

АНАЛИТИЧЕСКИЙ МАТЕРИАЛ

Аналитический материал подготовлен для
Второго совещания Глобальной комиссии по будущему сферы труда
15-17 февраля 2018 года

#12

Кластер 6: Управление сферой труда в будущем

Инновационные подходы к обеспечению всеобщей социальной защиты для будущего сферы труда

Создание Глобальной комиссии по вопросам будущего сферы труда в августе 2017 года ознаменовало собой начало второго этапа реализации инициативы столетия МОТ, касающейся будущего сферы труда. Шесть тематических групп служат основой для дальнейших прений в Глобальной комиссии. В них затрагиваются главные вопросы, которые необходимо обсудить, чтобы будущая сфера труда обеспечивала стабильность, равенство и процветание. По каждой из предложенных групп был подготовлен ряд аналитических материалов. Они призваны стимулировать обсуждение отдельных вопросов, представленных в разных тематических группах. Сами тематические группы не обязательно связаны со структурой заключительного доклада.

Список аналитических материалов

Группа 1. Роль труда в жизни отдельных лиц и всего общества

№ 1. Отдельные лица, труд и общество

№ 2. Положение и чаяния молодёжи

Группа 2. Преодоление глубоко укоренившегося во всём мире неравенства женщин в трудовой сфере

№ 3. Развитие услуг по уходу в целях формирования инклюзивных рынков труда и обеспечения гендерного равенства

№ 4. Расширение прав и возможностей женщин в неформальной экономике

Группа 3. Технологии социального, экологического и экономического развития

№ 5. Качество рабочих мест в экономике цифровых платформ

№ 6. Влияние технологии на качество и количество рабочих мест

Группа 4. Руководство преобразованиями на каждом этапе обучения

№ 7. Переходные периоды на протяжении всего жизненного цикла

№ 8. Политика и системы профессиональной подготовки будущей рабочей силы

Группа 5. Новые подходы к обеспечению роста и развития

№ 9. Новые модели бизнеса в интересах инклюзивного роста

№ 10. Глобальные производственно-сбытовые системы в интересах инклюзивного и стабильного будущего

Группа 6. Будущее регулирование сферы труда

№ 11. Новые направления в регулировании сферы труда

№ 12. Инновационные подходы к обеспечению всеобщей социальной защиты в будущей сфере труда

Введение

Социальная защита является определяющей чертой современных экономик и обществ, а также важной частью их социальной структуры, выступая в качестве ключевого средства для достижения равноправия и социальной справедливости. Однако растущая диверсификация методов организации труда, вероятно, будет иметь серьезные последствия для ее будущего. Некоторые из этих изменений связаны с тем, как модели рынка труда и структуры занятости формируются такими глобальными тенденциями, как цифровизация, автоматизация и глобализация, а также с тем, каким образом они меняют структуру рынка труда, участие на рынке труда, трудовые отношения, заработную плату, а также гарантии рабочих мест и занятости (МБТ, 2017а). Во многих случаях появляются новые формы труда и занятости, которые не пользуются таким же уровнем социальной защиты, как другие, в частности модель занятости на условиях полного рабочего времени с бессрочными трудовыми отношениями («стандартные трудовые отношения»). Многие из этих «новых» форм занятости существуют наряду с более традиционными категориями работников с низким уровнем защиты, часто в нестандартных формах занятости (НФЗ) или в неформальной экономике (МБТ, 2016а). В более общем плане потребность в обеспечении безопасности доходов растет в неопределенном мире труда, а социальная защита является одной из областей политики, которая может помочь сдержать растущее неравенство (МБТ, 2017b).

Системы социальной защиты следует понимать как нечто большее, чем просто набор разрозненных программ (сетей социальной безопасности). Системы социальной защиты регулярно подвергаются нападкам, в последнее время на волне политики фискальной консолидации с призывами к сокращениям, более сильной ориентации на группы, воспринимаемые как наиболее уязвимые, и процесса приватизации (там же). Однако, несмотря на такое давление, системы социальной защиты, как правило, пользуются широкой поддержкой населения и по-прежнему оцениваются как важная часть подразумеваемого социального договора современных обществ (МБТ, 2016 b).

Если в большинстве стран с высокими доходами системы социальной защиты существуют уже давно, то многие страны с низким и средним уровнем дохода ввели или расширили программы социальной защиты недавно и постепенно наращивают свои системы, признавая важность политики социальной защиты как неотъемлемого компонента своих стратегий экономического и социального развития (МБТ, 2017 b). Несмотря на это позитивное развитие событий, лишь 45 процентов населения в мире охвачены, по крайней мере, одной областью социальной защиты, и только 29 процентов получают доступ к всеобъемлющей защите. Подавляющее большинство населения мира вообще не охвачено системами социальной защиты или пользуется социальной защитой в ограниченном объеме (МБТ, 2017а). Учитывая эти обстоятельства, были проведены оживленные дискуссии о будущем социальной защиты.

В этом аналитическом материале содержится обзор проблем и возможностей, связанных с социальной защитой, в свете результатов исследований и текущих политических дискуссий.

Ключевые выводы

Каким будет будущее социальной защиты?

Глобальная дискуссия о будущем сферы труда включает много обсуждений о будущем социальной защиты. Некоторые наблюдатели утверждают, что значительное сокращение количества имеющихся рабочих мест (см. Аналитический материал № 6), а также изменения в структуре рынка труда и занятости, старение населения и усиление налоговой конкуренции будут в значительной степени подрывать нынешние формы социальной защиты. Некоторые другие утверждают, что социальная защита должна быть «отделена» от занятости, ограничиваться сетями социальной защиты для бедных, заменена всеобщим базовым доходом (см. ниже) и / или мобильными планами охраны здоровья и пенсионного обеспечения либо другими индивидуальными соглашениями (см. Аналитический материал № 4).

Кроме того, есть наблюдатели, которые утверждают, что «отделение» социальной защиты от занятости не станет жизнеспособной альтернативой. Каждая основанная на взносах форма социальной защиты (включая частные системы) требует регулярного и адекватного притока поступлений. Ослабление существующих форм охвата может привести к усилению роли частных механизмов с их ограниченным потенциалом для объединения рисков и их перераспределения, что потенциально может усугубить неравенство, включая гендерные разрывы (МБТ, 2016а). Эти наблюдатели утверждают, что для обеспечения растущих потребностей в области социальной защиты необходимы справедливые, всеобъемлющие и устойчивые системы, включающие минимальные уровни социальной защиты, которые обеспечивают адекватную защиту всего населения и достаточно большую степень перераспределения. Эти системы также должны финансироваться на устойчивой и справедливой основе, как правило, путем сочетания налогов и взносов (МБТ, 2017b).

Несмотря на различные мнения о будущем развитии событий и возможных вариантах политики, большинство наблюдателей, вероятно, согласятся с тем, что потребность в социальной защите вряд ли уменьшится в будущем; напротив, требования к системам социальной защиты, вероятно, будут возрастать в свете сбоев в современных обществах, повышения уровня неравенства и меняющейся роли труда в жизни людей.

Как системы социальной защиты могут адаптироваться к меняющимся условиям труда?

Сильная потребность в социальной защите не означает, что нынешняя система является оптимальной. Рост масштабов использования НФЗ и связанные с ними более низкие уровни социальной защиты для многих работников в этих видах занятости, особенно для женщин, были определены как одна из основных проблем для систем социальной защиты. Хотя многие страны обеспечивают охват значительной доли таких работников в рамках

существующих систем социальной защиты, пробелы в охвате все еще сохраняются. В связи с этим необходимы скоординированные ответные меры политики для обеспечения того, чтобы механизмы защиты были лучше приспособлены к обстоятельствам и потребностям этой растущей категории работников. Кроме того, во многих странах сохраняется устойчиво высокий уровень неформальной занятости (а в некоторых даже отмечается рост неформального сектора). Эти пробелы в охвате ставят важную задачу перед системами социальной защиты, в связи с чем раздаются призывы к более активным попыткам закрыть эти пробелы и обеспечить минимальные уровни социальной защиты.

В целях решения этих проблем в последнее время были приняты некоторые политические нововведения как в развивающихся, так и в развитых странах, которые демонстрируют способность систем социальной защиты адаптироваться к изменяющимся обстоятельствам. Например, ряд стран начали внедрять адаптированные механизмы для обеспечения социальной защиты самозанятых работников. К ним относятся: упрощенные механизмы сбора налогов и взносов¹; меры по предотвращению ошибочной классификации и сдерживанию скрытой занятости (чтобы не платить взносы в фонд социального страхования) в целях обеспечения защиты всех работников и справедливой конкуренции для предприятий²; механизмы корректировки регистрации, сбора взносов и выплаты пособий в зависимости от обстоятельств и потребностей конкретных категорий работников³; адаптированные решения для работников с несколькими работодателями⁴; и меры по учету конкретной ситуации работников на цифровых платформах, многие из которых сочетают эту работу с обычной работой, на которой они могут быть в определенной степени охвачены социальной защитой (Berg, 2016; Forde et al., 2017)⁵.

Усилия по совершенствованию структуры систем социальной защиты, проводимые с целью более эффективного реагирования на особые обстоятельства и потребности конкретных категорий работников, имеющих нестандартные формы занятости или работающие в неформальном секторе, не только повышают уровень охвата социальной защитой этих работников, но также помогают создавать равные условия для работников и работодателей и способствуют переходу таких работников из неформального в реальный сектор экономики (см. Аналитический материал № 4). Адаптация систем социальной защиты к потребностям развивающегося мира труда, а также к демографическим проблемам также может выиграть от технологических усовершенствований, таких как цифровая связь и автоматизированные процедуры, с тем чтобы обеспечить более эффективные и действенные административные процедуры⁶.

¹ Это относится, например, к Аргентине, Бразилии, Франции и Уругваю.

² Такие меры были приняты, например, Германией и Италией. (Eichhorst et al., 2013; МБТ, 2016а).

³ Например, Бразилия и Республика Корея используют меры индикативного дохода для оценки заработанных доходов, в то время как Кабо-Верде позволяет самозанятым работникам классифицировать себя в широких показателях доходов с целью расчета взносов.

⁴ Такие меры могут включать использование посреднических органов (таких как кооперативы), которые берут на себя некоторые обязанности работодателей, особенно в отношении агрегирования информации и взносов между несколькими работодателями и содействия взаимодействию с учреждениями социального страхования (Degryse, 2016; Hill, 2015).

⁵ Например, в Уругвае недавно были введены механизмы для обеспечения того, чтобы водители Uber и другие лица, работающие на цифровых платформах, были охвачены социальным страхованием, требуя регистрации и выплаты взносов по социальному страхованию посредством простой в использовании онлайн-заявки.

⁶ В этом отношении ключевую роль играет защита персональных данных и конфиденциальности.

Как мы будем финансировать системы социальной защиты в будущем?

Ввиду ожидаемого сокращения трудовых договоров, устанавливающих четкие трудовые отношения, некоторые наблюдатели прогнозируют, что произойдет эрозия базы взносов на социальное страхование; в то же время более высокие требования будут предъявляться к социальному страхованию из-за старения населения и более высоких уровней безработицы. Усилия по созданию более равнозначных условий между различными типами занятости при одновременном приведении в действие вспомогательных механизмов для облегчения охвата НФЗ, как обсуждалось выше, могут помочь остановить эту эрозию, однако все равно потребуются дальнейшие меры для создания базы взносов, чтобы удовлетворять будущие потребности.

Многие наблюдатели согласны с тем, что следует в большей степени полагаться на финансирование за счет налогов, чтобы закрыть пробелы в области финансирования и охвата, однако до сих пор не достигнуто согласия по вопросу о том, как это может быть реализовано на практике. Некоторые наблюдатели утверждают, что налогообложение роботов и других технологий, либо капитала в целом, могло бы обеспечить дополнительные поступления для систем социальной защиты, что способствовало бы более широкому распределению среди населения средств, получаемых за счет роста производительности. Однако в меньшей степени ясно, как повысить потенциал национальных правительств, чтобы взимать налоги с высококомбинированных владельцев роботов или капитала в целом в условиях глобализированной экономики со значительной налоговой конкуренцией и тем самым обеспечить надежный источник поступлений для национальных систем социальной защиты.

Более того, некоторые наблюдатели утверждают, что проблемы, связанные с демографическими изменениями и ослаблением трудовых отношений, для обеспечения устойчивости систем социальной защиты, можно было бы решить путем повышения роли частных механизмов, таких как частные системы пенсионного обеспечения или индивидуальные механизмы накопления. Другие указывают на опыт приватизации систем пенсионного обеспечения в 1980-х и 1990-х годах, что не принесло ожидаемых результатов с точки зрения сокращения бюджетных расходов, расширения охвата и повышения эффективности; действительно, после 2008 года ряд стран прекратили попытки приватизации (МБТ, 2017b)⁷. Они утверждают, что сильная роль государственного обеспечения, финансируемого за счет сочетания налогов и взносов, имеет больший потенциал для обеспечения адекватной защиты для всех именно таким образом, который отражает принципы разделения рисков, равенства и солидарности и который является устойчивым в финансовом, экономическом и социальном плане.

⁷ Страны, которые отменили приватизацию систем пенсионного обеспечения после 2008 года, включают Аргентину, Венгрию, Казахстан, Польшу, Чили и Чехию.

Является ли всеобщий базовый доход приемлемым политическим решением?

Во всем мире предложения о всеобщем базовом доходе (ВБД) обсуждаются как одно из возможных решений проблемы, связанной со снижением уровня стабильности в области занятости и доходов в результате изменения форм труда. Сторонники ВБД указывают на насущные проблемы, возникающие не только в результате растущего уровня занятости в неформальном секторе экономики, но также и в результате появления новых форм занятости, которые стали возможными благодаря цифровизации и автоматизации (см. Аналитические материалы № 4, 5 и 6).

Те, кто выступает за ВБД, утверждают, что он обеспечивает регулярный и предсказуемый доход как универсальное и безусловное право, тем самым более эффективным образом сокращая масштабы нищеты и неравенства, чем системы, основанные на проверке средств к существованию, и смягчая последствия возможного вытеснения рабочих мест технологиями (Van Parijs and Vanderborght, 2017). ВБД будет поощрять достоинство людей и права человека, предоставляя им возможность участвовать в различных формах труда, которые не вознаграждаются рынком, таких как неоплачиваемая работа по уходу и участие в добровольном движении. Более того, некоторые утверждают, что ВБД повышает стимул к работе за счет снижения риска потери пособий при выходе на оплачиваемую работу, уменьшая в то же время административные издержки и упрощая существующие сложные системы социальной защиты. Некоторые сторонники также заявляют, что достойный уровень ВБД укрепляет позиции отдельных работников на переговорах, предоставляя вариант выхода и улучшая условия оплаты труда.

Критики подхода, основанного на ВБД, ставят под вопрос возможность его осуществления в экономическом, политическом и социальном плане, а также его потенциал по сокращению масштабов бедности и неравенства (ОЭСР, 2017). Они подчеркивают, что для обеспечения всех, включая лиц с высоким доходом, минимальным доходом на адекватном уровне потребовались бы слишком большие затраты (Piachaud, 2016)). Более того, эти высокие затраты пришлось бы покрывать за счет других средств защиты. Кроме того, противники считают, что потенциал ВБД для обеспечения устойчивого потока доходов менее эффективен с точки зрения макроэкономической стабилизации, чем страхование по безработице (Vandenbroucke, 2017). Они также опасаются, что ВБД может привести к утрате заинтересованности в работе, устраняя связь между доходами и участием на рынке труда, а также подчеркивают, что его потенциальная связь с более широкой политикой в области занятости и рынка труда остается неопределенной. Некоторые из них опасаются, особенно в отношении предложений, касающихся ВБД, направленных на упразднение государства всеобщего благосостояния, что реакция работодателей могла бы заключаться в снижении заработной платы или выходе из коллективных соглашений. Критики также утверждают, что единый уровень базового дохода не может адекватно реагировать на конкретные потребности, в частности инвалидов и пожилых людей.

Эта оживленная дискуссия по ВБД вызывает интерес у многих, кто обеспокоен повышением уровня отсутствия экономических и социальных

гарантий, растущим неравенством и огромными пробелами в охвате социальной защитой для большинства населения мира (МБТ, 2014 и 2017b). Положительные эффекты, связанные с ВБД, отражают некоторые из самых важных принципов социального обеспечения: обеспечение, по крайней мере, минимального уровня гарантированных доходов для всех, чтобы защищать и поощрять человеческое достоинство и позволять людям устраиваться на значимую и достойную работу и заботиться о своих семьях.

Существующие универсальные системы выплаты определенным категориям населения таких пособий, как универсальные детские пособия или пенсии, как в развитых, так и в развивающихся странах, уже играют ключевую роль в устранении пробелов в охвате и обеспечении по крайней мере минимального уровня гарантированных доходов для этой категории населения в качестве вопроса права, основанного на четких и прозрачных критериях приемлемости, и с приемлемыми затратами (МБТ, 2017 b). Уровни пособий довольно скромны, но они обеспечивают прочную основу для адекватного уровня защиты в сочетании с другими формами защиты, такими как социальное страхование.

Некоторые соображения

Тенденции, описанные в этом Аналитическом материале, могут повлиять на социальную ткань или на социальный договор, на которых строится стабильность обществ, особенно в отношении более высоких уровней неравенства, отсутствия безопасности, нестабильности и неформального сектора.

- Какие меры политики в области социальной защиты необходимы для будущего? Как системы социальной защиты могут адаптироваться к новым задачам для обеспечения всеобъемлющего и адекватного охвата? Как мы можем обеспечить, по крайней мере, базовый уровень социальной защиты для всех, т. е. минимальный уровень социальной защиты?
- Как мы будем финансировать эти меры политики в области социальной защиты? Является ли налогообложение прибылей, получаемых за счет технологий (например, роботов, больших данных и т. д.), реалистичным вариантом финансирования систем социальной защиты?
- Является ли введение всеобщего базового дохода (ВБД) целесообразным политическим решением?
- Как мы обновляем социальный договор для будущего сферы труда? Какую роль должны играть социальные партнеры?
- Каков правильный баланс между индивидуальной и коллективной ответственностью? Не перекладываем ли мы слишком большую ответственность на отдельного человека?

Библиография

Berg, J. 2016. *Income security in the on-demand economy: Findings and policy lessons from a survey of crowdworkers*, Conditions of Work and Employment Series No. 74 (Geneva, ILO).

Degryse, C. 2016. *Digitalisation of the economy and its impact on labour markets*, Working Paper No. 2 (Brussels, European Trade Union Institute (ETUI)).

Eichhorst, W. et al. 2013. *Social protection rights of economically dependent self-employed workers*, IZA Research Report No. 54 for the European Parliament (Brussels).

Forde, C.; Stuart, M.; Joyce, S.; Oliver, L.; Valizade, D.; Alberti, G.; Hardy, K.; Trappmann, V.; Umney, C.; Carson, C. 2017. *The social protection of workers in the platform economy* (Brussels, European Parliament).

Hill, S. 2015. *New economy, new social contract: A plan for a safety net in a multiemployer world* (Washington, DC, New America Foundation).

Международное бюро труда (МБТ). 2014. *World Social Protection Report 2014/15: Building economic recovery, inclusive development and social justice* (Geneva).

—. 2016a. *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects* (Geneva).

—. 2016b. *Social contract and the future of work: Inequality, income security, labour relations and social dialogue*, Issue Note No. 4, Future of Work Centenary Initiative (Geneva).

—. 2017a. *Inception report for the Global Commission on the Future of Work* (Geneva).

—. 2017b. *World Social Protection Report 2017–19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals* (Geneva).

Организация по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР). 2017. *Basic income as a policy option: Can it add up?* Policy Brief on the Future of Work (Paris).

Piachaud, D. 2016. *Citizen's income: Rights and wrongs*, Centre for Analysis of Social Exclusion (CASE) Paper No. 200 (London, London School of Economics).

Van Parijs, P.; Vanderborght, Y. 2017. *Basic income: A radical proposal for a free society and a sane economy* (Cambridge, MA, Harvard University Press).

Vandenbroucke, F. 2017. *Basic income in the European Union: A conundrum rather than a solution*, SSRN Research Paper 2017/02, Amsterdam Centre for Contemporary European Studies (Amsterdam, University of Amsterdam).

Всемирный экономический форум (ВЭФ). 2017. *The Global Risks Report 2017* (Geneva).

Примечания

This image shows a full page of a document template designed for handwriting practice. It consists of approximately 20 evenly spaced, horizontal blue dashed lines running across the width of the page. The background is plain white, providing a clear guide for letter height and placement. There are no margins, text, or other markings present.