальной изоляции и неравенства и одновременно укрепляющий политическую стабильность и социальную сплоченность. Социальная защита также стимулирует экономический рост, поскольку она содействует сохранению доходов домашних хозяйств и, тем самым, поддерживает внутреннее потребление; это особенно важно в наше время, которое характеризуется медленными темпами восстановления и низким уровнем спроса в мире. Кроме того, социальная защита обогащает человеческий капитал и повышает производительность; таким образом она стала одним из важнейших направлений политики, нацеленной на преобразующее жизнь национальное развитие. Социальная защита, точнее говоря минимальные уровни социальной защиты – необходимы для экономического восстановления, инклюзивного развития и социальной справедливости, и эти параметры должны стать частью программы развития на период после 2015 года.

Все права защищены © International Labour Organization

Этот обзор не является официальным документом Международной организации труда. Факт публикации не означает, что Международное бюро труда поддерживает излагаемые мнения. Названия, соответствующие практике, принятой в Организации Объединенных Наций, и изложение материала в настоящей публикации не являются выражением какого-либо мнения Международного бюро труда ни о правовом статусе какой-либо страны, района или территории, или их властей ни о делимитации их границ. Упоминание названий

фирм, коммерческих изделий и процессов не означает их одобрения Международным бюро труда, так и отсутствие упоминания конкретной фирмы, коммерческого изделия или процесса не свидетельствует об их неодобрении.

Данный текст может воспроизводиться без получения разрешения при условии указания источника.

Department of Communication and Public Information

International Labour Organization

4 route des Morillons, 1211 Geneva 22, Switzerland

Для получения дополнительной информации посетите наш сайт www.ilo.org

**For more information on the World Social Protection Report 2014/15:
<http://www.ilo.org/secsoc>**