

Международная конференция труда, 100-я сессия 2011 г.

Доклад VI

Социальное обеспечение в целях социальной справедливости и справедливой глобализации

Периодическое обсуждение вопросов социальной защиты (социального обеспечения) в соответствии с Декларацией МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации, 2011 г.

Шестой пункт повестки дня

ISBN 978-92-2-423117-9 (Print)
ISBN 978-92-2-423118-6 (Web)
ISSN 0251-3730

Первое издание, 2011

Названия, соответствующие принятой в Организации Объединенных Наций практике, и изложение материала в настоящей публикации не являются выражением какого-либо мнения Международного бюро труда ни о правовом статусе любой страны, района или территории, или их властей, ни о делимитации их границ.

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

Издания Международного бюро труда имеются в продаже в крупных магазинах или местных бюро МБТ во многих странах; их можно также получить непосредственно в Международном бюро труда; просьба обращаться по адресу: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse. Каталоги или списки новых публикаций можно бесплатно получить по указанному выше адресу либо по электронной почте pubvente@ilo.org.

Посетите наш Интернет-сайт: www.ilo.org/publns.

Содержание

	<i>Стр.</i>
Сокращения	vii
Введение.....	1
История вопроса и задача	1
История вопроса	1
Цель доклада	3
Структура доклада	3
Подготовка доклада о периодическом обсуждении вопросов	4
Глава 1. Право на социальное обеспечение и потребность в социальном обеспечении	7
1.1. Задачи и концепции социального обеспечения.....	7
1.1.1. Основные задачи социального обеспечения и определения	8
1.1.2. Концепции	8
1.2. Право на социальное обеспечение	10
1.2.1. Право человека на социальное обеспечение и роль МОТ	11
1.3. Потребность в социальном обеспечении	17
1.3.1. Роль систем социального обеспечения в экономическом развитии, содействии структурным изменениям и управлении кризисами.....	18
1.3.2. Социальное обеспечение как основной инструмент достижения прогресса на пути к социальной справедливости в глобализированном мире	24
1.4. Первое заключение	29
Глава 2. Глобальная ситуация в области социального обеспечения и существующие вызовы	31
2.1. Проблема охвата.....	31
2.2. Проблема адекватности сферы охвата	35
2.3. Проблема финансирования.....	38
2.4. Второе заключение	46
Глава 3. Существующие ответные меры политики.....	47
3.1. Обеспечение доступа к услугам здравоохранения: Меры социальной поддержки в области охраны здоровья	47

Модели финансирования здравоохранения и доступ к	
здоровью	48
Показатели доступа к услугам здравоохранения	49
Расширение сферы охвата мер социальной поддержки в области	
охраны здоровья	50
Решение проблемы финансовых ограничений	54
Повышение административной эффективности и обеспечение	
качества медицинской помощи	55
3.2. Гарантии получения доходов в старости, при наступлении	
инвалидности и в связи с потерей кормильца	56
Охват системами пенсионного обеспечения, основанными и не	
основанными на взносах.....	57
Пенсионное обеспечение имеет четкое гендерное измерение.....	65
Проблемы, касающиеся пособий по инвалидности	65
Адекватность пенсий.....	66
Пенсионные фонды и мировой кризис.....	69
3.3. Обеспечение дохода безработных.....	71
3.4. Гарантия получения дохода в случае производственной травмы.....	77
3.5. Охрана материнства	80
3.6. Семейные пособия, поддержание минимального дохода и	
социальная помощь	82
Обеспечение социальной защиты семей с детьми	82
Роль систем социальной помощи в экономически развитых странах	
и странах со средними и низкими доходами	83
Расширение сферы охвата социальным обеспечением	
посредством программ социальной помощи в странах с	
низкими и средними доходами	86
3.7. Третье заключение.....	89
Глава 4. Основные вопросы, касающиеся будущего социального обеспечения	91
4.1. Обеспечение согласованности социальной и экономической политики..	91
4.1.1. Задачи социальной политики и институциональная структура:	
Обеспечение внутренней согласованности и принятия	
ответных мер	92
4.1.2. Обеспечение внешней согласованности в более широком	
контексте социальной политики.....	95
4.1.3. Обеспечение внешней согласованности мер экономической	
и социальной политики.....	97
4.2. Создание и обеспечение доступности и финансовой устойчивости	
систем социального обеспечения	106
4.2.1. Доступность базовых систем	106
4.2.2. Доступность зрелых систем социального обеспечения	117
4.2.3. Соображения, касающиеся затрат в сравнении с выгодой:	
Взаимосвязь между финансовыми затратами и результатами ...	123
4.3. Разработка эффективных и действенных систем социального	
обеспечения и руководство и управление ими.....	125
4.3.1. Разработка и реализация программ по расширению охвата	
системами социального обеспечения	125

4.3.2.	Обеспечение надлежащего управления и положительных результатов административной деятельности	140
4.4.	Четвертое заключение	144
Глава 5.	Будущие направления политики Организации	145
5.1.	Стратегии расширения охвата социальным обеспечением	145
5.1.1.	Принципы расширения охвата социального обеспечения	147
5.1.2.	Горизонтальное и вертикальное расширение сферы охвата социального обеспечения: Политическая парадигма «лестницы социального обеспечения»	152
5.1.3.	Горизонтальное измерение: Установление минимального уровня социальной защиты	154
5.1.4.	Вертикальное измерение: Следующие шаги в разработке руководства о передовых методах социальной защиты	157
5.2.	Стратегии обеспечения устойчивости	158
5.2.1.	Обеспечение согласования с национальными мерами в области социально-экономического развития и другими целями Программы достойного труда	158
5.2.2.	Обеспечение социальной адекватности	161
5.2.3.	Обеспечение финансовой, экономической и бюджетной устойчивости	162
5.2.4.	Стратегии обеспечения надлежащего управления	164
5.3.	Пятое заключение	165
Глава 6.	Руководящие указания, касающиеся будущей работы МОТ в области социального обеспечения	167
6.1.	Обеспечение руководящих указаний в области политики путем содействия осуществлению существующих норм и установления принципов руководства	168
	Применимость международных норм в области социального обеспечения на международном и региональном уровнях	168
	Необходимость в дополнительном акте (актах)	168
6.2.	Оказание поддержки усилиям по надлежащему управлению системами социального обеспечения	173
	Генерация и распространение знаний	173
	Наращивание потенциала	174
	Технические консультативные услуги	174
6.3.	Вопросы, предлагаемые для обсуждения Комитетом Конференции	175

Приложения

I.	Таблицы Приложения и руководящие указания в отношении недавно поступивших статистических данных о социальном обеспечении	177
II.	Ответные меры МОТ в связи с потребностью в социальном обеспечении	185

Сокращения

Адмсовет	Административный совет (Международной организации труда)
ВВП	Внутренний валовой продукт
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ГАТС	Германское агентство по техническому сотрудничеству
ДМР	Департамент международного развития
ДЭСВ ООН	Департамент ООН по экономическим и социальным вопросам
ИОЗ	Инициатива по обеспечению здоровья
КСР ООН	Координационный совет руководителей системы ООН
КЭПКР	Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций
МАСО	Международная ассоциация социального обеспечения
МБТ	Международное бюро труда
МВФ	Международный валютный фонд
МКТ	Международная конференция труда
МОТ	Международная организация труда
МПЭСКП	Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах
МСО	Медицинское страхование на базе общин
МУСЗ	Минимальный уровень социальной защиты
ОДВ	Обусловленные денежные выплаты
ООН	Организация Объединенных Наций
ОСО	Обследование МОТ по вопросам социального обеспечения
ОПР	Официальная помощь в целях развития
ОРСЗ	Обзор расходов на социальную защиту
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ОЭСР-POVNET	Управление сотрудничества в целях развития (ОЭСР) – Сеть по сокращению масштабов бедности
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
ФВ	Фиксированные выплаты
ФВЗ	Фиксированные взносы
ЦРТ	Цели развития тысячелетия

ЦВВ	Центр выплаты взносов
ЭКОСОС	Экономический и Социальный Совет ООН
ЮНДАФ	Рамочная программа ООН по оказанию помощи в целях развития

Введение

История вопроса и задача

История вопроса

1. На своей 97-й сессии (2008 г.) Международная конференция труда приняла Декларацию МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации. В Декларации признается, что МОТ,

опираясь на мандат, предусмотренный в Уставе МОТ, включая Филадельфийскую декларацию (1944 г.), который не утратил своей актуальности ..., взяла на себя торжественное обязательство проводить в различных государствах всемирные программы, направленные на достижение целей полной занятости и повышение уровня жизни, обеспечение минимальной заработной платы и проведение мер расширения социального обеспечения в целях предоставления основного дохода всем нуждающимся, а также на решение других задач, поставленных в Филадельфийской декларации.¹

2. В Декларации, в частности, отмечается, что

в контексте ускоряющихся темпов перемен обязательства и усилия государств-членов и Организации, направленные на исполнение уставного мандата МОТ, в том числе благодаря ее нормам, а также на то, чтобы превратить полную и продуктивную занятость и цели достойного труда в стержень экономической и социальной политики, должны строиться на, в равной степени важных, четырех стратегических задачах МОТ, которые отражены в Программе достойного труда ...

В Дополнении к документу указывается, что «Организация внедрит систему проведения периодического обсуждения на Международной конференции труда», с тем чтобы:

- i) глубже понимать различные реалии и потребности своих государств-членов в отношении каждой из стратегических задач, более эффективно реагировать на них, используя все формы действий в ее распоряжении, в том числе действия нормативного характера, техническое сотрудничество, технический и исследовательский потенциал МБТ, и соответственно адаптировать свои приоритеты и программы действий; и
- ii) оценивать результаты деятельности МОТ в целях принятия конструктивных решений, касающихся программы, бюджета и различных вопросов в области административного управления.²

3. На своей 304-й сессии (март 2009 г.) Административный совет решил, что второе периодическое обсуждение на 100-й сессии Международной конференции труда

¹ МБТ: Декларация МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации, Международная конференция труда, 97-я сессия, Женева, 10 июня 2008 г.

² Там же, Дополнение, часть II, раздел В.

(МКТ) в 2011 году будет посвящено стратегической задаче социальной защиты, с уделением особого внимания социальному обеспечению.³

4. Обсуждение на 100-й сессии МКТ в 2011 году следует поместить в контекст целого ряда последовательных ключевых событий в сфере социального обеспечения, которые произошли в МОТ за последнее десятилетие. Резолюции и заключения о социальном обеспечении, согласованные на 89-й сессии МКТ в 2001 году, вновь подтвердили обязательство МОТ в отношении расширения сферы охвата систем социального обеспечения и совершенствования систем управления, финансирования и администрирования социального обеспечения.⁴

5. Впоследствии, на 91-й сессии МКТ в 2003 году, была начата Глобальная кампания по вопросам социального обеспечения и охвата для всех. Деятельность в рамках Кампании, которая стала катализатором для мероприятий МОТ в области социального обеспечения, была проанализирована в докладе Комитету по вопросам занятости и социальной политики (Комитету ЗСП) в ноябре 2008 года, который подчеркнул необходимость проведения дальнейших трехсторонних консультаций по «элементам и возможной форме для дополнительного механизма регулирования процесса совершенствования охвата систем социального обеспечения в государствах-членах».

6. По просьбе членов Комитета ЗСП, «Трехстороннее совещание экспертов по стратегиям расширения сферы охвата систем социального обеспечения» было проведено в Женеве со 2 по 4 сентября 2009 года. МБТ представило отчет, содержащий протоколы заседания Административного совета, в ноябре 2009 года.⁵ В докладе был сделан вывод о том, что обсуждение этих вопросов делегатами

отразило высокую степень согласия в отношении неизменной важности социального обеспечения и его роли не только для благосостояния отдельных лиц, но и для общего экономического роста и развития. Был достигнут консенсус в отношении всеобщего права на социальное обеспечение и необходимости в нем; и все стороны напомнили о важности социального диалога.

7. В кратком отчете председателя совещания экспертов в прямой форме была одобрена двухкомпонентная стратегия, которую МБТ разработало в прагматических целях для расширения сферы охвата систем социального обеспечения. «Горизонтальный» компонент состоит из распространения гарантии получения дохода и доступа к медицинским услугам, начиная с незначительного уровня, на все население. Второй «вертикальный» компонент предназначен для обеспечения более высоких уровней гарантии получения дохода и здравоохранения с учетом экономического и социального развития при возникновении основных непредвиденных жизненных обстоятельств, таких как безработица, болезни, инвалидность, материнство, потеря кормильца и пожилой возраст.

8. Горизонтальный компонент, в принципе, идентичен концепции, лежащей в основе компонента безвозмездных социальных выплат минимального уровня социальной защиты (МУСЗ), разработанного Координационным советом руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР ООН), который содействует внедрению целого ряда базовых социальных выплат или пособий, обеспечивающих доступ к основным видам товаров и услуг. КСР ООН принял минимальный уровень социальной защиты в качестве одной из совместных антикризисных инициатив. МОТ

³ МБТ: *Дата, место проведения и повестка дня Международной конференции труда*, Административный совет, 304-я сессия, Женева, март 2009 г., GB.304/2/2.

⁴ МБТ: *Резолюции и заключения о социальном обеспечении*, Международная конференция труда, 89-я сессия, Женева, 2001 г., пп. 16-19.

⁵ МБТ: *Доклад Генерального директора: Tripartite Meeting of Experts on Strategies for the Extension of Social Security Coverage*, Административный совет, 306-я сессия, Женева, ноябрь 2009 г., GB.306/17/2.

совместно с ВОЗ и рядом сотрудничающих учреждений осуществляется руководство реализацией этой инициативы. В ее основе лежит создание коалиции международных учреждений и доноров, поддерживающих усилия стран в области планирования и осуществления устойчивых систем социальной защиты. Саммит тысячелетия Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке в сентябре 2010 года одобрил концепцию установления МУСЗ в качестве «важного вклада в укрепление достигнутых результатов в области развития и в достижение дальнейших целей в этой области» и подчеркнул, что «системы социальной защиты, призванные уменьшать неравенство и социальную маргинализацию, являются важным условием сохранения того, что было достигнуто в деле осуществления целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия».⁶

9. МУСЗ был включен в Глобальный пакт о рабочих местах, который МКТ приняла в июне 2009 года. В нем предлагается странам, которые до сих пор не имеют развитой системы социального обеспечения, создать «адекватные системы социальной защиты для всех на основе базового МУСЗ» и настоятельно рекомендуется «международному сообществу оказывать содействие, включая бюджетную поддержку, чтобы создать базовые минимальные нормы социальной защиты на национальном уровне».⁷ Поместив минимальный уровень социальной защиты в контекст Глобального пакта о рабочих местах, МОТ вновь подтверждает принципы неделимости, взаимозависимости и взаимодополняемости стратегических задач МОТ,⁸ которые были подчеркнуты в Декларации 2008 года⁹ и которые представляют собой аналитическую и концептуальную основу для Доклада о периодическом обсуждении вопросов.

Цель доклада

10. Настоящий доклад предназначен для того, чтобы проинформировать о ходе дебатов на 100-й сессии МКТ путем:

- a) проведения обзора нынешнего состояния систем социального обеспечения в мире;
- b) выявления основных проблем в сфере социального обеспечения;
- c) проведения обзора ответных мер, предпринимаемых странами и МОТ в связи с этими проблемами; и
- d) подготовки предложений в отношении направления будущей деятельности МОТ.

Структура доклада

11. Настоящий доклад имеет следующую структуру: В *Главе 1* обсуждается право на социальное обеспечение и необходимость в нем; рассматриваются его роль как одного из прав человека, мандат МОТ и нормы МОТ в области социального обеспечения, а

⁶ Организация Объединенных Наций: *Выполнение обещания: объединение во имя достижения Целей развития тысячелетия*, Генеральная Ассамблея, Резолюция A/65/L.1, принятая 22 сентября 2010 г., (Нью-Йорк, 2010 г.), п. 51.

⁷ МБТ: *Выход из кризиса: Глобальный пакт о рабочих местах*, принятый на Международной конференции труда, 98-я сессия, Женева, 19 июня 2009 г., пп. 12 1) ii) и 22 9).

⁸ Четыре стратегические задачи МОТ являются следующими: 1) содействовать применению норм и основополагающих принципов и прав в сфере труда; 2) создавать более широкие возможности для женщин и мужчин в плане обеспечения достойных рабочих мест и доходов; 3) расширять охват и повышать эффективность социальной защиты для всех; 4) укреплять трипартизм и социальный диалог на основе обеспечения гендерного равенства и борьбы с дискриминацией в качестве сквозных тем.

⁹ *Декларация МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации*, *op. cit.*

также стержневая роль социального обеспечения в достижении целей справедливой глобализации, оказании содействия экономическому сотрудничеству и структурным изменениям и преодолении кризисов. В *Главе 2* на основе последних статистических данных предлагается краткий обзор глобальной ситуации в области социального обеспечения и определяются три ключевые проблемные области для принятия мер в будущем: расширение сферы охвата систем социального обеспечения, обеспечение адекватных пособий и устойчивого финансирования социального обеспечения. Затем в *Главе 3* рассматриваются ответные меры в области политики в связи с наличием глобальной потребности в социальном обеспечении, в разбивке по отраслям, с уделением особого внимания социальной защите и здравоохранению: лицам пожилого возраста, пережившим кормильца, иждивенцам и инвалидам; безработице; производственным травмам; охране материнства и поддержанию минимальных доходов и социальной помощи. В *Главе 4* определяются некоторые основные вопросы будущего развития систем социального обеспечения в три этапа: обеспечение надлежащей роли систем социального обеспечения в рамках более широких мер по согласованию политики, создание и обеспечение доступности и финансовой жизнеспособности систем социального обеспечения; и разработка эффективных и действенных систем социального обеспечения и руководство и управление ими. В *Главе 5* на основе фактической информации и анализа, содержащихся в первых четырех главах, описываются возникающие у МОТ перспективы в области политики, в качестве основы для обсуждения будущей стратегической деятельности Организации. В *Главе 6* определяются вопросы, в отношении которых необходимы руководящие указания со стороны Конференции.

12. *Приложения* дополняют доклад перечнем ратификаций конвенций в области социального обеспечения (*Приложение I*) и кратким обзором ответных мер в связи с глобальной потребностью в социальном обеспечении (*Приложение II*).

Подготовка доклада о периодическом обсуждении вопросов

13. Аналитические данные, представленные в настоящем докладе, в основном, базируются на двух ключевых публикациях: *Социальное обеспечение в мире в 2010-11 годах*¹⁰ и *Руководство МОТ по распространению сферы охвата систем социального обеспечения на всех*.¹¹ При обсуждении влияния демографических проблем на социальное обеспечение, в нем также делается ссылка на анализ, включенный в доклад, подготовленный в качестве справочной информации для обсуждения на МКТ последствий старения населения для занятости и социальной защиты.¹² Доклад также базируется на данных многочисленных технических докладов и директивных документов¹³ и докладов Административного совета, которые были выпущены МБТ по вопросам социального обеспечения за предыдущие десять лет, а также на результатах дискуссий,

¹⁰ МБТ: *Социальное обеспечение в мире в 2010-11 годах: Providing coverage in times of crisis and beyond* (Женева, 2010 г.). Объяснение в отношении доступа к таблицам, содержащимся в настоящем докладе, дается в Приложении I.

¹¹ МБТ: *Extending social security to all. A guide through challenges and options* (Женева, 2010 г.).

¹² МБТ: *Занятость и социальная защита в новом демографическом контексте* (Женева; 2010 г.).

¹³ См. Различные вопросы, поднятые в серии программных инструктивных документов МОТ по социальному обеспечению, включая: *Social health protection*, Paper 1 (Женева, 2008 г.); *Setting social security standards in a global society*, Paper 2 (Женева, 2008 г.); *Can low-income countries afford basic social security?*, Paper 3 (Женева, 2008 г.); *Social security for all: Investing in social justice and economic development*, Paper 7 (Женева, 2009 г.); см. также ILO: *World Social Security Report 2010/11*, op. cit.; и МБТ: *Extending social security to all*, op. cit.

состоявшихся в контексте общего обсуждения¹⁴ (в том числе в рамках Комитета полного состава по антикризисным мерам в 2009 г.), или нормотворческих процессов (таких как Рекомендация 2010 года о ВИЧ/СПИДе и сфере труда (200), Конвенция 2006 года о труде в морском судоходстве и вопрос достойного труда для домашних работников). Настоящий доклад тесно связан с докладом Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций (КЭПКР),¹⁵ подготавливаемым в соответствии со статьей 19 Устава МОТ, который озаглавлен *Social security and the rule of law* (Социальное обеспечение и верховенство права) и будет также обсуждаться на 100-й сессии МКТ (см. вставку 6.1).

14. Доклад отражает выводы и заключения недавних региональных и глобальных трехсторонних совещаний, в частности Регионального трехстороннего совещания о будущем развитии систем социальной защиты в Латинской Америке (Сантьяго, Чили, декабрь 2007 г.), Межрегионального трехстороннего совещания о будущем развитии систем социальной защиты в Арабских государствах (Амман, май 2008 г.), Азиатско-Тихоокеанского совещания высокого уровня по разработке инклюзивных в социальном отношении стратегий по расширению охвата систем социального обеспечения (Нью-Дели, май 2008 г.), Арабского форума занятости (Бейрут, октябрь 2009 г.), второго Африканского симпозиума по вопросам достойного труда (Яунде, октябрь 2010 г.), а также совещания экспертов по стратегиям расширения охвата систем социального обеспечения (Женева, сентябрь 2009 г.).¹⁶

15. Доклад также базируется на результатах недавнего обзора глобальной стратегии и вклада МБТ в отношении распространения различных форм социального обеспечения на всех, совершенствования руководства и управления учреждениями в области социального обеспечения и их финансирования, и оказания поддержки определению национальных стратегий по созданию систем социального обеспечения для всех (см. вставку А-II.4).¹⁷

¹⁴ МБТ: *Заключения о достойном труде и неформальной экономике*, МКТ, 90-я сессия, Женева, 2002 г.; МБТ: *Заключения о справедливом подходе к трудящимся-мигрантам в глобальной экономике*, МКТ, 92-я сессия, Женева, 2004 г.; МБТ: *Заключения о содействии занятости в сельских районах в целях сокращения масштабов бедности*, МКТ, 97-я сессия, Женева, 2008 г.; МБТ: *Заключения о содействии жизнеспособным предприятиям*, МКТ, 96-я сессия, Женева, 2007 г.; МБТ: *Декларация МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации*, *op. cit.*, и МБТ: *Выход из кризиса: Глобальный пакт о рабочих местах*, *op. cit.*

¹⁵ КЭПКР является частью контрольных механизмов, осуществляющих мониторинг применения и осуществления ратифицированных конвенций МОТ государствами-членами в их национальных законах и практике.

¹⁶ ILO Social Security Policy Briefing series: Documento 4, *Reunión Regional Tripartita sobre el futuro de la protección social en América Latina* (2008); Paper 5, *Interregional Tripartite Meeting on the future of social security in Arab States* (2008); Paper 6, *Asia-Pacific Regional High-Level Meeting on Socially-Inclusive Strategies to Extend Social Security Coverage* (2008).

¹⁷ МБТ: *The ILO's Strategy to Extend Social Security: An Independent Evaluation Report* (Женева, 2010 г.).

Глава 1

Право на социальное обеспечение и потребность в социальном обеспечении

16. В начале этой главы приведены определения социального обеспечения и связанных с этой концепцией терминов и понятий; далее в ней содержится описание мандата МОТ в области социального обеспечения, который ориентирован на предоставление социального обеспечения для всех, а также определены международные трудовые нормы, способствующие выполнению Организацией своего мандата. В этой главе рассматриваются право на социальное обеспечение и потребность в социальном обеспечении, а также ключевая роль социального обеспечения в продвижении достойного труда и в содействии экономическому и социальному развитию.

1.1. Задачи и концепции социального обеспечения

17. С тех времен, когда люди начали селиться и организовывать свою жизнь в общинах, появилась необходимость в обеспечении защиты от непредвиденных жизненных обстоятельств. Разработка и создание официальных систем социального обеспечения в целях поддержки дохода и предоставления медицинской помощи являются важным шагом в развитии человеческого общества. Появление во всем мире различных видов официальных механизмов социальной защиты, начиная с добровольных групповых систем социальной защиты и заканчивая обязательными государственными системами социального обеспечения, финансируемыми за счет взносов работников или за счет работодателей без взносов работников, свидетельствует о всеобщей потребности людей в социальном обеспечении и о важности существования четких прав и правомочий.

18. В 1880-х годах Германия стала первой страной, создавшей на основании закона систему социального страхования, введя тем самым понятие пособия как права, применимого к промышленной рабочей силе в целом. Несколько лет спустя подобные системы были введены в Латинской Америке (Аргентина, Бразилия, Чили и Уругвай). Существующие модели страхования были расширены, в них были включены новые риски, покрываемые, например, пособиями по безработице, увеличено число охваченных социальным обеспечением групп населения. Преобладающее место занимали страховые системы, однако на ранних этапах создавались и программы, финансируемые из налоговых поступлений. В Северных странах были защищены все жители, а не только работники. Мировой экономический кризис в конце 20-х-начале 30-х годов и принятая впоследствии политика посткризисного восстановления дали новый импульс развитию программ социального обеспечения. В 30-е годы происходило дальнейшее укрепление систем социального обеспечения, главным образом в Европе и Америке.

19. В период Второй мировой войны и в послевоенные годы происходило серьезное преобразование систем социального обеспечения на национальном, региональном и международном уровнях; социальное обеспечение было признано в качестве одного из

прав человека. Значительное влияние на эти процессы оказал опубликованный в Великобритании в 1942 году Доклад Бевериджа,¹ положения которого стали претворяться в жизнь с 1945 года. В знак признания ответственности и обязательств всего общества по отношению к людям, которые защитили его от агрессии, цель доклада заключалась в том, чтобы расширить право на социальное обеспечение и охватить не только группу застрахованных работников, но и население в целом.

20. Впоследствии быстрая глобализация рынков и трудовых ресурсов, увеличение миграционных потоков и постоянный рост неформальной экономики, а в последнее время продолжающийся мировой финансовый кризис привели к возникновению новых проблем в области социального обеспечения. Около 75-80% мирового населения все еще живет в состоянии «социальной незащищенности». Всемирный саммит 1995 года по устойчивому социальному развитию, принятие в 2000 году Целей развития тысячелетия (ЦРТ), в частности Цели по сокращению вдвое глобальной доли бедных домашних хозяйств к 2015 году, и Всемирная встреча на высшем уровне Организации Объединенных Наций 2005 года (участники которой поддержали цели, направленные на обеспечение полной и продуктивной занятости и достойного труда для всех в качестве основной задачи соответствующих национальных и международных мер политики) установили принцип ответственности каждого общества за социальное благополучие людей, по крайней мере, за определение минимальных социальных задач.

1.1.1. Основные задачи социального обеспечения и определения

21. Независимо от того, кто несет главную ответственность за осуществление права человека на социальное обеспечение, основные цели заключаются в следующем:

- снижение степени необеспеченности дохода, включая искоренение нищеты, и улучшение доступа к медицинскому обслуживанию всех людей в целях обеспечения достойных условий труда и жизни;
- сокращение неравенства и несправедливости;
- предоставление адекватных пособий в качестве одного из правоприятий;

а также

- недопущение дискриминации по признаку национальности, этнического происхождения или пола; и
- обеспечение финансовой доступности, эффективности и устойчивости.

1.1.2. Концепции

22. С течением времени концепции *социального обеспечения* и *социальной защиты* претерпевают изменения и используются во всем мире по-разному. В настоящее время в результате существования различных определений обоих понятий чрезвычайно сложно найти четкие определения, особенно в связи с тем, что ни один термин не используется на постоянной основе, и применяемые странами и международными организациями термины значительно различаются между собой. Кроме того, в классическую терминологическую базу добавлены такие новые термины, как *безвозмездные социальные выплаты*, *обусловленные и безусловные выплаты* и *минимальный уровень социальной защиты* (см. вставку 1.1). Цель этого раздела состоит не в том, чтобы предложить какие-либо универсальные определения, а чтобы разъяснить и улучшить

¹ Sir William Beveridge: *Social insurance and allied services*, presented to Parliament by command of His Majesty, ноябрь 1942 г. (H.M. Stationery Office, Соединенное Королевство, 1969 г.).

понимание соответствующих терминов и понятий, используемых в настоящем докладе и в других документах МОТ.

Вставка 1.1 **Определения**

Безвозмездные социальные выплаты

Безвозмездные социальные выплаты представляют собой денежные переводы от одной социальной группы другой социальной группе (например, от групп населения трудоспособного возраста группам населения пожилого возраста) в денежной или натуральной форме (доступ к товарам и социальным услугам). Получатели пособий имеют на них право, поскольку они приобрели правомочия в силу выполнения соответствующих обязательств (например, уплатив взносы) и/или соответствуют определенным социальным и поведенческим условиям (например, болезнь, бедность, участие в общественных работах). В последние годы этот термин используется для описания программ, ориентированных на всех жителей и предусматривающих предоставление пособий при соблюдении единственного условия, связанного с наличием постоянного местожительства (всеобщие безвозмездные социальные выплаты), или программ социальной помощи, требующих соблюдения дополнительных поведенческих условий в качестве предварительных требований (обусловленные безвозмездные социальные выплаты, см. ниже).

Социальная защита

Социальная защита часто интерпретируется в более широком смысле, чем социальное обеспечение (включая, в частности, защиту на уровне членов семьи или членов местной общины). Этот термин иногда также используется в более узком значении, чем социальное обеспечение (включая только меры, ориентированные на наиболее бедных и наиболее уязвимых людей или социально изолированных членов общества). Поэтому во многих ситуациях термины «социальное обеспечение» и «социальная защита» взаимозаменяемы. По практическим соображениям, в настоящем докладе термин «социальная защита» используется для обозначения защиты, предоставляемой системами социального обеспечения в случае наличия социальных рисков и потребностей.¹

Социальное обеспечение

Используемое в настоящем докладе понятие социального обеспечения охватывает все меры, предусматривающие предоставление пособий в денежной или натуральной форме в целях обеспечения защиты, в частности в случае:

- отсутствия связанного с трудовой деятельностью дохода (или недостатка дохода) по причине болезни, инвалидности, рождения ребенка, производственного травматизма, безработицы, старости или смерти члена семьи;
- отсутствия доступа к медицинскому обслуживанию или финансовой недоступности медицинских услуг;
- недостаточной поддержки со стороны семьи, особенно детей и взрослых иждивенцев;
- общей бедности и социальной изоляции.

Системы социального обеспечения могут быть основаны на взносах (социальное страхование) или не на взносах.

Социальная помощь

Предоставление пособия по социальному обеспечению зависит от уровня дохода получателей пособий, то есть предоставляются после проверки наличия средств к существованию или на основе других подобных методов определения адресности пособий (например, проверка нуждаемости, географическая направленность пособий). Пособия по социальному обеспечению часто называют социальной помощью. Как правило, они служат для уменьшения/сокращения масштабов бедности. Пособия могут предоставляться в денежной или натуральной форме.

Программы «обусловленной» социальной помощи требуют от получателей пособий (и/или их родственников или членов семьи), в дополнение к другим условиям, принимать участие в предписанных государственных программах (например, конкретных программах здравоохранения или образования). В последние годы программы такого типа стали называть *программами обусловленных социальных выплат (ОСВ)*.

Обычно программы социального обеспечения финансируются из налоговых поступлений и не требуют непосредственной уплаты взносов получателями пособий или их работодателями для приобретения права на получение соответствующих пособий.

Минимальный уровень социальной защиты

Термины «минимальный социальный стандарт» или «минимальный уровень социальной защиты» (МУСЗ) используются для описания базового набора социальных прав и услуг и объектов социальной сферы, которыми должен пользоваться каждый человек. Термин «минимальный социальный стандарт» во многом соответствует существующему понятию «основных обязательств», направленных на достижение минимальных необходимых уровней прав, закрепленных в договорах по правам человека.

Согласно рекомендациям Организации Объединенных Наций, минимальный уровень социальной защиты может состоять из двух основных элементов, способствующих осуществлению прав человека:

- услуги: доступ в географическом и финансовом отношениях к основным услугам, таким как водоснабжение и канализация, медицинское обслуживание и образование;
- выплаты: базовый набор основных социальных выплат в денежной или натуральной форме, предназначенный для того, чтобы обеспечить минимальный доход и доступ к основным услугам, включая медицинское обслуживание.

¹ Следует отметить, что одно из структурных подразделений МБТ называется «Сектор социальной защиты» и курирует большое количество программ, выходящих за пределы понятия социального обеспечения: Сектор занимается такими вопросами, как безопасность труда, трудовая миграция и другими вопросами, касающимися условий труда, например, продолжительности рабочего времени и заработной платы.

Дополнительную информацию см.: МБТ: *Extending social security to all: A guide through challenges and options* (Женева. 2010 г.), стр. 125-128.

23. Безвозмездные социальные выплаты относятся по своей природе к сфере государственной ответственности и обычно осуществляются государственными учреждениями и финансируются из фондов, формируемых на основе *взносов* или *налогов*. Однако предоставление пособий по социальному обеспечению нередко возлагается на частные учреждения. Кроме того, существует множество учреждений, управляемых на коммерческой основе (страховые фонды, фонды взаимной помощи, фонды на базе общин или кооперативные фонды). Они могут брать на себя часть функций, которые обычно выполняют службы социального обеспечения, включая, в частности, программы выплаты профессиональных пенсий, которые дополняют элементы государственных систем социального обеспечения.

1.2. Право на социальное обеспечение

24. Всеобщая потребность в социальном обеспечении признана мировым сообществом в качестве одного из прав человека. С момента основания МОТ в 1919 году вопросы повышения уровня социального обеспечения постоянно были в центре внимания ее мандата. Подход Организации к проблеме социального обеспечения отражает статус вопросов социального обеспечения как в системе международного права, так и в уставном мандате МОТ. Этот подход основан на правах человека: в целях реализации права на социальное обеспечение МОТ использует международно-правовые документы в качестве отправной точки, основного источника информации и правовой основы, чтобы добиваться признания этого права. Всю свою деятельность

по технической поддержке и выработке рекомендации по вопросам политики МОТ строит на международных нормах в области социального обеспечения.

1.2.1. Право человека на социальное обеспечение и роль МОТ

Социальное обеспечение как одно из прав человека

25. Право на социальное обеспечение признано в качестве одного из прав человека в основных документах по правам человека, в частности закреплено во *Всеобщей декларации прав человека*,² *Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах* (МПЭСКП)³ (см. вставку 1.2) и в других международных⁴ и региональных правовых актах.⁵

26. Если Всеобщая декларация прав человека является формой международного признания основных прав человека, то МПЭСКП представляет собой открытый для подписания и ратификации договор, то есть ключевой инструмент претворения в жизнь этих прав человека. Обязательство каждого участвующего в Пакте государства по осуществлению этих прав является первым практическим действием после ратификации документа в рамках мер, которые должны быть приняты «в максимальных пределах имеющихся ресурсов», чтобы обеспечить постепенное полное осуществление соответствующих прав и предоставить непосредственную защиту от дискриминации.⁶ В настоящее время 160 государств – членов ООН ратифицировали или присоединились к статье 9 МПЭСКП и тем самым взяли на себя обязательство гарантировать каждому человеку право на социальное обеспечение в пределах своих национальных границ.

² Организация Объединенных Наций: *Всеобщая декларация прав человека*, принятая и провозглашенная резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи от 10 декабря 1948 г. (Нью-Йорк, 1948 г.).

³ Организация Объединенных Наций: *Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах*, принятый резолюцией 2 200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 г. (Нью-Йорк, 1966 г.).

⁴ Организация Объединенных Наций: *Декларация об искоренении всех форм дискриминации в отношении женщин*, принятая резолюцией 34/180 Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1979 г., статьи 11 1) е), 11 2) b) и 14 2) (Нью-Йорк, 1979 г.); *Конвенция о правах ребенка*, принятая резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи от 20 ноября 1989 г., статьи 26, 27 1), 27 2) и 27 4) (Нью-Йорк, 1989 г.); *Конвенция об искоренении всех форм расовой дискриминации*, принятая резолюцией 2106 (XX) Генеральной Ассамблеи от 21 декабря 1965 г., статья 5 е) iv) (Нью-Йорк, 1965 г.); *Международная конвенция о защите прав человека всех работников-мигрантов и членов их семей*, принятая резолюцией 45/158 Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1990 г., статьи 27 и 54 (Нью-Йорк, 1990 г.) *Конвенция о правах инвалидов*, принятая резолюцией А/RES/61/106 Генеральной Ассамблеи от 13 декабря 2006 г. (Нью-Йорк, 2006 г.).

⁵ Например, *Европейская социальная хартия*, принятая Советом Европы в 1961 г. (CETS № 35); Пересмотренная *Европейская социальная хартия*, принятая Советом Европы в 1996 г. (CETS № 163).

⁶ Организация Объединенных Наций: *Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах*, ор. cit., статья 2, п. 1.

Вставка 1.2

Социальное обеспечение как одно из прав человека. Выдержки из Всеобщей декларации прав человека и Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (МКЭСКП)

Всеобщая декларация прав человека

Статья 22:

Каждый человек, как член общества, имеет право на социальное обеспечение и на осуществление необходимых для поддержания его достоинства и для свободного развития его личности прав в экономической, социальной и культурной областях через посредство национальных усилий и международного сотрудничества и в соответствии со структурой и ресурсами каждого государства.

Статья 25:

- 1) Каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам.
- 2) Материнство и младенчество дают право на особое попечение и помощь. Все дети, родившиеся в браке или вне брака, должны пользоваться одинаковой социальной защитой.

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах

Статья 9:

Участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого человека на социальное обеспечение, включая социальное страхование.

Мандат МОТ

27. Как международное учреждение, специально уполномоченное устанавливать международные трудовые нормы, МОТ несет основную ответственность с момента своего создания в 1919 году за реализацию права на социальное обеспечение.

28. Этот мандат был подтвержден в 1944 году Филадельфийской декларацией и впоследствии включен в Устав МОТ. В нем прямо признано «торжественное обязательство Международной организации труда» способствовать принятию странами мира программ, имеющих целью, в частности, «расширение социального обеспечения с тем, чтобы обеспечить основной доход для всех нуждающихся в такой защите и полное медицинское обслуживание», а также «защиту благосостояния детей и матерей», т.е. распространение защиты на всех нуждающихся в ней.

29. Впервые в истории мировое сообщество заявило о своем обязательстве распространить социальное обеспечение на всех. Эта новая универсальная парадигма была отражена в Рекомендации 1944 года об обеспечении дохода (67) и Рекомендации 1944 года о медицинском обслуживании (69). Обе эти Рекомендации подготовили условия для определения социального обеспечения как одного из прав человека во Всеобщей декларации прав человека, а несколько лет спустя – в МКЭСКП.

30. В 1999 году укрепление социальной защиты и социального обеспечения были определены на основе мандата МОТ в качестве одной из стратегических задач

Программы достойного труда, направленной на достижение достойного и продуктивного труда для всех женщин и мужчин в условиях свободы, равенства, безопасности и соблюдения человеческого достоинства. С учетом роста потребности в социальном обеспечении в условиях экономической нестабильности и увеличения нагрузки на существующие системы социального обеспечения в Программе достойного труда особо подчеркивается необходимость принятия корректировочных мер в ответ на социальные перемены, расширения сферы охвата системами социального обеспечения, совершенствования управления системами социального обеспечения, а также увязки политики на рынках труда и политики в области занятости с потребностями социального обеспечения.

31. Десять лет назад в 2001 году участники Международной конференции труда подтвердили, что социальное обеспечение является одним из основных прав человека, а распространение социального обеспечения на всех нуждающихся в нем является одним из основных элементов мандата МОТ и проблемой, которую необходимо решать серьезно и неотложно во всех государствах-членах. В июне 2003 года была начата Всемирная кампания за социальное обеспечение для всех.

32. Определив стратегические цели МОТ как «неразрывно связанные между собой, взаимозависимые и взаимодополняемые» в Декларации МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации,⁷ принятой в 2008 году, трехсторонние участники подтвердили необходимость объединения усилий в целях:

разработки и расширения мер социальной защиты – социального обеспечения и защиты работников, – которые носили бы устойчивый характер и отвечали бы национальным условиям, в том числе расширение социального обеспечения и распространение его на всех, включая меры по предоставлению основного дохода всем нуждающимся в такой защите лицам, и адаптация сферы ее охвата в целях удовлетворения вновь возникающих потребностей и преодоления неуверенности, порождаемых стремительными технологическими, общественными, демографическими и экономическими переменами.

33. В ответ на мировой финансовый и экономический кризис трехсторонние участники МОТ в июне 2009 года приняли Глобальный пакт о рабочих местах, в котором социальному обеспечению отведена роль автоматического экономического и социального стабилизатора, а также основного компонента комплексных антикризисных стратегий. Странам рекомендуется укрепить и расширить свои системы социальной защиты путем введения МУСЗ.⁸ Впоследствии Глобальный пакт о рабочих местах был одобрен Экономическим и Социальным Советом Организации Объединенных Наций (ЭКОСОС), а МУСЗ определен в качестве одной из девяти широких совместных инициатив ООН по реагированию на кризисы.⁹ Понятие МУСЗ становится неотъемлемой частью новых двухкомпонентных стратегий МОТ по расширению сферы охвата системами социального обеспечения (см. Главу 5).

34. Основными инструментами МОТ для осуществления своего мандата по распространению охвата систем социального обеспечения на всех являются международные трудовые нормы. С 1919 года МОТ приняла в этой области 31 конвенцию и 23 рекомендации, которые внесли существенный вклад в развитие социального обеспечения как одного из универсальных прав человека, в частности, сформулировав для государств-членов конкретные обязательства и руководящие принципы. В 2002 году

⁷ МБТ: *Декларации МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации*, Международная конференция труда, 97-я сессия, Женева, 10 июня 2008 г.

⁸ МБТ: *Выход из кризиса: Глобальный пакт о рабочих местах*, Международная конференция труда, 98-я сессия, Женева, 2009 г.

⁹ ЭКОСОС: *Выход из кризиса: Глобальный пакт о рабочих местах*, резолюция E/2009/L.24 (Женева, 2009 г.); КСР ООН: *Глобальный финансовый кризис – совместные инициативы системы ООН* (Нью-Йорк, 2009 г.).

Административный совет МОТ подтвердил восемь из этих 31 конвенции в качестве обновленных конвенций по вопросам социального обеспечения (см. вставку 1.3).

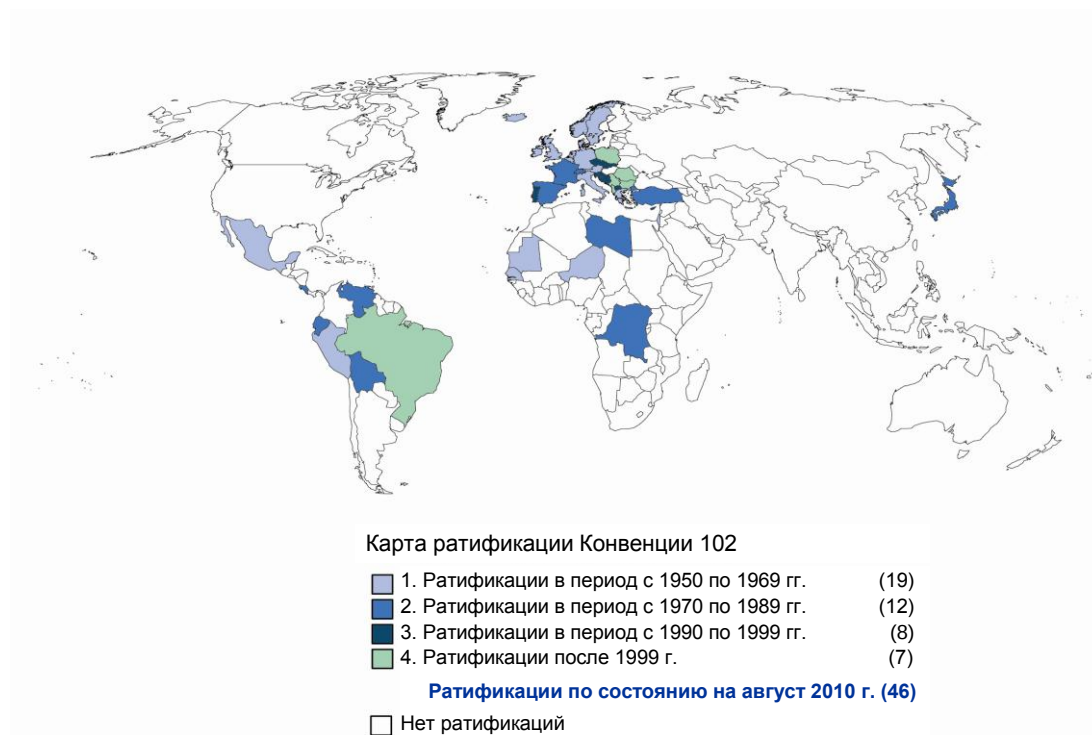
Вставка 1.3
Соответствующие современным требованиям конвенции МОТ
по вопросам социального обеспечения

- Конвенция 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (102);
- Конвенция 1962 года о равноправии в области социального обеспечения (118);
- Конвенция 1964 года о пособиях в случаях производственного травматизма [таблица 1, пересмотренная в 1980 г.] (121) ;
- Конвенция 1967 года о пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца (128);
- Конвенция 1969 года о медицинской помощи и пособиях по болезни (130);
- Конвенция 1982 года о сохранении прав в области социального обеспечения (157);
- Конвенция 1988 года о содействии занятости и защите от безработицы (168); и
- Конвенция 2000 года об охране материнства (183).

35. Наиболее важной из них является Конвенция 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (102). Это единственная международная конвенция, которая определяет девять областей социального обеспечения, устанавливает минимальные нормы для каждой из этих областей, принципы устойчивого развития и методы эффективного управления в этих областях. Другая важная особенность этой конвенции заключается в том, что она содержит гибкие положения, позволяющие ратифицировавшим ее государствам-участникам принять как минимум три из девяти областей социального обеспечения, если хотя бы одна из этих трех областей применима к долгосрочным охватываемым случаям, требующим длительной помощи, или к случаям безработицы, чтобы максимально возможное число стран могли отвечать требованиям, указанным в конвенции.

36. Значение конвенций МОТ часто измеряется по признаку их ратификации. Настоящему времени Конвенция 102 ратифицирована 47 государствами-членами МОТ (см. диаграмму 1.1 и таблицу A.I.1 в Приложении); последними ее ратифицировали Бразилия, Болгария, Румыния и Уругвай. Правительства ряда стран сообщили, что процесс ратификации был уже инициирован на национальном уровне (Аргентина); другие государства недавно обратились к МОТ за содействием в процессе ратификации Конвенции 102 (Китай, Гондурас, Монголия и Парагвай) или заявили о твердой заинтересованности в ее ратификации, или проинформировали о ратификации более высоких норм социального обеспечения (Республика Корея).

Диаграмма 1.1. Ратификация Конвенции 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (102)



Источник: МОТ: База данных ILOLEX, ноябрь 2010 г.

37. Конвенции, принятые после принятия Конвенции 102 и ратифицированные меньшим количеством государств: Конвенцию 121 ратифицировали 24 государства-члена; Конвенцию 128 – 16 государств-членов; Конвенцию 130 – 15 государств-членов; Конвенцию 168 – 7 государств-членов и Конвенцию 183 – 13 государств-членов (см. таблицу A.I.1 в Приложении I).

Факторы, препятствующие ратификации

38. Разработка согласованной стратегии расширения охвата социальным обеспечением с использованием норм МОТ в области социального обеспечения требует анализа препятствующих ратификации факторов, с которыми сталкивались до настоящего времени государства-члены МОТ.

39. Как показано в Общем обзоре актов по вопросам социального обеспечения, представленном нынешней 100-й сессии Конференции,¹⁰ относительно небольшое число государств, ратифицировавших конвенции МОТ о социальном обеспечении, объясняется тем, что многие государства не знакомы с конвенциями и их положениями, что в свою очередь нередко приводит к неправильной интерпретации их обязательств согласно конвенциям. Это может быть связано с недостаточно активной работой по их продвижению или с отсутствием знаний. Озабоченность высказывалась также и в отношении некоторых используемых в конвенциях понятий, отражающих традиционную «модель мужчины-кормильца», по которой расчет минимальных коэффициентов замещения осуществляется на основе заработной платы мужчины. Если

¹⁰ МБТ: *Social security and the rule of law*, General Survey concerning social security instruments in light of the 2008 ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, доклад III(1B), Международная конференция труда, 100-я сессия, Женева, 2011 г.

используемые в конвенциях формулировки могут не соответствовать реалиям сегодняшнего дня, то уровни заработной платы мужчин в большинстве стран и секторов в любом случае выше, чем у женщин; поэтому доходы мужчин по-прежнему представляют собой адекватную базу для пенсионного обеспечения женщин на более высоком уровне по сравнению с уровнем, который был бы рассчитан на основе их собственной заработной платы.¹¹ В качестве препятствия ратификации воспринимаются также экономические, финансовые, социальные и административные ограничения, указывающие на то, что некоторые страны могут не знать о предусмотренных конвенциями гибких подходах.¹² В результате некоторые страны, которые, возможно, отвечают требованиям конвенций, используя оговорки об отступлении от правил или даже не нуждаясь в изменении своего национального законодательства, не стремятся их ратифицировать из-за ложных представлений и неправильного толкования.

Воздействие конвенций на национальном уровне

40. Воздействие конвенций, особенно Конвенции 102, не следует измерять только с точки зрения числа ратифицировавших их государств. На протяжении многих лет Конвенция 102 оказывала и продолжает оказывать существенное воздействие на развитие социального обеспечения в различных регионах мира. Деятельность МОТ в области технического сотрудничества по вопросам социального обеспечения основана на ее принципах. В результате этого правительства многих стран при разработке национального законодательства учитывают положения Конвенции 102, даже если они еще не ратифицировали ее (Китай, Латвия, Ливан), чтобы повысить степень соответствия своего нового национального законодательства с конвенцией. Таким образом, системы социального обеспечения почти всех европейских стран и многих стран Латинской Америки и Карибского бассейна соответствуют моделям, указанным в Конвенции 102 и в более высоких нормах в области социального обеспечения. Влияние этих норм значительно возросло в странах Северной Африки (Тунис, Марокко) и Азии (Япония, Республика Корея).

41. Конвенция оказала также влияние на развитие официальных систем социального обеспечения в странах с низкими уровнями доходов: более 30 стран Африки создали пенсионные системы в соответствии с положениями Конвенции. И хотя их официальные системы социального обеспечения охватывают лишь небольшую часть населения, Конвенция 102 представляет собой ориентир для дальнейшего развития и используется в качестве информационно-справочной базы при разработке актов, устанавливающих долгосрочные цели в отношении уровня защиты и социального обеспечения.¹³

Осуществление конвенций на национальном уровне

42. Проведенное КЭПКР рассмотрение случаев несоблюдения ратифицированных конвенций о социальном обеспечении на примерах стран показало, что с 1964 года не менее 75 ратифицировавших конвенции государств привели свое национальное законодательство и практику в соответствие с требованиями конвенций после получения рекомендаций КЭПКР. В этом отношении в качестве условия для предоставления технической поддержки МОТ часто требует от ратифицировавших конвенции государств

¹¹ МБТ: *Гендерное равенство – основа достойного труда*, доклад VI, Международная конференция труда, 98-я сессия, Женева, 2009 г., п. 315; МБТ: *Setting social security standards in a global society* (Женева, 2008 г.).

¹² В период после принятия Конвенции 102 только одна страна (Босния и Герцеговина) сделала заявление в соответствии со статьей 3, позволяющей ратифицировавшим конвенцию странам, экономика и медицинское обслуживание которых еще не достигли достаточной степени развития, воспользоваться возможностью временных изъятий в отношении применения некоторых статей конвенции.

¹³ Таких, как Кодекс социального обеспечения Сообщества развития стран Южной Африки (САДК) или ряд документов, касающихся национальной политики в области социального обеспечения, например в Объединенной Республике Танзании и Замбии.

более эффективного применения и реализации норм, касающихся социального обеспечения (Дания и Ирландия в 2006 г., Нидерланды в 2007 г., Германия в 2008 г.).

1.3. Потребность в социальном обеспечении

43. Быстро крепнущая взаимосвязь мировых финансовых и товарных рынков и рынков труда создает новые трудности для сохранения или укрепления социальной справедливости. В мире, где возникающий в каком-либо регионе финансовый или экономический кризис быстро распространяется и на другие регионы мира, а их воздействие на рынки труда и общественное благосостояние быстро расширяется, возможности людей справляться с экономическими рисками стали гораздо ниже, чем это было раньше. Глобальные социальные риски вместе с пандемиями и ожидаемыми последствиями изменения климата оказывают такое же воздействие на уровень социального обеспечения каждого человека. Чтобы нейтрализовать дополнительные глобальные системные риски, национальные системы социального обеспечения должны быть как никогда сильными. Для адекватного реагирования на обусловленные глобализацией риски и возможности необходимо наличие эффективных систем социального обеспечения.

44. Если вопрос о социальном обеспечении в целях обеспечения благосостояния работников, членов их семей и общин всегда был неотъемлемой частью мандата МОТ, то в последнее время важнейшая роль социального обеспечения для удовлетворения потребностей людей во всем мире находит все более широкое признание и у других международных организаций. Это обновленное понимание наличия взаимосвязи социально-экономического развития и необходимости обеспечения сбалансированного экономического роста также стало более глубоким в связи с финансово-экономическим кризисом. Некоторые наблюдатели говорят о появлении «нового международного консенсуса» в отношении роли социальной защиты в развитии. Комитет содействия развитию (КСР) ОЭСР признал, что социальная защита «... стимулирует участие бедных женщин и мужчин в экономическом росте ... Это помогает увеличивать человеческий капитал, управлять рисками, содействует инвестициям и предпринимательской деятельности, а также расширяет участие на рынке труда».¹⁴

45. В международную коалицию в поддержку концепции МУСЗ (см. раздел 5.1.3) входят многие учреждения системы Организации Объединенных Наций, другие международные организации, а также доноры, занимающиеся расширением сферы охвата социальной защитой. Включение вопросов социального обеспечения в Глобальной пакт о рабочих местах и его поддержка со стороны КСР ООН и ЭКОСОС в июле 2009 года¹⁵ свидетельствует о повышении значимости этого вопроса на глобальном уровне. Ряд заявлений «Группы двадцати» также отражают изменения в понимании этой проблемы; два ее последних заявления в июле и ноябре 2010 года подтвердили «приверженность достижению устойчивого увеличения количества рабочих мест и предоставлению социальной защиты нашим уязвимым гражданам»¹⁶ и «повышению уровня гарантирования и устойчивости дохода в неблагоприятных стрессовых ситуациях путем оказания помощи развивающимся странам в укреплении программ социальной защиты».¹⁷ Правительства стран Африки взяли на себя обязательство постепенно расширить различные программы социального обеспечения, финансируемые за счет взносов работников или за счет работодателей без взносов работников в рамках

¹⁴ ОЭСР: *The role of employment and social protection: Making economic growth more pro-poor*, Policy Statement, Совещание КИР высокого уровня, 27-28 мая 2009 г., Париж.

¹⁵ ЭКОСОС: Резолюция E/2009/L.24, *op. cit.*

¹⁶ *The G20 Toronto Summit Declaration*, Приложение I, 26-27 июня 2010 г., п. 14.

¹⁷ *The G20 Seoul Summit Leaders' Declaration*, Документы саммита, 11-12 ноября 2010 г., п. 51 f).

Программы Африканского союза по социальной политике для Африки, принятой в Виндхукке в 2008 году, и недавно в «Яундской трехсторонней декларации по введению минимального уровня социальной защиты», принятой в октябре 2010 года (см. вставку 5.2).

1.3.1. Роль систем социального обеспечения в экономическом развитии, содействии структурным изменениям и управлении кризисами

46. Системы социального обеспечения являются экономической необходимостью. В 2007 году участники Международной конференции труда заявили, что «устойчивые модели, основанные на налогах, или другие модели всеобщего социального обеспечения являются ключевым элементом повышения производительности и ускорения перехода к формальной экономике».¹⁸ Понимание важности социального обеспечения не как бремени, а предпосылки экономического роста, легло в основу обсуждения политики в целях развития задолго до того, как кризис поразил мировую экономику.

47. Мировой финансово-экономический кризис ускорил изменение характера обсуждения по вопросам политики социального обеспечения и высветил роль систем социального обеспечения как автоматических социальных и экономических стабилизаторов. Стало ясно, что страны, независимо от уровня их развития, имеющие системы социального обеспечения, находятся в гораздо более выгодном положении, чтобы справиться с негативными социальными последствиями кризиса. Безвозмездные социальные выплаты и другие меры социального обеспечения использовались в качестве действенного механизма реагирования, способного защитить работников, расширить их возможности и ускорить повышение внутреннего спроса, содействовать «росту человеческого капитала и производительности труда» и, в конечном итоге, «устойчивому экономическому росту».¹⁹

Повышение эффективности и продуктивности рыночной экономики

48. Недолгая история интенсивной глобализации в течение последних десятилетий показала необходимость интеграции рынков в структуры управления, чтобы они были эффективными и обеспечивали справедливые в социальном отношении доходы. Один из уроков, извлеченных в ходе социально-экономического развития промышленно развитых стран в течение последнего столетия, заключается в том, что учреждения социального обеспечения и институты рынков труда должны быть частью институциональной структуры эффективно работающей рыночной экономики. Они уменьшают неопределенность и, тем самым, операционные издержки в процессе принятия необходимых корректировочных мер в экономике и на рынке труда. В развивающихся странах процесс открытия рынков для международной конкуренции не привел к достаточному увеличению количества рабочих мест в формальном секторе экономики, а вызвал массовый переход работников в неформальный сектор. В некоторых странах менее чем за десятилетие исчезли целые отрасли промышленности. Обеим категориям стран свойственно недоиспользование производственных ресурсов, в частности человеческого капитала. Процессы регулирования на рынке труда показывают, что эти изменения, если их не контролировать, могут привести к недостаточно оптимальным результатам в области занятости и производительности труда. Комплексные меры в сфере занятости, рынков труда и социального обеспечения необходимы для создания

¹⁸ МБТ: *Заключения о содействии жизнеспособным предприятиям*, Международная конференция труда, 96-я сессия, Женева, 2007 г., п. 11 16).

¹⁹ МВФ-МОТ: *The challenges of growth, employment and social cohesion*, дискуссионный документ для Совместной конференции МОТ-МВФ, проведенной в сотрудничестве с Кабинетом Премьер-министра Норвегии, Осло, сентябрь 2010 г., стр. 10.

дополнительных производительных рабочих мест и содействия регулировочным процессам, а также для предотвращения потерь из-за неполного или нерационального использования производственных ресурсов. Лучшей формой социального обеспечения остается достойный труд. Поэтому облегчение доступа к возможностям трудоустройства должно быть основным направлением комплексных мер в области политики.

49. Новое равновесие было достигнуто путем сочетания макроэкономической политики и политики в сфере занятости, рынка труда и социального обеспечения в целях достижения полной и продуктивной занятости и защиты людей от традиционных рисков (таких, как болезнь, безработица, инвалидность, старость), а также новых рисков, возникающих в результате технологических и структурных изменений. Современные приоритеты в отношении общественного уклада ориентированы на сочетание трудовых и семейных обязанностей, непрерывного образования и ухода за родителями и детьми. Разработанная МОТ концепция достойного труда воплощает идею дополняющей роли политики на рынке труда и в области социальной защиты в целях обеспечения полной и продуктивной занятости и достойного труда.²⁰ Эта стратегическая концепция предусматривает одновременное и последовательное достижение социальных и экономических целей путем применения сбалансированной стратегии, ориентированной на экономический рост, полную и производительную занятость и всеобщую социальную защиту.

50. Политика социального обеспечения разрабатывается в условиях, когда директивным органам приходится одновременно осуществлять оценку социальных и экономических целей. Исследования показывают, что многим странам удастся поддерживать функционирование программ социального обеспечения высокого качества, добиваясь в то же время высоких показателей экономического роста. Однако анализ позволяет сделать и другие выводы: страны не только могут увязывать достижение высоких показателей на макроэкономическом уровне с устойчивым функционированием социальных моделей, но они должны также внедрять адекватные социальные механизмы, без которых открытая рыночная политика будет не в состоянии преодолеть негативные последствия этой же открытой рыночной политики и в долгосрочной перспективе окажется безуспешной.

51. Если программы социальной защиты тщательно продуманы, то они оказывают не только прямое статическое воздействие на сокращение масштабов бедности, но также косвенное и динамичное воздействие на эффективность пособий разными способами: путем снижения или предотвращения социальной изоляции; расширения прав и возможностей женщин и мужчин устранять ограничения, которые часто мешают развитию малых или индивидуальных предприятий, и, самое главное, путем содействия укреплению человеческого капитала и поддержки здоровой и образованной рабочей силы. И наоборот, ряд исследований были направлены на выявление путей, которыми отсутствие систем социальной защиты воздействует на экономические показатели. Одним из важных факторов является несовершенство рынка ценных бумаг. В частности, кредитные или другие ограничения могут удерживать бедные группы населения от осуществления инвестиций. Такие ограничения могут быть обусловлены финансовыми факторами, а также могут включать отсутствие доступа к определенным ресурсам или источникам дохода. В качестве примеров можно назвать ограничения на использование пахотных земель, ограниченный доступ к услугам здравоохранения, а также отсутствие доступа детей, особенно из бедных семей, к образованию, что имеет негативные последствия для будущего производительного потенциала рабочей силы и, следовательно, экономического роста.

²⁰ Как это вновь подтверждается в *Декларации МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации*, *op. cit.*, Часть I А.

52. Это не означает, что увеличение количества безвозмездных социальных выплат всегда и при любых обстоятельствах способствует повышению экономической эффективности, хотя вопросы планирования и функционирования систем предоставления пособий (а также их финансирования за счет налогов), бесспорно, могут сказываться на экономических стимулах.

53. Что это означает для развивающихся стран? За последнее десятилетие увеличилось число предпринятых инициатив и опубликованных исследований, свидетельствующих о достижении различных положительных результатов. Например, программы безвозмездных социальных выплат в Эфиопии расширяют доступ к социальным услугам и активизируют потоки социальных выплат, что ведет к росту конкуренции и развитию местной торговли.²¹ Аналогичную ситуацию можно увидеть при рассмотрении различных программ социальной защиты в других странах с низкими уровнями доходов. Другие исследования подтверждают накопленные данные о положительном воздействии перераспределения доходов в развивающихся странах на производительность труда и экономический рост. В частности, существуют убедительные доказательства того, что программы безвозмездных социальных выплат в различных странах способствуют увеличению посещаемости школ детьми и улучшению состояния здоровья людей.

54. Изучение ряда практических примеров в Южной Африке четко показывает, что расходы на оказание социальной помощи способствовали увеличению объема инвестиций, экономическому росту и созданию рабочих мест и что эти расходы привели к улучшению торгового баланса. Малообеспеченные домашние хозяйства тратят относительно большую долю своих доходов на товары и услуги отечественного производства. Следовательно, увеличение их доходов способствует росту отечественной промышленности. Кроме того, такие выплаты оказывают прямое воздействие на образование, особенно на посещение школ девочками. Все это ведет, в свою очередь, к повышению производительности рабочей силы и темпов роста ВВП.

55. В заключение следует отметить, что приведенные выше выводы сделаны на основе изучения результатов широкого обзора публикаций МОТ, посвященных исследованию воздействия систем социального обеспечения на экономические показатели.²² В последнее время складывается устойчивый консенсус по вопросу о том, что тщательно продуманные системы социального обеспечения могут существовать и фактически существуют одновременно с эффективно функционирующей экономикой. Становится все более очевидным, что адекватное социальное обеспечение является ни в коей результат экономическому росту, а необходимым предварительным условием для того роста.

Содействие продуктивной занятости

56. Системы социального обеспечения играют ключевую роль в содействии продуктивной занятости. Однако влияние социального обеспечения на занятость является предметом давно продолжающихся дискуссий. Один из наиболее обсуждаемых вопросов в этом отношении заключается в том, как воздействует социальное обеспечение на экономическую активность людей и их участие в составе рабочей силы и не

²¹ L. Adams and E. Kebede: *Breaking the poverty cycle: A case study of cash interventions in Ethiopia* (Лондон, Институт развития зарубежных стран, 2005 г.).

²² См. в частности: A. van de Meerendonk et al.: *The economic impact of social standards*, доклад, подготовленный для МОТ (Женева, 2009 г.); ILO: *Growth, employment and social protection: A strategy for balanced growth in a global market economy*, Дискуссионный документ, подготовленный для неформального совещания министров труда и социальных дел, проведенного в рамках Международной конференции труда (Женева, 2007 г.); ILO: *Social security for all: Investing in social justice and economic development*, Social Security Policy Briefing, Paper 7 (Женева, 2009 г.); P. Townsend (ed.): *Building decent societies: Rethinking the role of social security in development* (Бasingсток, Palgrave Macmillan, 2009 г.).

препятствуют ли пособия по социальному обеспечению усилиям, направленным на поиск работы. Сама цель большинства видов пособий по социальному обеспечению состоит в предоставлении дохода для предотвращения бедности в ситуации, когда люди временно (безработица, болезнь, рождение ребенка) или постоянно (инвалидность, старость) не имеют работы. Проблема заключается в разработке и предоставлении пособий таким образом, чтобы обеспечить адекватный уровень гарантирования доходов и не поощрять нежелательное поведение на рынке труда. Международный опыт свидетельствует о существовании многих передовых методов практики, позволяющих не только избежать нежелательного поведения, но и стимулировать экономическую активность и способствовать продуктивному распределению ресурсов, когда социальные программы предоставления пособий по социальному обеспечению используются вместе с политикой на рынке труда и другими мерами экономической политики на согласованной основе.²³

57. Пособия по безработице являются одним из основных инструментов, помогающих обществу преодолеть трудности в период экономического спада или способствующих проведению необходимых структурных преобразований в целях более эффективного распределения ресурсов и повышения производительности. В периоды циклического спада или структурной перестройки эти пособия играют также роль макроэкономических стабилизаторов (позволяя поддерживать уровень совокупного спроса) и социальных стабилизаторов (позволяя поддерживать уровень жизни и социальной сплоченности в трудные времена). Однако они работают только тогда, когда эти периоды безработицы являются временными и не слишком продолжительными. Сложность состоит в том, чтобы определить степень риска возникновения зависимости от пособий в результате ослабления стимулов к поиску новой адекватной работы. Большинство людей всегда предпочитают иметь достойную работу, а не рассчитывать на социальные пособия. Риск зависимости от пособий возникает при отсутствии возможности найти адекватную и достойную работу. Часто люди, которые ищут работу, не имеют квалификации, требующейся на рынке труда. Поэтому предоставление пособий по поддержанию дохода должно сопровождаться мерами по расширению возможностей трудоустройства в форме обучения и консультирования. Однако если имеющаяся работа носит случайный и временный характер, то это может привести к лишению возможностей для долгосрочной достойной занятости. Политика по оказанию поддержки созданию качественных рабочих мест может помочь избежать нежелательных последствий в подобных обстоятельствах.

58. Другой пример касается вопроса о пенсиях по старости и их влияния на участие в рабочей силе пожилых работников. Первоначально пенсии были введены для предотвращения бедности, когда наступает старость и люди не могут продолжать работать. Однако во второй половине XX столетия люди стали выходить на пенсию раньше, будучи физически еще в состоянии работать. С одной стороны, начинающийся пенсионный период воспринимается как время для заслуженного отдыха и досуга после трудовой жизни. С другой стороны, пенсионные системы все чаще используются как средство прекращения занятости пожилых работников, которых нередко считают менее продуктивными и более дорогостоящими с точки зрения затрат на рабочую силу. Поэтому во многих экономически развитых странах существенно сократилось участие в составе рабочей силы пожилых мужчин и женщин. Вместе с демографическим старением населения стран это ведет и к значительному росту финансовых затрат на пенсионное обслуживание и принятию мер в области политики, направленных на то, чтобы изменить прежние тенденции и увеличить продолжительность трудовой жизни. Однако очевидно, что для такого шага требуется гораздо больше, чем просто изменить устанавливаемый законом возраст выхода на пенсию или скорректировать

²³ Там же.

пенсионную систему. Должны существовать возможности трудоустройства, а физическое и психическое здоровье людей должно позволять им трудиться. Это может потребовать значительного улучшения условий труда. Вопрос о производительности работников пожилого возраста должен решаться путем создания возможностей для обучения и удовлетворения потребностей в образовании на протяжении всей жизни, а также посредством изменения отношения работодателей к этим вопросам. Многие люди, особенно женщины, выходят из сферы оплачиваемой занятости, чтобы ухаживать за внуками, пожилыми или больными членами семьи. Необходимы дополнительные усилия, чтобы признать такую неоплачиваемую работу по уходу наравне с другими формами занятости или создать доступные по средствам альтернативные услуги. Если в экономически развитых странах задача состоит в том, чтобы продлить трудовую жизнь, то в развивающихся странах, где пенсионные системы охватывают незначительную часть населения, люди вынуждены трудиться, чтобы выжить, пока они физически могут трудиться, зачастую на случайных рабочих местах и в неформальном секторе экономики. Поэтому основная задача заключается в том, чтобы сформулировать в пенсионном законодательстве такие положения, которые позволяли бы людям прекратить свою трудовую деятельность в рациональном возрасте в экономическом и социальном отношении.²⁴

Содействие структурным изменениям

59. Системы социальной безопасности могут также способствовать проведению корректировочных мер и структурных изменений в экономике и обществе. Пособия по социальному обеспечению, если они правильно рассчитаны и надлежащим образом согласованы с политикой на рынке труда, могут уменьшить страх перед переменами и ускорить их проведение и, следовательно, повысить общий уровень производительной занятости в экономике. Более полная интеграция мер социального обеспечения в политику на рынке труда, в частности мер по расширению возможностей трудоустройства, остается серьезной проблемой во всем мире. Механизмы социального обеспечения можно шире использовать в качестве эффективных инструментов борьбы с неформальной занятостью на рынке труда.

60. Один из аспектов, который часто не принимается во внимание, состоит в том, что работа по реализации самой социальной политики обеспечивает значительную долю занятости в сфере социальных услуг. Оказание услуг в области здравоохранения, образования и индивидуальных социальных услуг требует создания значительного количества рабочих мест во многих экономически развитых странах и, несколько в меньшей степени, в странах со средними и низкими доходами. В последнем случае это особенно важно, если учесть, что занятость в этих секторах составляет значительную долю занятости в формальной экономике в государственном и частном секторах. Начиная с 1960 года, опыт многих европейских стран, в частности стран Северной Европы, показывает, как расширение масштабов социальной политики привело к росту возможностей трудоустройства в результате воздействия двух взаимодополняющих факторов: 1) создания рабочих мест, многие из которых были заняты женщинами, в области здравоохранения, образования и оказания персональных социальных услуг; 2) повышения спроса на доступные по цене качественные услуги по уходу (за детьми, пожилыми людьми), которые также способствовали участию женщин на рынке труда. В контексте проблем, касающихся резкого снижения уровня рождаемости во многих европейских странах, следует отметить, что в настоящее время в европейских странах с высоким уровнем рождаемости наблюдается, как правило, наиболее высокая экономическая активность среди женщин. Частично эту тенденцию можно объяснить воздействием политики по предоставлению социальных услуг и

²⁴ МБТ: *Занятость и социальная защита в новом демографическом контексте* (Женева, 2010 г.).

оказанию помощи семьям.²⁵ Важность таких услуг и их положительное влияние на занятость и обеспечение гендерного равенства находит все более широкое признание со стороны правительств, работодателей и работников, в том числе в странах с формирующейся рыночной экономикой.²⁶

61. Будущие адаптационные процессы будут обусловлены взаимозависимостью и вариативностью глобальных производственных процессов на мировых рынках, а также необходимостью перевооружения экономики, поскольку производственные процессы и структуры рынка труда все чаще становятся «зелеными». Тщательно разработанные системы социального обеспечения также могут играть важную роль в снижении уязвимости малоимущих работников и членов их семей, которые в возрастающей степени будут подвергаться потрясениям и стрессам, связанным с изменением климата.

Стабилизация спроса и поддержания экономического и социального мира во время кризисов

62. Роль систем социального обеспечения в качестве автоматического стабилизатора во времена кризисов получила широкое признание в ходе недавнего мирового финансово-экономического спада. Кризис представил убедительные доказательства того, что страны, располагающие эффективными системами социального обеспечения, способны быстрее и эффективнее реагировать на кризис.

63. Мировой финансово-экономический кризис также показал, что наиболее эффективными мерами в области социального обеспечения, позволяющими смягчить негативные социальные последствия кризиса, является введение или расширение системы пособий по безработице или по частичной безработице. Аналитические оценки МОТ показали, что увеличение расходов на социальные и экономические стабилизаторы помогло сохранить столько же рабочих мест во всем мире, как и специальные пакеты дискреционных стимулирующих мер.²⁷ В экономически развитых странах с существующими системами социального обеспечения эти меры были относительно дешевыми и обычно составляли около 3% от ВВП при доле заработной платы в ВВП на уровне 60%, при коэффициенте замещения на уровне 50% от прежней заработной платы и при дополнительном росте безработицы на 10%; стоимость пособий по частичной безработице составляла бы приблизительно половину этой суммы. В странах со средними и низкими доходами для финансирования систем гарантирования занятости, таких как национальные индийские программы гарантирования занятости в сельских районах, потребовалось бы, вероятно, наполовину меньше средств. Одна из важных особенностей реагирования систем социального обеспечения во время кризиса состояла в их гибкости. Например, была увеличена продолжительность выплаты пособий по полной и частичной безработице. Пособия по частичной безработице в Германии (см. вставку 3.8) помогли сохранить квалифицированные кадры на предприятиях.

²⁵ F. G. Castles: "The world turned upside down: below replacement fertility, changing preferences and family-friendly public policy in 21 OECD countries" в *Journal of European Social Policy*, Vol. 13 (2003), № 3, стр. 209-227.

²⁶ Конвенция МОТ 1981 года о трудящихся с семейными обязанностями (156) содержит важные руководящие принципы в отношении действий правительств, работодателей и работников. Практические примеры в отношении совмещения служебных и семейных обязанностей см.: C. Hein and N. Cassirer: *Workplace solutions for childcare* (Женева, МБТ, 2010 г.); R. Holmes and N. Jones: *Rethinking social protection using a gender lens*, ODI Working Paper 320 (Лондон, Институт развития зарубежных стран, 2010 г.); МОТ и ПРООН: *Work and family: Towards new forms of reconciliation with social co-responsibility* (Сантьяго, 2009 г.).

²⁷ МБТ: *Accelerating a job-rich recovery in G20 countries: Building on experience*, Доклад МБТ, подготовленный при содействии ОЭСР для Встречи министров труда и занятости стран «Группы двадцати», 20-21 апреля 2010 г., Вашингтон, округ Колумбия (Женева, 2010 г.); МБТ: *Extending social security to all* (Женева, 2010 г.); МБТ: *Recovery and growth with decent work* (Женева, 2010 г.).

Такая гибкость облегчает наращивание объемов производства практически мгновенно, когда воздействие кризиса ослабевает. Уроки истории показывают также, что страны обычно расширяют сферу охвата систем социального обеспечения после серьезных кризисов. В качестве примеров можно привести расширение сферы охвата социальным обеспечением после Великой депрессии в начале 30-х годов в Соединенных Штатах Америки; реформы Бевериджа в Великобритании в конце 40-х годов, аналогичные реформы в других европейских странах после Второй мировой войны, а также реформы в связи с нефтяным кризисом в конце 70-х годов, а в последнее время – введение страхования на случай безработицы в Республике Корея после азиатского кризиса 1997 года.

64. Этот опыт подтверждает обоснованность вопроса о том, как можно осуществить пересмотр систем социального обеспечения, а при необходимости реформировать их, чтобы эти системы могли выполнять свою роль экономического и социального стабилизатора наиболее оптимальным образом в период восстановления экономической деятельности, а при худшем сценарии – в период будущих кризисов.

1.3.2. Социальное обеспечение как основной инструмент достижения прогресса на пути к социальной справедливости в глобализованном мире

65. Социальное обеспечение представляет собой одно из прав человека, которым должен пользоваться каждый человек в каждой стране. Оно является мощным инструментом сокращения масштабов бедности и неравенства, как показал долгий опыт развитых в экономическом отношении стран и стран со средними и низкими доходами, которые заблаговременно вкладывали средства в социальное развитие.

66. В большинстве экономически развитых стран существует широкий консенсус относительно того, что рост благосостояния должен сопровождаться совершенствованием механизмов социальной защиты населения. В Азии, Европе, Северной Америке и в регионе Тихого океана не существует промышленно развитых стран, которые не имеют достаточно широких систем социального обеспечения. Вполне справедливо, что в течение нескольких десятилетий и до недавнего времени этот принцип не подвергается сомнению. Во многих из наиболее развитых в экономическом отношении стран, таких как Дания, Франция, Германия, Норвегия, Швеция и Нидерланды, отмечается самая высокая доля социальных расходов в ВВП, находящаяся, как правило, в пределах от 25 до 30% от размера их национального дохода. Эти страны традиционно имеют открытую экономику и участвуют в международной конкуренции в течение многих десятилетий. Они также имеют общий опыт по созданию систем социальной защиты приблизительно с конца XIX столетия, то есть с тех времен, когда они были бедными. Предоставление социального обеспечения было и остается неотъемлемым компонентом их соответствующих национальных парадигм развития.

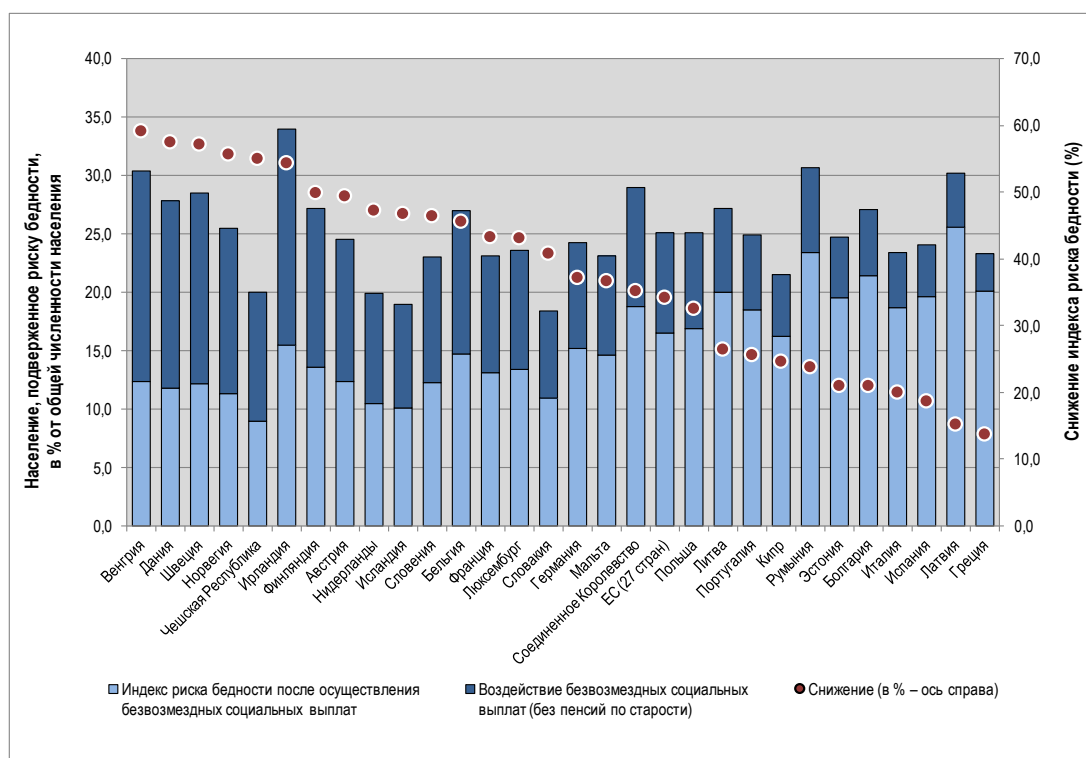
Социальное обеспечение и его воздействие на бедность, уязвимость и неравенство

67. Системы социального обеспечения являются одним из эффективных механизмов борьбы с бедностью и противодействия неравенству, содействия справедливости и поддержания справедливого экономического роста.²⁸ В странах – членах ОЭСР уровни бедности и неравенства, по оценкам, почти в два раза ниже уровней, которые могли бы быть достигнуты при отсутствии таких схем. Значительная доля воздействия систем социального обеспечения на сокращение масштабов бедности приходится на программы пенсионного обеспечения по старости; поэтому пенсии существенно влияют на

²⁸ МБТ: *World of Work Report 2008: Income inequalities in the age of financial globalization* (Женева, 2008 г.); НИИСП: *Combating poverty and inequality: Structural change, social policy and politics* (Женева, 2010 г.).

динамику эффективности деятельности систем социального обеспечения в сокращении масштабов бедности. Среднее воздействие пособий по социальному обеспечению (за исключением пенсий) на сокращение масштабов бедности в странах Европейского союза составило 33% в 2008 году. Иными словами, пособия по социальному обеспечению позволили снизить индексы риска наступления бедности в среднем на 8,6 процентных пункта, то есть с 25,1% до получения пособий (включая пенсии) до 16,5% после осуществления таких выплат (см. диаграмму 1.2).²⁹

Диаграмма 1.2. Уровень бедности до и после осуществления безвозмездных социальных выплат (за исключением пенсий по старости и пособий по случаю потери кормильца) в Европейском союзе, 2008 г.

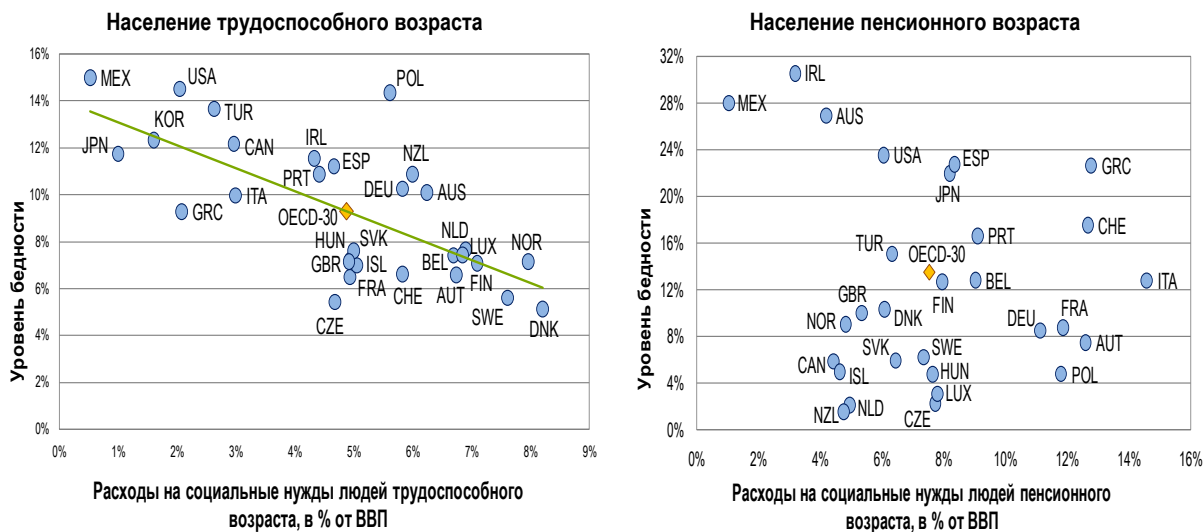


Примечание: Поскольку задача заключается в измерении воздействия пособий по социальному обеспечению (исключая пенсии), пенсии следует включать в определение дохода перед получением пособий.

Источник: На основе статистической базы данных Евростат.

68. Данные по странам – членам ОЭСР показывают, что высокие уровни расходов на социальные нужды сопряжены с низкими уровнями бедности (см. диаграмму 1.3); это справедливо в отношении как населения в трудоспособном возрасте, так и людей пенсионного возраста. Однако изменение уровней бедности при данном уровне расходов свидетельствует также о том, что одного лишь достижения определенного уровня расходов недостаточно; расходы необходимо эффективно и правильно распределить и увязать с социально-демографическими и социально-экономическими условиями, чтобы они способствовали продвижению достойного труда и продуктивной занятости.

²⁹ Собственные расчеты статистической базы данных Евростат. Европейский союз использует 60-процентную пороговую величину медианного эквивалентного дохода после уплаты налогов для определения индексов риска бедности.

Диаграмма 1.3. Расходы на социальные нужды и уровни бедности в странах – членах ОЭСР, 2007 г.

Примечание: Уровень бедности рассчитывается на основе пороговых величин, установленных на уровне половины медианного дохода домохозяйств после уплаты налогов. Расходы на социальные нужды включают как государственные затраты, так и обязательные денежные взносы частного сектора (т.е. за исключением услуг в натуральной форме). Расходы на социальные нужды людей трудоспособного возраста определяются как сумма затрат на финансирование программ пособий по инвалидности, семейных пособий, пособий по безработице, пособий на жилье и других пособий (т.е. пособий по социальной помощи); расходы на социальные нужды людей пенсионного возраста представляют собой сумму расходов на финансирование пенсий по старости и пособий по случаю потери кормильца. Расходы на социальные нужды выражаются в процентах ВВП в прямых издержках. Данные в отношении уровня бедности относятся к середине 2000-х годов по всем странам, данные в отношении расходов на социальные нужды относятся к 2003 году по всем странам, за исключением Турции (1999 г.).

Источник: На основе расчетов, приведенных в вопроснике ОЭСР по распределению доходов, и базы данных ОЭСР по расходам на социальные нужды (SOCX).

69. Имеются основания утверждать, что в странах со средними и низкими доходами наличие программ социального обеспечения сопряжено с сокращением масштабов бедности и неравенства. Например, моделирование на основе микроэкономических данных показало, что программы небольших безвозмездных социальных выплат пожилым людям и детям имеют значительный потенциал для сокращения разрыва бедности.³⁰ Оценки национальных программ безвозмездных социальных выплат показывают, что программы даже скромных безвозмездных социальных выплат могут оказать ощутимое влияние на сокращение масштабов бедности и неравенства не только в краткосрочной, но в долгосрочной перспективе.³¹

70. Социальное обеспечение играет также важную роль в противодействии неравенству и поддержке справедливого экономического роста. Неравенство доходов в скандинавских странах – членах ЕС и в Нидерландах (где отмечены высокие уровни расходов на социальные нужды, а коэффициенты Джини находятся в пределах от 0,225 до 0,261) значительно ниже, чем в некоторых других странах с более низкими уровнями социальных расходов, в частности в «англо-саксонских» странах: Соединенном Королевстве, Ирландии и Соединенных Штатах Америки (где коэффициенты Джини намного выше 0,3).³² Во всех этих странах существуют высокие коэффициенты

³⁰ F. Gassmann and C. Behrendt: *Cash benefits in low-income countries: Simulating the effects on poverty reduction for Senegal and Tanzania*, Issues in Social Protection Discussion Paper No.15 (Женева, 2006 г.).

³¹ МБТ: *Extending social security to all*, op. cit.

³² B. Cantillon: "The poverty effects of social protection in Europe: EU enlargement and its lessons for developing countries" в P. Townsend (ed.): *Building decent societies: Rethinking the role of social security in state building* (Басингсток, Palgrave Macmillan, 2009 г.), стр. 220-242.

участия в составе рабочей силы, поэтому эти расхождения не обусловлены разницей в доле экономически активного населения. Доля детей, которые растут в бедных домашних хозяйствах, составляет около 3% в странах Северной Европы по сравнению с 16% – в Ирландии и Соединенном Королевстве и 22% в Соединенных Штатах. Доля пожилого населения, живущего ниже черты бедности, в Нидерландах составляет 1,6% и 35,5% в Ирландии.³³ При сопоставлении этих показателей с объемом ресурсов, затрачиваемых данными странами на финансирование социальных выплат – в среднем, 24,3% в скандинавских странах и Нидерландах и в среднем, 16,4% в трех англо-саксонских странах³⁴ – можно сделать вывод, что, хотя результаты не всегда одинаковы для всех стран, социальное обеспечение, если на него выделяется достаточно ресурсов, эффективно выполняет свою основную задачу по сокращению неравенства в доходах и снижению уровня бедности.

Сбалансированность экономического и социального развития

71. В последнее время углубляется понимание того, что непропорциональное неравенство в доходах и средствах может препятствовать экономическому росту и что адекватно сбалансированная перераспределительная политика необходима для генерирования и укрепления экономического роста. Если в большинстве стран – членов ОЭСР экономическое развитие происходило одновременно с социальным развитием, в рамках которого социальное обеспечение было ключевым компонентом,³⁵ то важная роль социальной защиты была признана в странах с низкими и средними доходами совсем недавно вместе с появлением концепций «роста в условиях справедливости» и «роста в интересах бедных».³⁶

72. Возникло новое понимание равновесия между социальными и экономическими выгодами по отношению к финансовой и экономической стоимости национальных систем социального обеспечения. В настоящее время акцент в обсуждениях смещается от необходимости социального обеспечения на ранних этапах экономического развития к вопросу о возможности предоставления пособий по социальному обеспечению в условиях стран со средними и низкими доходами, а также к способам, которыми страны могут установить и поддерживать финансирование основного пакета эффективных пособий, отражающих состояние их социально-экономического развития и финансового потенциала.

73. В настоящее время правительства многих стран вновь проводят вместе с социальными партнерами, нередко появляющимися в результате кризиса, оценку и пересмотр роли социального обеспечения в процессе национального социального развития. В странах с низкими и средними доходами усиливается восприятие социального обеспечения как эффективного инструмента борьбы с бедностью и инвестирования в людские ресурсы, а также как средства содействия и поддержки долгосрочного экономического роста.

³³ Эти цифры взяты из базы данных ОЭСР по расходам на социальные нужды (SOCX).

³⁴ Рассчитано на основе показателей из базы данных ОЭСР SOCX за 2007 год. Цифры показывают прямые чистые государственные расходы на социальные нужды, включающие обязательные взносы частного сектора в системы социальной защиты.

³⁵ Северные европейские страны преподают развивающимся странам чрезвычайно полезный урок, поскольку они вводили широкие программы социального обеспечения на начальных этапах своего развития. См. J. Palme and O. Kangas (eds.): *Social policy and economic development in the Nordic countries* (Басингсток, Palgrave Macmillan, 2005 г.).

³⁶ OECD: *Promoting pro-poor growth*, op. cit.

74. Инновации в настоящее время все чаще распространяются из стран со средними и низкими доходами, где вводятся так называемые нетрадиционные формы социального обеспечения. Основной приоритет во многих из этих стран заключается в ликвидации пробелов охвата, свойственных официальным системам социального обеспечения. Такие страны, как, например, Аргентина, Бразилия, Индия, Индонезия, Мексика, Уругвай, Чили и Южная Африка, все чаще обращаются к финансируемым из налоговых поступлений программам безвозмездных социальных платежей в целях решения проблемы исключения определенных групп населения из сферы охвата систем социального обеспечения. Цель заключается в том, чтобы охватить группы работающего населения, до сих пор остающегося без защиты, и предоставить «социальные» пенсии людям, среди которых много женщин, которые уже вышли из трудоспособного возраста, но не смогли накопить достаточно объема взносов, чтобы получить формальное право на пенсию. Существуют убедительные примеры успешного функционирования систем, предоставляющих скромные универсальные социальные пособия в Африке, Латинской Америке и Азии. Например, в Ботсване, на Маврикии, в Намибии и Южной Африке системы базовых пенсий оказали положительное воздействие в борьбе с бедностью. Ценный опыт накоплен в отношении потенциальной роли безвозмездных социальных выплат в борьбе с бедностью в таких странах, как Бразилия и Мексика. В Азии заметные успехи зарегистрированы в Республике Корея, где полный охват населения медицинскими услугами достигнут менее чем за 20 лет, и в Таиланде, который добился этого менее чем за 15 лет. Значительный прогресс достигнут также в Индии и Китае.

75. Весь этот опыт показывает, что внедрение систем базового социального обеспечения в странах с низкими доходами является серьезным вкладом в достижение ЦРТ 1 – сократить вдвое масштабы бедности к 2015 году – и что программы безвозмездных социальных выплат эффективно выполняют свою основную роль: сокращение неравенства доходов и снижение уровня бедности.

Социальное обеспечение и социальный диалог: содействие социальной справедливости и социальной сплоченности

76. МОТ всегда подчеркивала важность социального диалога и роли работников и работодателей в управлении системами социального обеспечения, а также расширения масштабов обсуждения вопросов политики на национальном уровне в отношении стратегий социального обеспечения. Социальный диалог является основным условием достижения социальной справедливости и социальной сплоченности. Наиболее очевидным это стало в период после мирового финансово-экономического кризиса, который еще раз подтвердил необходимость конструктивного и всеобъемлющего социального диалога в области разработки, реализации и мониторинга экономической и социальной политики.³⁷ Широкий социальный диалог в процессе разработки и реформирования систем социального обеспечения помогает учитывать понятия социальной справедливости и социального равноправия, а также обеспечить широкую ответственность и подотчетность.

77. Представительство работников и работодателей в руководстве и управлении системами социального обеспечения предусмотрено принципами и нормами МОТ в области социального обеспечения. Эффективные и устойчивые системы социального обеспечения основаны на надлежащем управлении, полной подотчетности и участии всего общества, в целом, и организаций работников и работодателей, в частности. Хотя главная ответственность за всеобъемлющее и адекватное социальное обеспечение лежит на государстве, участие организаций работодателей и работников в разработке

³⁷ L. Rychly: *Social dialogue in times of crisis: Finding better solutions*, DIALOGUE Working Paper № 1 (Женева, МБТ, 2009 г.); J. Freyssinet: *Les réponses tripartites à la crise économique dans les principaux pays d'Europe occidentale*, DIALOGUE Working Paper № 12 (Женева, МБТ, 2010 г.).

систем социального обеспечения, надзоре за их функционированием и управлении ими может в значительной степени содействовать созданию и поддержанию на соответствующем уровне деятельности устойчивых систем предоставления эффективных пособий. Поэтому руководящие органы учреждений социального страхования представляют собой платформу для институционализации социального диалога. В некоторых странах, где других организационных форм социального диалога не существует, эти органы являются платформой для осуществления социального диалога по конкретным вопросам.

1.4. Первое заключение

78. Женщины, мужчины и дети имеют право на социальное обеспечение. В то же время учреждения социального обеспечения являются частью системы управления и институтов эффективной рыночной экономики. Быстро растущая взаимосвязь глобальных финансовых и товарных рынков и рынков труда увеличивает потребность в социальном обеспечении. В мире, где быстро распространяется финансовая и экономическая неустойчивость, непосредственно воздействующая на рынки труда и общественное благосостояние, способность людей в одиночку справиться с экономическими рисками становится еще более ограниченной, чем это было раньше. Глобальные социальные риски вместе с пандемиями и ожидаемыми последствиями климатических изменений оказывают аналогичное воздействие на уровень социального обеспечения каждого человека. Чтобы ускорить экономическое развитие и нейтрализовать дополнительные глобальные системные риски, национальные системы социального обеспечения, основанные на социальной солидарности, должны быть как никогда устойчивыми. Эффективное социальное обеспечение необходимо для того, чтобы страны могли справиться с рисками глобализации, в полной мере использовать свои возможности и приспособиться к постоянным переменам. Для этого требуется всеобъемлющая и комплексная национальная политика и институциональные рамки, охватывающие занятость, социальное обеспечение и другие меры социальной политики и позволяющие повысить эффективность мер в ответ на структурные изменения и потрясения. Право на социальное обеспечение – если мы хотим, чтобы оно было всеобщим, эффективно выполняло свою стимулирующую роль в повышении производительности труда, а также роль социального и экономического стабилизатора в неустойчивом мире – должно быть интегрировано в национальные правовые, директивные и организационные структуры, а также в эффективные международные механизмы. Только такое сочетание инструментальных средств может создать необходимые социальные рамки для функционирования глобальных рынков.

Глава 2

Глобальная ситуация в области социального обеспечения и существующие вызовы

79. В настоящей главе дается первый глобальный анализ нынешнего состояния систем социального обеспечения во всем мире, в регионах и в странах на различных стадиях экономического развития. Впервые МОТ может опираться на обширную количественную базу знаний в отношении сферы охвата систем социального обеспечения, что служит дополнением традиционной деятельности по сбору данных о расходах и финансировании в области социального обеспечения. Несмотря на преобладающие ограничения в плане доступности статистических данных для многих стран, эта статистическая база данных содержит огромный массив систематизированных фактических данных об охвате, адекватности, расходах и финансировании систем социального обеспечения. Это может оказаться полезной информацией для трехсторонних участников МОТ и других заинтересованных сторон во всем мире. Первая всесторонняя и систематическая оценка, основанная на этой базе знаний, недавно была опубликована в Докладе *Социальное обеспечение в мире в 2010-11 годах* в ноябре 2010 года.¹ Главы 2 и 3 в значительной степени основаны на выводах этого доклада.

80. Настоящая глава состоит из трех частей, в которых описываются в общих чертах главные взаимосвязанные проблемы в области социального обеспечения во всех национальных контекстах с тем, чтобы: 1) охватить всех нуждающихся; 2) предоставить преимущества как с социальной, так и экономической точек зрения; и 3) обеспечить устойчивое финансирование. В ней делается вывод о том, что ключом к решению этих проблем является эффективное и основанное на участии управление.

2.1. Проблема охвата

81. В течение долгого времени предполагалось, что в странах со средними и низкими доходами сфера охвата систем социального обеспечения будет увеличиваться по мере экономического развития; однако эти ожидания не оправдались. Во многих странах растущие масштабы неформальной занятости привели к застойным или даже уменьшающимся показателям охвата. В результате большинство мирового населения все еще не имеет доступа социальному обеспечению.

82. Хотя в некоторых районах был достигнут определенный прогресс в расширении сферы охвата систем социального обеспечения, повсюду наблюдались застой и даже сокращение. Что касается охвата пособий, начисляемых на основе взносов, то эти изменения тесно связаны с тенденциями в сфере занятости, особенно с количеством и качеством имеющихся в формальной экономике рабочих мест. Однако правительства, на основе консультаций с социальными партнерами, должны сыграть важную роль в

¹ МБТ: Доклад *Социальное обеспечение в мире в 2010-11 годах: Providing coverage in times of crisis and beyond* (Женева, 2010 г.).

определении того, какие группы населения должны быть охвачены, и какие группы находятся вне сферы систем социального страхования; в осуществлении и принятии этих мер; в регулировании процесса предоставления услуг частными компаниями; и в создании и поддержании на соответствующем уровне программ социального обеспечения, финансируемых из фондов, образованных за счет работодателей без взносов работников, которые могут гарантировать по крайней мере минимальный охват систем социального обеспечения для всех.

83. Система социального страхования была первоначально создана, чтобы обслуживать наемных работников, у которых есть четко сформулированный контракт для работы на предприятиях формального сектора в контексте распознаваемого трудового правоотношения. В странах со средними и низкими доходами работники, которые не находятся в таком положении, как правило, не охвачены по закону связанным с занятостью социальным страхованием. Обычно так дело обстоит у самостоятельно занятых работников, к которым относится подавляющее большинство работников сектора неформальной экономики и которые обычно не охвачены страхованием. Кроме того, растущее число работников (многие из которых – женщины) работают в условиях, где трудовое правоотношение является нечетко выраженным, неоднозначным или скрытым, и где они, как правило, исключены из сферы охвата систем социального страхования. Более того, в некоторых странах работодатели и работники на малых предприятиях исключены из сферы применения отдельных положений законов о труде и социальном обеспечении, в частности обязательства платить взносы в фонд обязательного социального страхования. Там, где правовые положения приняты, работники могут быть фактически исключены из сферы охвата систем социального обеспечения, поскольку эти положения не применяются. Так дело обстоит у многих работников на небольших предприятиях в ряде стран, где установленный законом охват был распространен на этих работников, но отсутствуют средства для проведения этого закона в жизнь, а также у тех работников, которые работают на предприятиях в формальном секторе, но без наличия официального контракта (незаявленные работники), и которые составляют относительно высокую долю общего числа работников, занятых в неформальном секторе, в странах со средними доходами.

84. Во многих странах со средним и низким уровнем доходов в недостаточной степени развиты альтернативные механизмы социального обеспечения, такие как программы, финансируемые из фондов, образованных за счет работодателей без взносов работников, в целях обеспечения, по крайней мере, базового уровня охвата систем социального обеспечения для тех работников, которые находятся вне рамок официального трудового правоотношения. В результате связанное с занятостью социальное страхование все еще остается основным компонентом систем социального обеспечения во многих районах мира, а многочисленные группы населения вообще не охвачены или охвачены лишь частично.

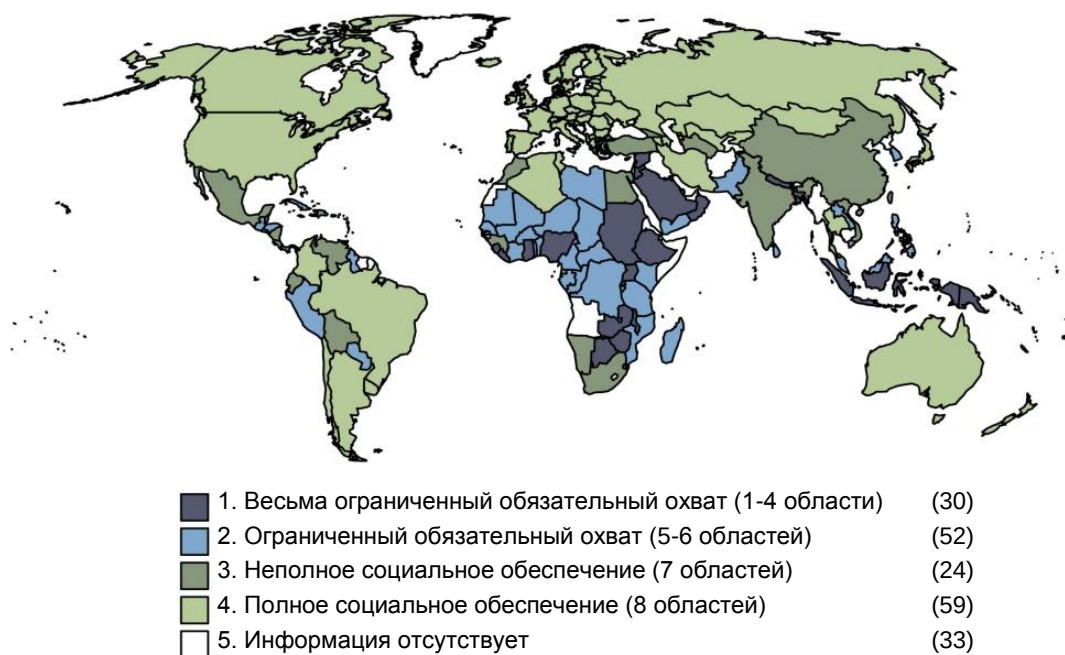
85. Всеобъемлющая социальная защита (охват всеми видами социального обеспечения, как минимум, на уровне минимальных пособий, как это гарантируется Конвенцией 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения), не является реальностью для подавляющего большинства населения в мире. Меньшая часть охвачена системами социального обеспечения частично (т.е. в некоторых областях социального обеспечения). Конечная цель всех норм МОТ состоит в том, чтобы предоставить всеобъемлющую защиту возможно большему числу людей; промежуточная цель заключается в том, чтобы предоставить всем людям, по крайней мере, базовый уровень защиты. Такой минимальный уровень социальной защиты обеспечивал бы, как минимум, базовый уровень гарантированных доходов на всех этапах жизненного цикла, а также доступ к основным видам медицинского обслуживания.

86. Некоторый уровень защиты посредством социального обеспечения существует почти во всех странах, хотя только меньшинство стран обеспечивает защиту во всех

областях. Во многих странах охват ограничен несколькими областями, и только меньшинство населения имеет, как по закону, так и на практике, доступ к существующим системам. Каждая страна имеет свои определенные формы предоставления социальных мер охраны здоровья, что обеспечивает, таким образом, доступ, по крайней мере, к ограниченному диапазону медицинских услуг. К ним относятся некоторые бесплатные услуги в сфере общественного здравоохранения, а также другие виды услуг, предоставляемые в рамках систем медицинского страхования, как минимум, для отдельных групп населения. Большинство стран имеют системы пенсионного обеспечения по старости за счет взносов работников и работодателей, хотя во многих странах охват ограничен лишь небольшой по размерам формальной экономикой или даже ее частью. Многие из этих систем являются относительно новыми, поэтому фактический охват, измеряемый в виде процентной доли пожилых людей, получающих любые виды пособий, является весьма низким. В большинстве стран работники формального сектора экономики охвачены той или иной формой защиты в случае производственной травмы, хотя зачастую такой охват не соответствует положениям Конвенции 102 относительно сферы охвата и видов предоставляемых пособий. В большинстве стран, по крайней мере, определенные группы работников имеют право на оплачиваемый отпуск по болезни и на оплачиваемый отпуск по беременности и родам, либо в соответствии с положением в трудовом кодексе или в коллективных договорах. Однако уровень реального осуществления этих положений часто является низким, равно как и фактический охват.

87. На диаграммах 2.1 и 2.2 показаны масштабы установленного законом охвата через системы социального обеспечения во всем мире. Можно заметить, что, например в Азии, Африке и в некоторых частях Латинской Америки, существуют большие пробелы в сфере охвата систем социального обеспечения, юридически доступных по крайней мере определенным группам работников.

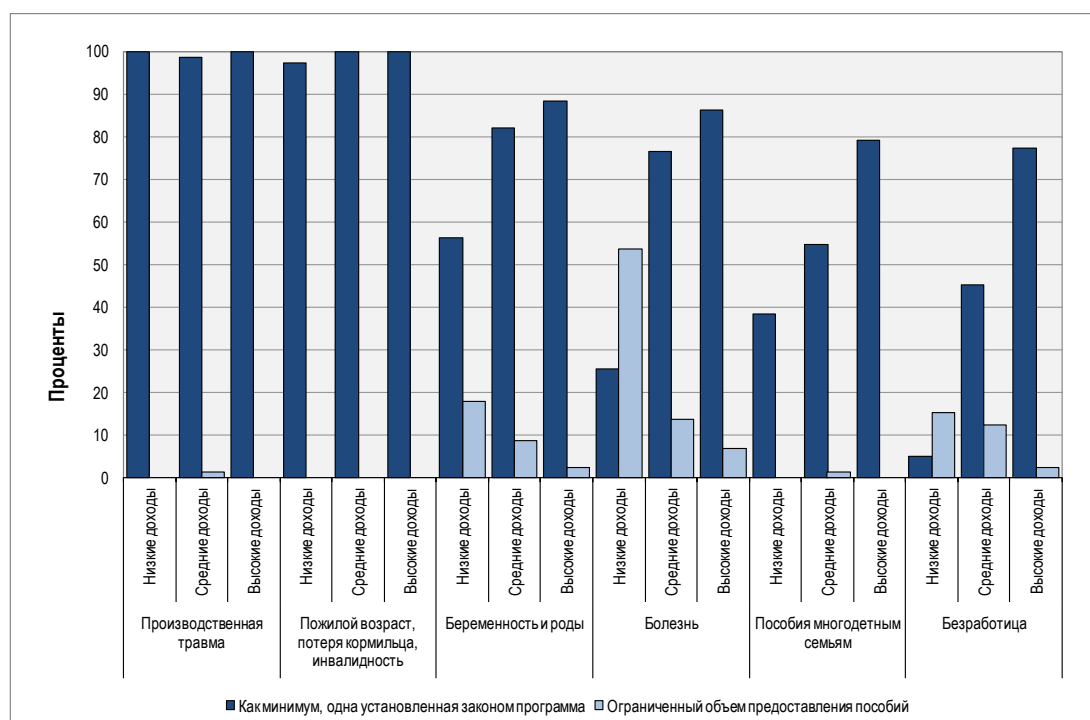
Диаграмма 2.1. Области социального обеспечения: Число стран, охваченных установленными законом программами социального обеспечения, 2008-09 гг.



Источник: На основе информации, полученной от SSA/ISSA и MOT; см. МБТ: *Социальное обеспечение в мире в 2010-11 годах*, op. cit., диаграмма 2.4.

88. Полное социальное обеспечение все еще в значительной степени ограничивается странами с высокими доходами, хотя ряд стран добились больших успехов в предоставлении (не)полного установленного законом охвата. Примерно в половине стран мира охвачено семь или восемь областей, в то время как в другой половине стран обеспечивается только ограниченная защита, установленная законом (см. диаграмму 2.2). Риски, связанные с производственными травмами, пожилым возрастом, потерей кормильца и инвалидностью, являются рисками, охваченными по крайней мере одной из установленных законом программ почти повсеместно; широко доступны краткосрочные пособия по беременности и родам, болезни и безработице, а также же пособия многодетным семьям.

Диаграмма 2.2. Области социального обеспечения: Страны с установленными законом программами или ограниченным объемом предоставления пособий за последний год, за который имеются данные (в %)



Источник: На основе информации, полученной от SSA/ISSA и MOT; см. МБТ: Доклад *Социальное обеспечение в мире в 2010-11 годах*, op. cit., диаграмма 2.6.

89. Только у одной трети стран во всем мире (составляющих 28% мирового населения) имеются системы полной социальной защиты, охватывающие все области социального обеспечения, как это определено в Конвенции МОТ 102. Однако большинство этих систем социальной защиты охватывает только лиц, занятых в формальном секторе в качестве наемных работников, и такие работники составляют меньше половины экономически активного населения в мировом масштабе, но более 70% в странах с системами полной социальной защиты. По оценкам, с учетом экономически неактивного населения, лишь приблизительно 20% трудоспособного населения в мире (и их семьи) имеют реальный доступ к таким всеобъемлющим системам социального обеспечения.

90. До сих пор в настоящем докладе внимание уделялось расширению установленного законом охвата и наличию программ социального обеспечения; более подробный анализ в разбивке по областям будет представлен в Главе 3.

2.2. Проблема адекватности сферы охвата

91. Проблема охвата тесно связана с понятием адекватности. Эффективного охвата можно достичь только в том случае, если предоставляемые пособия являются адекватными. Адекватность пособий связана не только с уровнем (или щедростью) пособий, но также и с более широким понятием адекватности, с учетом экономических и социальных аспектов. Пособия по социальному обеспечению можно считать адекватными, если:

- они помогают достичь ожидаемых результатов в области проведения социальной политики (например, удовлетворение потребностей людей, которые должны справиться с существенными рисками в жизни), и соотношение между уровнями пособий и налогами и/или взносами, уплаченными в период трудовой жизни, считается «справедливым» (*социальная адекватность*);
- они работают во взаимодействии с инструментальными средствами обеспечения занятости и налогово-бюджетными и других мерами экономической политики, и не приводят к нежеланным экономическим последствиям (*экономическая адекватность*).

92. Вопрос об адекватности пособий по социальному обеспечению затрагивался в ходе многочисленных национальных и глобальных стратегических дебатов. Пособия считаются адекватными, если они не являются как слишком низкими, так и слишком высокими. Пособия считаются слишком низкими, если люди не могут на них жить или чувствовать, что «отдача» от их взносов является слишком низкой. Денежные пособия можно считать слишком высокими, если они приводят к высоким уровням расходов или поведению, которые наносят ущерб общему благу или негативно влияют на восприятие самой системы обществом.

93. Оценка адекватности пособий, проводимая в рамках национальных систем здравоохранения, является еще более сложной, поскольку адекватность включает аспекты индивидуальных потребностей и наличия в стране медицинских изделий и услуг. Адекватность определяется доступностью необходимых услуг и отсутствием финансовых барьеров для получения доступа к этим услугам. Этот раздел будет посвящен адекватности денежных пособий; более подробно этот вопрос будет рассмотрен в разделе 1 Главы 3.

94. Для оценки адекватности данного пособия можно использовать целый ряд различных базовых переменных в зависимости от преследуемых программных целей. Они включают установленную черту бедности, заработок или уровни общего дохода (индивидуальные или средние). Безусловно, выбор точки отсчета зависит от типа программы и социально-экономического положения страны. Понятие «адекватность» может иметь различные значения для пособий по социальному страхованию, финансируемых из взносов и приводящих к возникновению приобретенных прав, или для базовых, всеобщих систем или программ социальной помощи, которые в значительной степени финансируются через систему общего налогообложения или за счет доноров.

95. Конвенции МОТ по вопросам социального обеспечения содержат ряд исходных показателей адекватности, которые могут служить руководящими указаниями в этом отношении. Конвенция МОТ 102 устанавливает минимальные нормы адекватности для пособий по социальному обеспечению в каждой из областей:

- *минимальный уровень пособий*, выплачиваемых в случае возникновения одного из непредвиденных обстоятельств; и
- *условия и периоды выплаты* установленных пособий.

96. Другие соответствующие современным требованиям конвенции в области социального обеспечения устанавливают более высокие нормы для различных областей социального обеспечения, особенно в отношении минимального уровня пособий, которые будут предоставлены (см. таблицу 2.1). «Коэффициент замещения» относится к исходной заработной плате, которая, в случае со связанными с заработком пособиями, является либо предыдущей зарплатой квалифицированного работника ручного труда (мужчины), либо, в случае с несвязанными с заработком пособиями, предоставляемыми по месту жительства (с проверкой на нуждаемость или без такой проверки), типичными преобладающими уровнями заработной платы за неквалифицированную работу (исходным показателем является заработная плата «обычного взрослого неквалифицированного работника (мужчины)»).

Таблица 2.1. Минимальный коэффициент замещения денежных пособий в соответствии с требованиями конвенций МОТ о социальном обеспечении (в % заработка типичного получателя пособия)

Разделы	Конвенция 102 (%)	Конвенции 121, 128, 130, 168, 183 (%)
Пособие по болезни	45,0	60,6
Пособие по безработице	45,0	50,0
Пособие по старости	40,0	45,0
Пособия в случае производственной травмы		
– краткосрочное пособие	50,0	60,0
– по инвалидности	50,0	60,0
– по случаю потери кормильца	45,0	50,0
Семейное пособие	(3,0 или 1,5)	---
Пособие по материнству	45,0	2/3 от предыдущего заработка женщины
Пособие по инвалидности	40,0	50,0
Пособие по случаю потери кормильца	40,0	45,0

97. Если пособия, предоставляемые для охвата непредвиденных обстоятельств, перечисленных в Таблице, принимают форму пособий по социальному обеспечению с проверкой на нуждаемость, то они не только не должны быть ниже, чем предписанные процентные доли типичных преобладающих уровней заработной платы за простую неквалифицированную работу, но также – вместе с другими доходами получателя пособия – они должны «быть достаточными для поддержания здоровья и надлежащего материального положения семьи получателя» (статья 67 Конвенции 102).

98. *Социальная адекватность* касается достижения ожидаемых результатов в области политики. В зависимости от целей в области политики ожидаемыми результатами являются либо защита от бедности, либо замена определенной доли дохода в случае возникновения признанного социального риска или непредвиденного обстоятельства или сочетания того и другого. Как отмечалось выше, конвенции МОТ по вопросам социального обеспечения предлагают различные варианты минимальных исходных показателей адекватности, которые учитывают национальные условия.

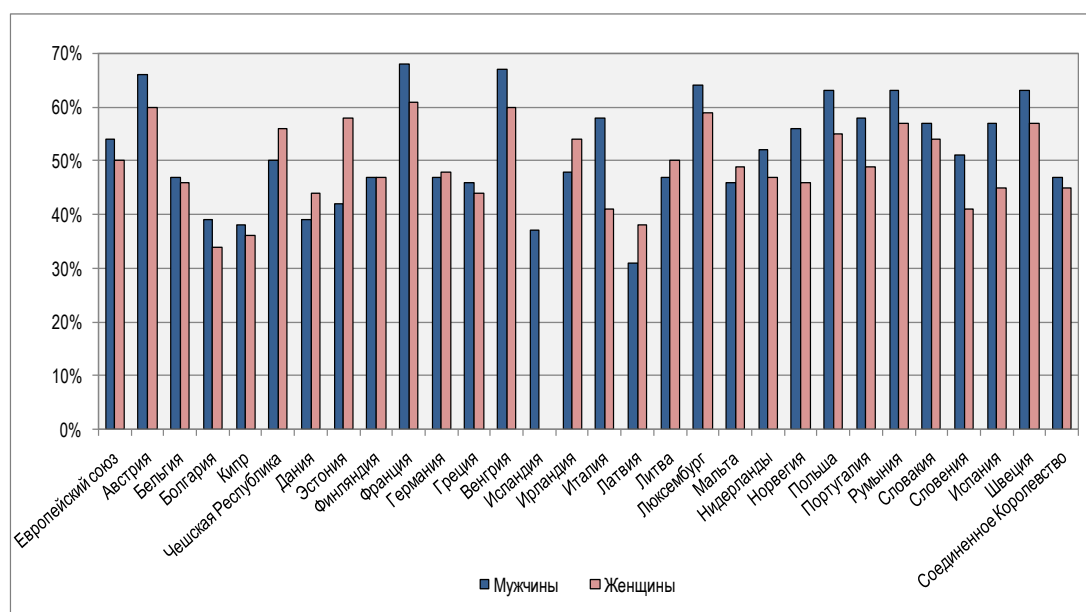
99. Большинство систем социального страхования стремится заменять определенную процентную долю от предыдущего дохода получателя пособия, что позволило бы ему поддерживать минимальный приемлемый уровень жизни относительно его предыдущего уровня жизни. Таким образом, главная цель состоит не только в том, чтобы обеспечить минимальный уровень пособий, но и в том, чтобы поддержать определенный уровень жизни в случае потери трудового дохода в связи с конкретными

непредвиденными обстоятельствами, такими как пожилой возраст, инвалидность, потеря кормильца, болезни, безработица и т.д.

100. Однако, как показано выше, замещение дохода может оказаться недостаточным, если доход, который будет замещен, является сам по себе очень низким. Если минимальный исходный показатель на уровне 40% от предыдущего дохода, как это определено в Конвенции 102, применяется к заработной плате ниже среднего уровня или даже к минимальной заработной плате, то полученные в результате минимальные коэффициенты замещения могут быть даже ниже прожиточного минимума. Даже в относительно богатых странах, для мужчин (и даже в большей степени) для женщин с низкими доходами, исходные коэффициенты замещения на уровне 40%, предусмотренные Конвенцией, возможно, окажутся недостаточными, чтобы предотвратить наступление бедности, если такие пособия являются единственным источником дохода.

101. Это может быть проиллюстрировано на основе фактических данных из нескольких европейских стран, которые показывают, что для среднего пенсионера пенсии по старости во многих странах заменяют только относительно небольшую долю предыдущего дохода (диаграмма 2.3). С учетом того, что медианный доход, как правило, ниже среднего заработка, эти данные свидетельствуют о том, что могут потребоваться дополнительные усилия, чтобы обеспечить адекватность пенсий с целью уменьшения риска наступления бедности по уровню доходов в пожилом возрасте. Подобные документально подтвержденные проблемы существуют, хотя и в меньшей степени, в отношении других пособий по социальному обеспечению и в других районах мира.

Диаграмма 2.3. Агрегированные коэффициенты замещения для пенсий в европейских странах (2009 г.)



Примечание: Показатель определяется как отношение медианных индивидуальных валовых пенсий для возрастной категории от 65 до 74 лет к медианным индивидуальным валовым доходам для возрастной категории от 50 до 59 лет, исключая другие социальные пособия. Агрегированный показатель ЕС исчисляется как взвешенный по населению средний показатель национальных величин.

Источник: Данные Евростат на основе статистических данных Европейского союза по доходам и условиям жизни (EU-SILC).

102. Если уровни пособий приводят к расходам, которые не являются приемлемыми для активного в экономическом отношении поколения, которое финансирует их, то сама система находится под угрозой. Таким образом, *экономическая адекватность* пособий требует уровней и условий предоставления пособия, являющихся приемлемым для уплачивающих взносы лиц и налогоплательщиков. Доступность и финансовая устойчивость всегда являются предметом озабоченности, наряду с адекватностью охвата и уровней пособий: достижение минимальных норм должно произойти «в возможно короткие сроки» и «так же быстро, насколько позволяют национальные условия». Действительно, вполне ясно, что финансовая доступность и устойчивость, с одной стороны, и адекватность предоставления пособий (с точки зрения выплаченных сумм и реально охваченных и защищенных людей), с другой стороны, являются двумя сторонами одной медали. Только существенные пособия, эффективно охватывающие нуждающихся, могут вызвать у плательщиков взносов и/или налогоплательщиков желание финансировать различные меры; неадекватность (и/или плохое управление) — как показывают слишком много примеров в истории социального обеспечения — подрывают устойчивость, поскольку желание финансировать такие программы быстро исчезает. Кроме того, финансирование пособий какими бы то ни было средствами должно быть справедливым и доступным для всех защищенных лиц; в частности, необходимость платить налоги или уплачивать взносы, чтобы финансировать будущие пособия, не должна быть причиной возникновения «трудностей» для людей с низкими доходами.

2.3. Проблема финансирования

103. В глобальных дискуссиях в отношении социальных расходов и финансирования намечился переход от рассмотрения перспектив, касающихся «стоимости социального обеспечения», к обсуждению более новаторских подходов, связанных с инвестированием в экономический рост и социальное сплочение. В течение длительного периода времени дебаты в промышленно развитых странах были сосредоточены на сдерживании затрат в области социального обеспечения; проводимое в настоящее время обсуждение в странах с низкими и средними доходами все в большей степени посвящается вопросам о том, как повысить уровни расходов на социальные нужды и найти необходимые бюджетные средства. В обеих группах стран более важным становится вопрос «как?» чем «сколько?».

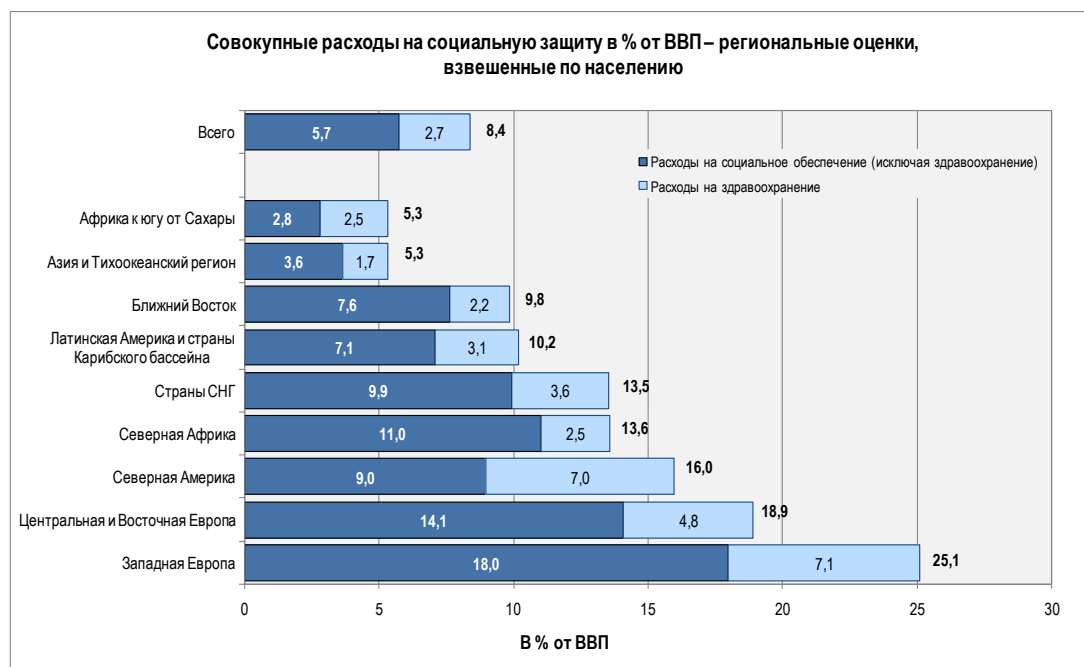
104. В этом разделе исследуются объемы ресурсов, выделяемых на социальное обеспечение во всем мире. Какие средства страны инвестируют в социальное обеспечение, и как оно финансируется? В среднем, 17,2% глобального ВВП выделяются на социальное обеспечение. Однако эти расходы, как правило, производятся в странах с более высокими доходами, так что средний показатель не отражает ситуацию для большинства населения в мире, которое проживает в странах с низкими доходами, где в социальное обеспечение инвестируется намного меньше средств. Альтернативным измерением, которое лучше отражает ситуацию, является среднеарифметическая величина долей ВВП, выделяемых на социальное обеспечение в разных странах. Результаты изменения показывают, что страны мира выделяют, в среднем, 10,9% объемов своих соответствующих валовых внутренних продуктов на социальное обеспечение. Численность населения в разных странах может также использоваться в качестве показателя для исчисления среднеарифметических значений процентных долей ВВП: в этом случае результаты показывают, что в расчете на среднестатистического жителя только 8,4% ВВП страны выделяется на пособия по социальному обеспечению в форме наличных денег и выплат в натуральном выражении (см. все результаты в таблице 2.2).

Таблица 2.2. Расходы на социальное обеспечение в разбивке по регионам и в глобальных масштабах, за последний год, за который имеются данные (в % от ВВП)

	Совокупные расходы (исключая здравоохранение) на социальное обеспечение в % от ВВП			Расходы на здравоохранение в % от ВВП			Совокупные расходы на социальное обеспечение в % от ВВП		
	Взвешен- ные по ВВП	Средне- арифме- тическая величина	Взвешен- ные по наследо- нию	Взвешен- ные по ВВП	Средне- арифме- тическая величина	Взвешен- ные по наследо- нию	Взвешен- ные по ВВП	Средне- арифме- тическая величина	Взвешен- ные по наследо- нию
Западная Европа	17,9	16,7	18,0	7,1	6,4	7,1	25,0	23,2	25,1
Центральная и Восточная Европа	14,5	13,9	14,1	5,0	5,0	4,8	19,5	18,9	18,9
Северная Америка	9,0	9,3	9,0	7,0	6,9	7,0	15,9	16,2	16,0
Северная Африка	10,5	9,5	11,0	2,5	2,4	2,5	13,0	11,9	13,6
Страны СНГ	9,0	8,2	9,9	3,9	2,7	3,6	12,9	10,9	13,5
Азия и Тихоокеанский регион	7,9	3,6	3,6	4,2	3,3	1,7	12,0	6,9	5,3
Ближний Восток	8,8	6,6	7,6	2,8	2,8	2,2	11,6	9,4	9,8
Латинская Америка и Карибский бассейн	6,6	4,0	7,1	3,1	3,4	3,1	9,7	7,4	10,2
Африка к югу от Сахары	5,6	2,3	2,8	3,1	2,4	2,5	8,7	4,8	5,3
Всего (138)	11,3	7,1	5,7	5,9	3,8	2,7	17,2	10,9	8,4

Источник: На основе информации от Евростат, МОТ, МВФ, ОЭСР и ВОЗ; см. МБТ: *Социальное обеспечение в мире в 2010-11 годах* (Женева, 2010 г.), таблица 8.1.

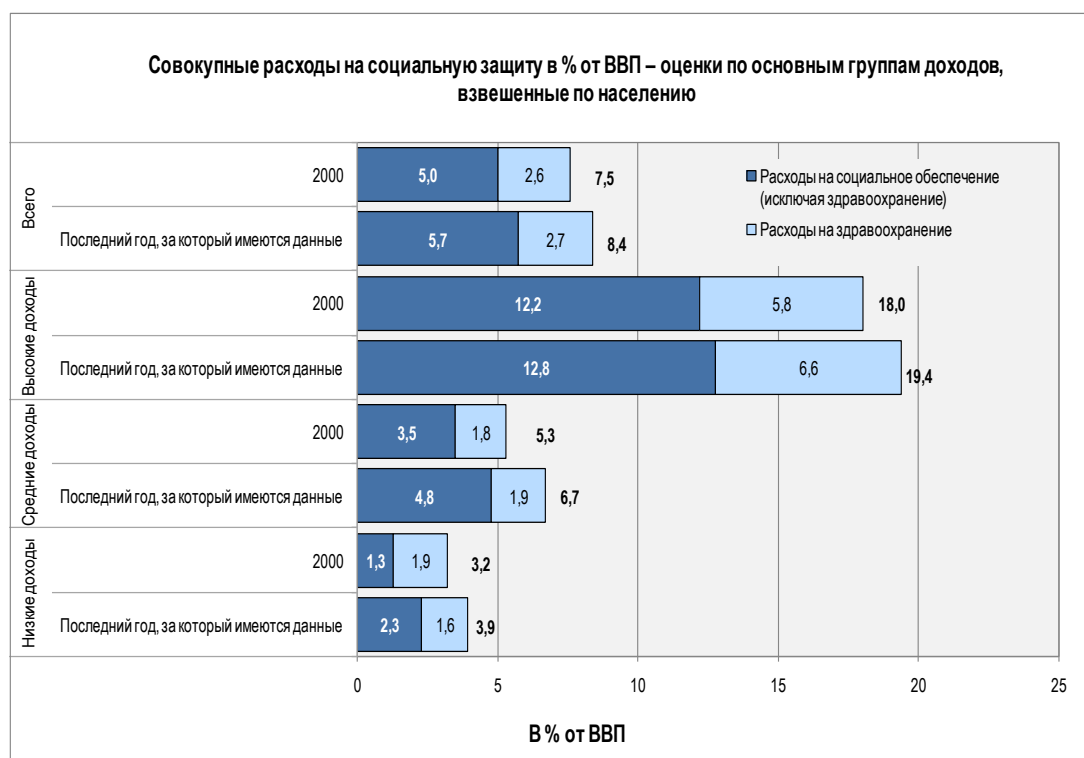
105. Данные по странам значительно различаются между регионами и между странами с различными уровнями национальных доходов. В то время как в странах Европы от 20 до 30% ВВП могут инвестироваться в их системы социального обеспечения, в большинстве африканских стран только от 4 до 6% ВВП расходуются на пособия по социальному обеспечению; большая часть этих средств расходуются на здравоохранение, а не на безвозмездные социальные выплаты для гарантирования доходов (см. диаграмму 2.4).

Диаграмма 2.4. Расходы на социальное обеспечение в разбивке по регионам, взвешенные по населению, за последний год, за который имеются данные (в % от ВВП)

Источник: На основе информации от Евростат, МОТ, МВФ, ОЭСР и ВОЗ; см. МБТ: *Социальное обеспечение в мире в 2010-11 годах* (Женева, 2010 г.), диаграмма 8.1.

106. В большинстве случаев страны с более высокими доходами тратят на социальное обеспечение более значительную часть ВВП, чем страны с низкими доходами (см. диаграмму 2.5). В то время как страны с низкими доходами расходуют из государственных средств в среднем менее 4% от их ВВП на здравоохранение и на платежи по социальному обеспечению в немедицинских целях, в странах со средними доходами эта доля, как минимум, в двое выше (от 7 до 10%), а в странах с высокими доходами этот показатель примерно в пять раз выше (приблизительно 20%). На диаграмме 2.5 также сопоставляются самые последние данные (за последний год, за который имеются данные, в зависимости от страны) с данными, полученными в 2000 году. К этому сопоставлению нужно подходить с осторожностью; полученные в 2000 году, а данные имелись для несколько меньшего числа стран, и данные для целого ряда учитываемых непредвиденных обстоятельств в некоторых странах стали более доступными. Однако представляется, что глобальное увеличение доли ВВП, выделяемой на социальное обеспечение, все же произошло. Большая часть этого увеличения пришлось на страны со средним и более высоким уровнем доходов.

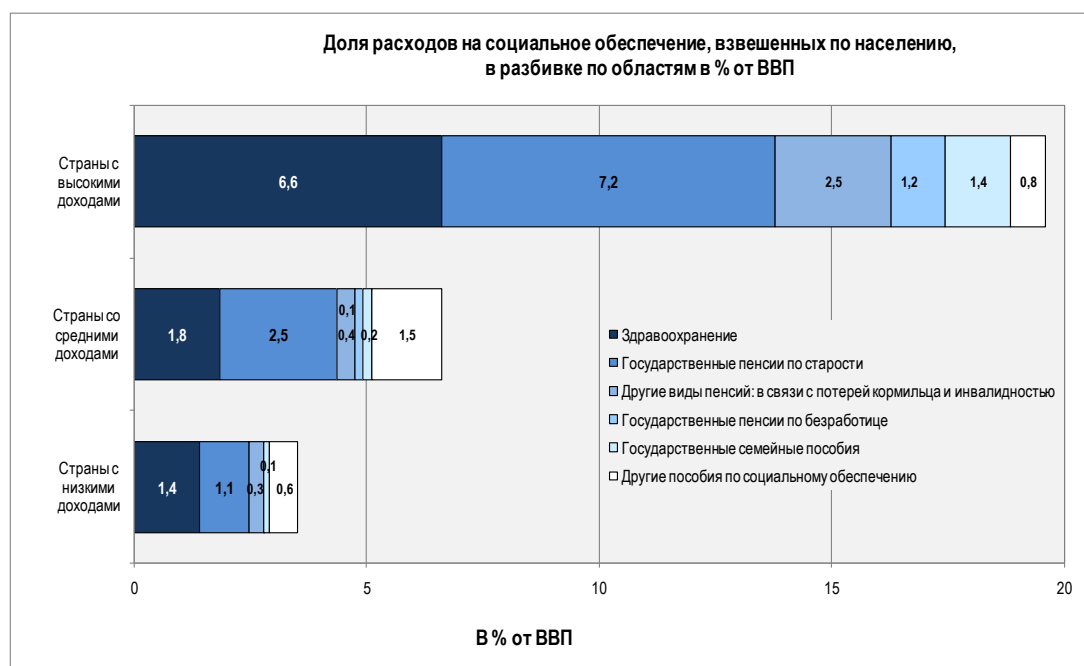
Диаграмма 2.5. Расходы на социальное обеспечение в разбивке по уровню доходов, взвешенные по населению, 2000 г., по сравнению с последним годом, за который имеются данные (в % от ВВП)



Источник: На основе информации от Евростат, МОТ, МВФ, ОЭСР и ВОЗ; см. МБТ: *Социальное обеспечение в мире в 2010-11 годах* (Женева, 2010 г.), диаграмма 8.2.

107. Что касается структуры социальных расходов (диаграмма 2.6), повсюду преобладают расходы на здравоохранение и на пенсии. Однако, тогда как в странах с низкими доходами самая большая доля социальных расходов приходится на здравоохранение, в других странах преобладают пенсии по старости. Только в странах с более высокими доходами расходы на такие области, как пособия по безработице и семейные пособия, являются существенными с точки зрения выделяемых ресурсов.

Диаграмма 2.6. Расходы на социальное обеспечение, взвешенные по населению, в разбивке по уровням доходов и областям, за последний год, за который имеются данные (в % от ВВП)



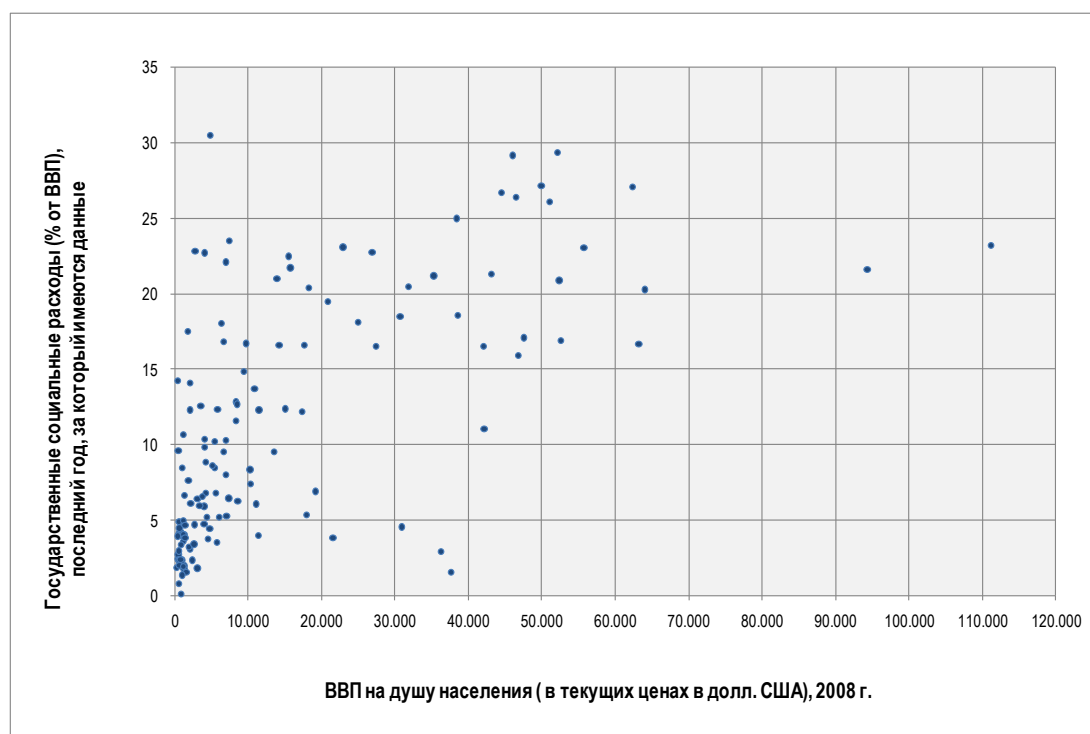
Источник: На основе информации от Евростат, МОТ, МВФ, ОЭСР и ВОЗ; см. МБТ: *Социальное обеспечение в мире в 2010-11 годах* (Женева, 2010 г.), диаграмма 8.3.

108. Хотя в этой преобладающей модели наблюдается некоторая корреляция между уровнями доходов и объемом ресурсов, выделяемых на социальное обеспечение, из этого нельзя сделать вывод, что социальное обеспечение является предметом «роскоши». Наоборот, страны с низкими доходами и с высоким уровнем бедности и с крупными секторами неформальной экономики нуждаются в социальном обеспечении даже в большей степени, чем другие страны, хотя у них могут быть различные приоритеты в отношении того, какие отрасли необходимо развивать сначала и какие пособия должны финансироваться и предоставляться. Данные многочисленных исследований ясно показывают, что социальное обеспечение в тех странах может стать не только доступным, но также будет способствовать развитию.²

109. Все страны, независимо от их уровня доходов, обладают определенной степенью свободы в установлении уровня расходов на социальное обеспечение. Страны с аналогичными уровнями ВВП на душу населения отличаются в значительной степени с точки зрения объема государственных финансов и доли ресурсов, выделяемых на социальное обеспечение (см. диаграмму 2.7).

² См., например, МБТ: *Can low-income countries afford basic social security?*, Social Security Policy Briefings, Paper 3 (Женева, 2008 г.); ОЭСР: *Promoting pro-poor growth: Social protection* (Париж, 2009 г.); Р. Townsend (ed.): *Building decent societies: Rethinking the role of social security in state building* (Басингсток, МОТ/Palgrave, 2009 г.).

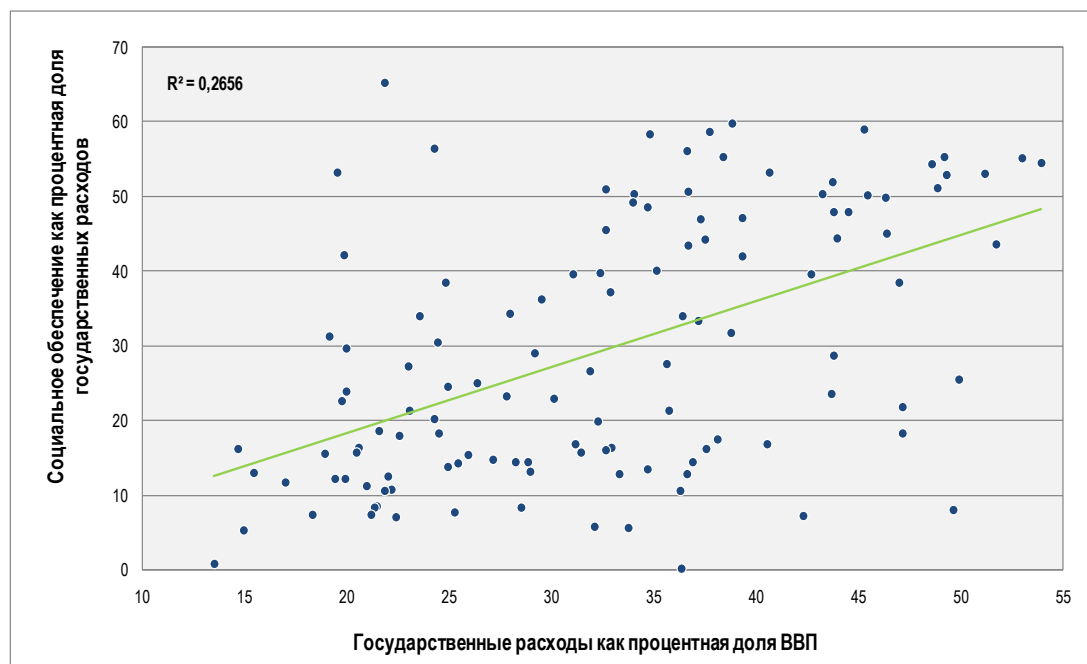
Диаграмма 2.7. Уровень экономического развития (ВВП на душу населения) и расходы на социальное обеспечение, за последний год, за который имеются данные (в % от ВВП)



Источник: На основе данных МОТ: *Социальное обеспечение в мире в 2010-11 годах*, op. cit., таблицы 13 и 25 Приложения.

110. Уровень социальных расходов также тесно связан с размером общего объема государственных расходов страны и размером ее расходов на социальное обеспечение. Однако страны применяют различные стратегии распределения государственных ресурсов. На диаграмме 2.8 четко показано, что страны с одинаковым уровнем государственных расходов (измеряемых в виде общих расходов как доли от ВВП) выделяют существенно различающиеся доли имеющихся у них ресурсов на социальное обеспечение. Во многих случаях это является результатом различных, зачастую исторически обусловленных общественных предпочтений. Таким образом, размер инвестиций в социальное обеспечение (а, значит, в масштабы и уровень охвата населения страны социальным обеспечением) зависит в значительной степени от преобладающей политической и социальной воли (правительств, налогоплательщиков, электората), которая фактически определяет свободные бюджетные средства для финансирования этой, а не других программ.

Диаграмма 2.8. Размер и доля государственных расходов, выделяемых на социальное обеспечение (за последний год, за который имеются данные)



Источник: На основе данных, полученных от ЕС, МОТ, МВФ, ОЭСР и ВОЗ; см. МБТ: *Социальное обеспечение в мире в 2010-11 годах*, op. cit., диаграмма 8.7.

111. Поэтому порядок принятия решений имеет важнейшее значение для создания и финансирования государственных программ социального обеспечения. Ключевым вопросом является определение того, в какой степени эти программы должны быть организованы как системы социального страхования за счет взносов работников и работодателей, и в какой степени эти программы должны быть доступными для всех постоянных жителей или постоянных жителей в указанной категории. Как отмечалось ранее, успех различных подходов к организации и финансированию социального обеспечения зависит в большой степени от структуры рынка труда, доли формальной занятости в общей занятости и масштабов неформальной экономики.

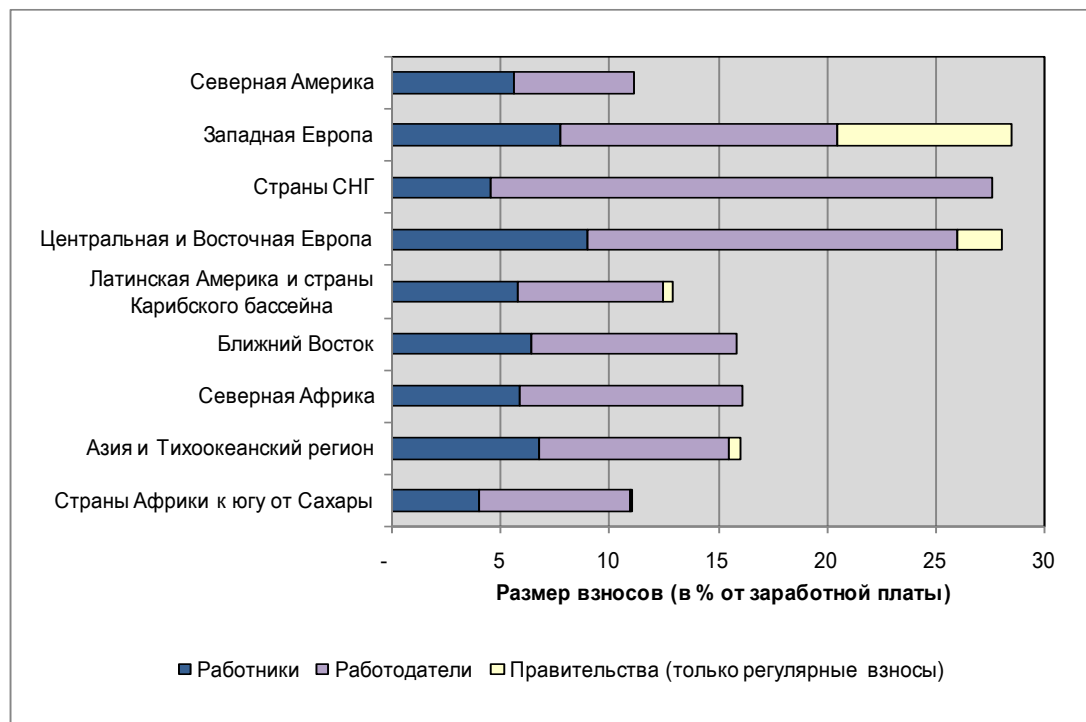
112. До сих пор отсутствует набор исчерпывающих данных, позволяющих выявить глобальные методы финансирования систем социального обеспечения, хотя МОТ собирает данные по источникам финансирования социального обеспечения в рамках своего Обзора систем социального обеспечения. Что касается расходов на общественное здравоохранение, то финансирование из общей системы налогообложения преобладает над финансированием из фондов социального обеспечения. Чуть меньше одной четверти расходов стран на общественное здравоохранение во всем мире финансируется за счет взносов в фонды социального страхования (24,7%). Из взносов в фонды социального страхования финансируется чуть больше половины расходов на общественное здравоохранение в Европе и Центральной Азии (51,1%), 27,1% в Северной и Южной Америке, 12% в Азии, на Ближнем Востоке и в Северной Африке и лишь 3% в странах Африки к югу Сахары. Однако если вместо использования среднеарифметических показателей, средние значения взвешиваются по объему расходов на здравоохранение, то возникает иная картина. И тогда в глобальных масштабах и во всех странах, кроме стран с низкими доходами, около 40% расходов на здравоохранение финансируется программами социального обеспечения за счет взносов работодателей и работников, в то время как в странах с низкими доходами это доля составляет только 7%. В то же время многие страны с низкими доходами зависят в значительной степени

от иностранной помощи для финансирования своих потребностей в области здравоохранения: в этих странах объем внешнего финансирования здравоохранения в 2006 году составлял, в среднем, почти половину объема финансирования общественного здравоохранения (46%), и с тех пор этот показатель значительно увеличился, по сравнению с уровнем 2000 годом (35%).

113. Отсутствуют аналогичные глобальные оценки методов финансирования социального обеспечения, не связанного с охраной здоровья. Однако из анализа моделей охвата становится очевидным, что преобладают программы социального обеспечения, финансируемые за счет взносов работодателей и работников, хотя они охватывают лишь меньшинство населения, в первую очередь, в странах с низкими доходами. Но исчерпывающие фактические данные существуют только для отдельных стран. В конечном счете, цель состоит в том, чтобы оценить все методы финансирования систем социальной защиты – связанные и не связанные с охраной здоровья – по типам поступлений и по секторам происхождения. Каждая страна должна оценить, что Европейский союз уже может сделать для своих 27 государств-членов: почти 60% всех поступлений составляют взносы в фонды социального обеспечения, из которых 30% поступают от частных работодателей, более 20% от работников и других защищенных лиц (т.е. от домашних хозяйств), 8% от правительств как работодателей и менее 1% от негосударственных организаций как работодателей. Большая часть остальных средств поступает из общей системы налогообложения – налогов, собираемых с предприятий и домашних хозяйств. Чуть более 3% совокупного объема средств поступают из других доходов, включая значительную часть доходов от инвестиций из фондов социального обеспечения. Правительства являются крупнейшими организациями, финансирующими системы социального обеспечения в Европейском союзе (47%); 30% – финансируются непосредственно предприятиями, а 21% – домашними хозяйствами.

114. Ограниченные данные в отношении финансирования пособий по старости (главным образом, пенсий) свидетельствуют о значительных региональных различиях в распределении всего пакета взносов между работниками, работодателями и правительством (см. диаграмму 2.9). Однако следует отметить, что многие правительства обеспечивают нерегулярное или независимое финансирование программ пенсионного обеспечения, которые не могут быть отражены здесь.

Диаграмма 2.9. Финансирование систем социального обеспечения (пособия по старости): Взносы, уплачиваемые работодателями, работниками и правительствами



Примечание: Взносы правительств учитываются только в том случае, если они являются регулярными; не учитывается нерегулярное или независимое бюджетное финансирование.

Источник: На основе данных МОТ: *Социальное обеспечение в мире в 2010-11 годах*, op. cit., таблица 16 Приложения.

2.4. Второе заключение

115. Решение всех определенных ранее ключевых проблем для национальных систем социального обеспечения – охват, экономическая и социальная адекватность и финансирование – в исключительной степени зависит от управления. При наличии надлежащего управления могут быть созданы системы; выделены ресурсы (даже если они являются незначительными на начальном этапе) и установлен минимальный уровень адекватности. Бюджетное пространство и политическое пространство необходимо создавать путем проявления политической воли и осуществления инвестиций в эффективно действующие учреждения. Эти экономические и социальные меры должны быть направлены на достижение целей продуктивной занятости и достойного труда при надлежащем управлении на основе хорошо подготовленного в информационном отношении социального диалога.

116. Единственным практическим способом установления устойчивого равновесия между проблемами обеспечения широкого охвата, адекватных пособий и устойчивого финансирования, действительно, является осуществление надлежащего управления на основе хорошо подготовленного в информационном отношении социального диалога и достижения консенсуса. Вопрос о том, как установить такое равновесие, является исключительно важным в ходе дебатов в отношении реформ, необходимых для адаптации систем социального обеспечения к демографическим изменениям; этот вопрос быстро приобретает важное значение в посткризисную эпоху, когда крупные пакеты мер по стимулированию экономики должны финансироваться из государственных доходов. Эффективное и ответственное социальное управление является центральной проблемой всех национальных систем социального обеспечения. Вопрос управления как центральный элемент всех дальнейших стратегий социального обеспечения будет вновь рассмотрен в Главе 4.

Глава 3

Существующие ответные меры политики

117. Страны принимали различные программные меры в ответ на глобальные потребности в области социального обеспечения. В Главе 2 были названы основные существующие проблемы: расширение охвата; адекватность пособий; расходы и финансирование; и управление и предоставление пособий.

118. В настоящей главе приведен обзор нынешней ситуации в конкретных отраслях социального обеспечения и в области национальных ответных программных мер. В этой главе будет рассмотрен ряд глобальных тенденций на примере национального опыта отдельных стран. Более подробное обсуждение глобальных и региональных тенденций можно найти в докладе *Социальное обеспечение в мире в 2010-11 годах*.

3.1. Обеспечение доступа к услугам здравоохранения: Меры социальной поддержки в области охраны здоровья

119. Доступ к услугам здравоохранения является важнейшим условием обеспечения минимального уровня жизни, будущего благополучия и повышения производительности труда. Однако значительная часть населения мира не имеет доступа к медицинским учреждениям или услугам. Значительно большее число людей подвержено риску еще дальше оказаться за чертой бедности в связи с необходимостью оплачивать медицинские услуги в условиях отсутствия адекватных мер социальной поддержки в области охраны здоровья.¹

120. В целях достижения всеобщего доступа, обеспечения финансовой защиты и реального и эффективного предоставления медицинских услуг должны быть разработаны системы мер социальной поддержки в области охраны здоровья. Для достижения этих целей могут быть использованы различные механизмы финансирования, включающие сочетание следующих источников: i) прямые или косвенные налоги; ii) взносы работников и работодателей; и iii) страховые взносы.

121. Другим ключевым элементом социальных мер охраны здоровья является предоставление отпуска по болезни и связанного с этим пособия по замещению дохода, выплачиваемого в качестве компенсации в соответствии с Конвенцией 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (102) и Конвенцией 1969 года о медицинской помощи и пособиях по болезни (130). Предоставление оплачиваемого отпуска по болезни способствует улучшению показателей здравоохранения, решению вопросов

¹ ВОЗ: *Доклад о состоянии здравоохранения в мире. Финансирование систем здравоохранения: путь к всеобщему охвату населения медико-санитарной помощью* (Женева, 2010 г.); МБТ: *Social Health Protection: An ILO strategy towards universal access to health care*, Social Security Policy Briefings, Paper 1 (Женева, 2008 г.).

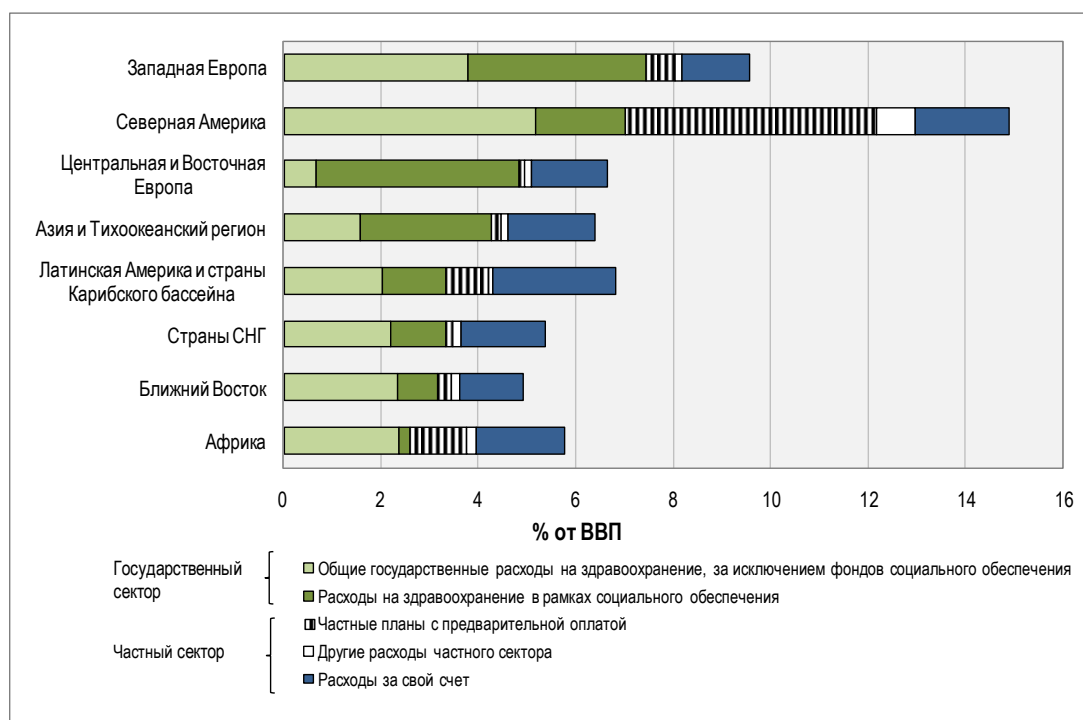
обеспечения доходов и предотвращению затруднительного финансового положения, обусловленного расходами в области здравоохранения.

122. Для достижения мер социальной поддержки в области охраны здоровья законодательно установленный охват системами должен обеспечивать *эффективный* доступ к услугам здравоохранения. Понятие охвата медицинской помощью является многомерным, и его измерение является более сложным процессом, чем измерение других отраслей социального обеспечения. Эффективный доступ означает, что медицинские услуги существуют, доступны по средствам, имеют надлежащее качество и при этом обеспечена необходимая финансовая защита.

Модели финансирования здравоохранения и доступ к здравоохранению

123. Вполне очевидно, что все показатели охвата медицинскими услугами зависят от величины государственных расходов на здравоохранение. На диаграмме 3.1 показаны уровень и структура финансирования здравоохранения из государственных и частных источников, свидетельствующие о различной степени участия государственного сектора в финансировании здравоохранения в различных регионах. На диаграмме четко видно, что при низком уровне государственного финансирования, как правило, возрастает доля расходов в частном секторе, осуществляемых за наличный расчет, а такая ситуация обычно препятствует доступу к услугам здравоохранения малоимущих и уязвимых групп населения.

Диаграмма 3.1. Финансирование здравоохранения: Государственные и частные источники финансирования здравоохранения в % от ВВП, 2006 г.



Источник: На основе данных МОТ и ВОЗ; см. МБТ: *Социальное обеспечение в мире в 2010-11 годах* (Женева, 2010 г.), диаграмма 3.3.

124. Предоставление финансовой защиты предполагает обеспечение *доступности* медицинского обслуживания для работников и членов их семей как в неформальном, так и в формальном секторах экономики. Степень доступности можно оценить на основе размера доли медицинских расходов за свой счет, в общем объеме доходов или расходов семьи. Данные о платежах за наличный расчет могут быть использованы для измерения пробелов в охвате населения с применением пакета показателей по отношению к уровню предоставляемой финансовой защиты.

125. В странах с низкими доходами более половины (55%) медицинских расходов домашних хозяйств осуществляется за свой счет. В некоторых странах, таких как Камбоджа, Индия и Пакистан, люди оплачивают более 80% общего объема расходов на здравоохранение в результате отсутствия механизмов осуществления мер социальной поддержки в области охраны здоровья, предполагающих предоставление медицинской помощи, например в виде услуг, оплачиваемых из налоговых поступлений или национальных или местных программ социального страхования. В то же время средняя доля платежей наличными в странах со средними доходами составляет 40%, а в странах с высокими доходами – 10%. Значительный объем расходов, производимых из собственных средств, является основной причиной обнищания, поэтому вполне объяснимо существование тесной взаимосвязи между уровнем платежей наличными и уровнем бедности в той или иной стране. Важно отметить, что зарегистрированные показатели платежей наличными не учитывают крайне бедные группы населения, которые не могут позволить себе обращение за медицинской помощью.

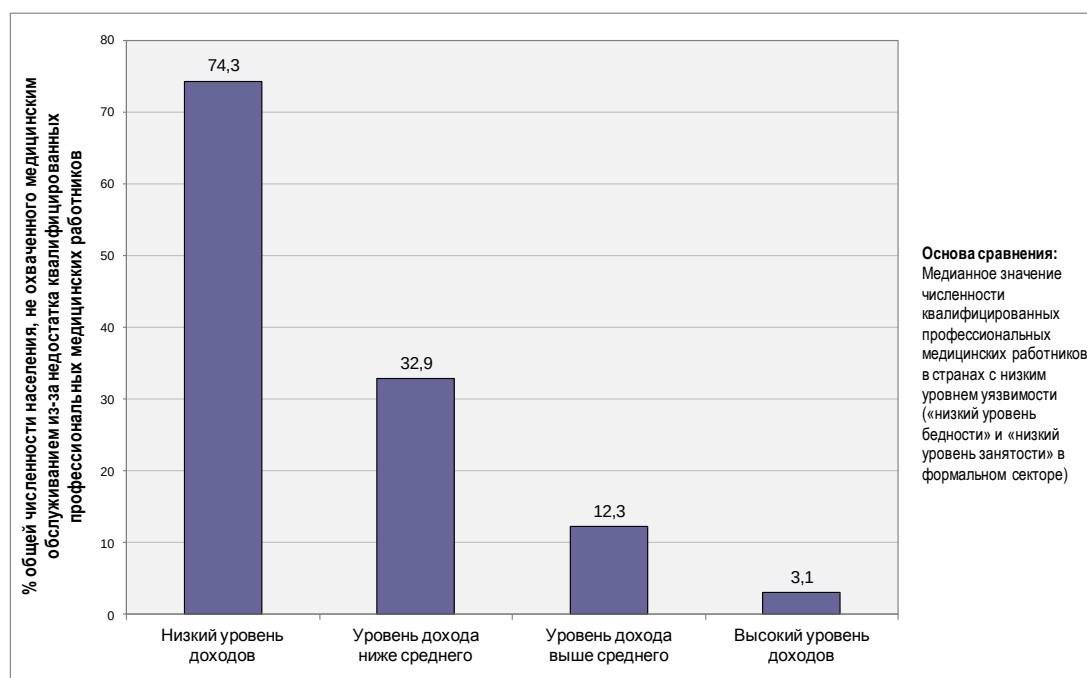
Показатели доступа к услугам здравоохранения

126. Охват услугами здравоохранения означает наличие (качественной) финансово доступной медицинской помощи в рамках различных государственных или частных систем. Обеспечение физического доступа к медико-санитарной помощи, лечению и лекарственным средствам требует наличия адекватной инфраструктуры здравоохранения и трудовых ресурсов, а также предметов медицинского назначения и медицинских услуг.

127. В целом показатели фактического «доступа» к услугам в рамках социальных мер охраны здоровья достаточно низкие. МОТ разработала показатель, отражающий также предложение имеющихся услуг, то есть наличие людских ресурсов на уровне, обеспечивающим предоставление по крайней мере минимального, но всеобщего фактического доступа.² На диаграмме 3.2 показан глобальный обзор оценок отсутствия доступа в разбивке по уровню доходов стран. Имеющиеся данные позволяют предположить, что 30-36% населения мира не имеет доступа к медицинским услугам (за основу взяты показатели по Таиланду). Страны с низкими доходами, большинство из которых находятся в Африке и Азии, имеют высокий уровень отсутствия доступа к услугам здравоохранения, в среднем 74% населения, по сравнению с 33% в странах с уровнем дохода ниже среднего, 12% в странах с уровнем дохода выше среднего и 3% в странах с высокими доходами.

² Пояснения в отношении методики см. МБТ: Доклад *Социальное обеспечение в мире в 2010-11 годах*, op. cit., стр. 41.

Диаграмма 3.2. Показатели МОТ отсутствия доступа к услугам здравоохранения, 2006 г.
(в качестве показателя измерен дефицит квалифицированных профессиональных медицинских работников)



Источник: На основе данных ВОЗ, см. также: МБТ: *Социальное обеспечение в мире в 2010-11 годах*, op. cit., диаграмма 3.8.

128. Эффективный доступ обеспечивается неравномерно среди населения. Женщины часто сталкиваются с наиболее серьезными препятствиями в получении доступа к медицинской помощи по ряду причин, включая отсутствие дохода и образования, несоблюдение установленных формальностей и выполнение обязанностей по уходу за другими членами семьи.

Расширение сферы охвата мер социальной поддержки в области охраны здоровья

129. Усилия по расширению сферы охвата социальной поддержки в области охраны здоровья предпринимались во многих странах в различных частях мира. Например, Таиланд в течение многих лет прилагал усилия по расширению сферы охвата мер социальной поддержки в области охраны здоровья в рамках всеобщей системы, обеспечивающей эффективный доступ малоимущих групп населения (см. вставку 3.1). Другие страны проводили работу по увеличению объема средств, направляемых в системы здравоохранения, и по улучшению снабжения служб здравоохранения.

Вставка 3.1
Расширение сферы охвата мер социальной поддержки
в области охраны здоровья в Таиланде

Как и во многих странах со средними и низкими доходами, охват государственной системой медицинского обслуживания в рамках Программы медицинских пособий для государственных служащих (CSMBS) и Программы медицинских пособий для работников государственных предприятий долгое время был ограничен в Таиланде работниками государственного сектора. В целях расширения охвата работников частных предприятий в формальном секторе экономики в 1991 году был принят Закон о социальном обеспечении, который ввел Систему медицинского страхования в сфере социального обеспечения (SSO). Первоначально охват был ограничен работниками предприятий, имевшими 20 или более работников, однако в 2002 году установленный законом охват был распространен на все предприятия, даже с одним работником. Незадолго до этого, в 2001 году, в Таиланде был принят радикальный шаг в достижении охвата всего населения медицинским обслуживанием путем внедрения комплексной программы медико-санитарной помощи, которую в настоящее время в стране называют «Программой УС» (ранее известной как Программа «30 бат»). По условиям программы, любой тайский гражданин, не включенный в программу SSO или CSMBS, имеет доступ к медицинскому обслуживанию, предоставляемому в сети учреждений здравоохранения определенного района (включая медицинские центры, районные больницы и объединенные с ними больницы на провинциальном уровне).

В результате, общий установленный законом охват медицинским страхованием в Таиланде достиг приблизительно 98% населения в 2006-07 годах, при этом 75% из этой группы населения включены в программу медицинского страхования УС. Таким образом, применение в Таиланде плюралистического подхода позволило достигнуть практически всеобщего охвата в относительно короткий срок. Несмотря на некоторые нерешенные проблемы, население в настоящее время имеет доступ, по существу, без доплаты или иных платежей, к полному спектру услуг здравоохранения, включая услуги в поликлиниках (амбулаторные услуги), в стационарах и услуги по охране материнства, предоставляемые государственными и частными учреждениями, при этом особое внимание уделяется профилактическим и реабилитационным мерам.

Источники: На основе документа МБТ: *Extending social security to all: A guide through challenges and options* (Женева, 2010 г.); V.Tangcharoensathien et al.: "From targeting to universality: Lessons from the health system in Thailand", в P. Townsend (ed.): *Building decent societies: Rethinking the role of social security in state building* (Басингсток, Palgrave Macmillan, 2009 г.), стр. 310-322.

130. Ряд африканских стран также добились значительных успехов в расширении доступа населения к медицинским услугам. В, где более 90% рабочей силы занято в неформальном секторе экономики, были успешно решены такие задачи, как недостаток финансирования, низкое качество услуг и исключение из сферы охвата, путем введения ряда программ по осуществлению мер социальной поддержки в области охраны здоровья, начиная с программ на уровне общин и заканчивая национальными программами медицинского страхования различных групп населения, и постепенного согласования этих программ с национальной политикой в области здравоохранения (см. вставку 3.2). Опыт показывает: ключ к успеху заключается в обеспечении доступа всем гражданам одновременно с уделением особого внимания малоимущим и наиболее уязвимым группам населения, что позволяет избежать нежелательного избирательного подхода к группам риска и их фрагментации.

Вставка 3.2
Расширение сферы охвата мер социальной поддержки
в области охраны здоровья в Гане

В течение длительного периода времени доступ к медицинским услугам в Гане предоставлялся только за наличный расчет, что приводило к росту неравенства и ухудшению показателей в сфере здравоохранения. Это обусловило принятие Национальной программы медицинского страхования (NHIS), цель которой заключалась в том, чтобы устранить эти проблемы и «обеспечить всеобщий справедливый доступ всем жителям Ганы к основным медицинским услугам приемлемого качества без оплаты наличными в пунктах медицинской помощи». Этой плюралистической системой предусмотрено три основных типа медицинского страхования, охватывающие различные группы населения: 1) программы взаимного медицинского страхования на базе районов (или общин), действующие на районном уровне, с открытым членством для всех жителей района; 2) частные коммерческие программы медицинского страхования на основе частных коммерческих схем, не ограниченные конкретным регионом или районом Ганы и с открытым членством для всех жителей Ганы; 3) частные программы взаимного медицинского страхования (на базе общин), обслуживающие конкретные группы населения, например членов клубов, прихожан церкви или любой другой организации, объединившиеся в целях создания собственных систем взаимного страхования; членство в таких системах обычно ограничено конкретными организациями. Размер страховых премий NHIS обусловлен, как правило, платежеспособностью участников. Комитеты страхования общие идентифицируют и распределяют жителей страны на четыре категории, в частности на беднейших, бедных, среднего достатка и богатых людей, и, соответственно, устанавливают для них размеры взносов. Наиболее бедные категории населения, а также лица в возрасте 70 лет и старше, вышедшие на пенсию бывшие вкладчики Фонда социального обеспечения и национального страхования (SSNIT), освобождены от уплаты любых выплат или взносов.

Эта национальная программа, созданная на основе взаимной ответственности, финансируется за счет увеличения НДС на 2,5 процентных пункта и перераспределения 2,5 процентных пункта взносов, осуществляемых членами национальной пенсионной программы, в фонды медицинского страхования. Работники неформального сектора экономики выплачивают только относительно небольшие взносы, не покрывающие стоимость предоставляемых им услуг.

По данным, полученным из Ганы от органа управления программой NHIS в Аккре, в 2008 году в программе NHIS было зарегистрировано 12,5 млн жителей Ганы или 61% общей численности населения страны, составляющей 20,4 млн человек. При этом 6,3 млн человек (более 50%) из общего числа зарегистрированных составляли дети в возрасте до 18 лет; 867.000 человек (или 6,9%) – люди старше 70 лет и 303.000 человек (или 2,4%) были отнесены к категории «неимущих», и все они в принципе были освобождены от уплаты взносов.

Источник: На основе документа МБТ: Extending social security to all, op. cit.

131. В ряде стран Латинской Америки достигнут значительный прогресс в расширении сферы охвата мер социальной поддержки в области охраны здоровья. Коста-Рика добилась полного охвата медицинским обслуживанием посредством сочетания медицинского страхования и бесплатного доступа к услугам общественного здравоохранения. Колумбия успешно расширила охват систем страхования здоровья путем частичного субсидирования страховых взносов для бедных групп населения.

132. Усилия по расширению сферы охвата мер социальной поддержки в области охраны здоровья предпринимались также в ряде развитых в экономическом отношении стран. Наиболее заметные усилия в этом направлении были приложены в Соединенных Штатах Америки, где вопрос об отсутствии доступа к медицинской помощи значительной доли населения, а также о качестве и стоимости услуг был решен путем проведения реформы здравоохранения в марте 2010 года (см. вставку 3.3).

Вставка 3.3 **Реформа здравоохранения в США**

В марте 2010 года после проведенных в стране в течение года обширных дебатов Конгресс Соединенных Штатов Америки одобрил Закон о защите пациентов и доступном медицинском обслуживании. Закон имеет три основных цели: расширить охват социальными мерами охраны здоровья; положить конец некоторым видам практики в частном секторе страхования, имеющим негативное воздействие на застрахованных лиц или создающим условия для исключения из сферы охвата; и ограничить рост расходов в области здравоохранения.

Хотя закон направлен на сдерживание расходов в долгосрочной перспективе, 875 млрд долл. США из накопительных сбережений будут потрачены на то, чтобы охватить медицинским страхованием 32 млн незастрахованных американцев к 2019 году. В следующем десятилетии будут приняты программные меры по беспрецедентному расширению охвата медицинским страхованием после 1965 года, когда были введены программы «Медикэр» и «Медикейд».

Почти все граждане Соединенных Штатов Америки и лица, легально проживающие в стране, будут обязаны иметь медицинскую страховку, а в противном случае уплатить штраф в размере не менее 750 долл. США в год. Частные лица и работодатели смогут покупать полис со страховым покрытием с применением новых онлайн-механизмов, позволяющих лучше информировать пользователей о ценах, преимуществах и возможностях. Группам населения с низкими доходами будут предоставляться субсидии для покупки страхового полиса, а квалификационные критерии для предоставления услуг будут расширены до сферы охвата программой «Медикейд» – программой бесплатной медицинской помощи неимущим. Это позволит включить в программу, по оценкам, 16 млн человек из беднейших слоев населения.

Малые предприятия, насчитывающие в штате менее 25 человек, будут получать субсидии на покупку медицинской страховки для своих работников, а более крупные предприятия будут вынуждены платить штраф, если не будут страховать своих работников. Молодые люди в возрасте до 26 лет могут быть включены в страховку родителей. Вступление на рынок труда станет для молодежи менее формальным, поскольку они смогут работать неполный рабочий день, на рабочих местах начального уровня или на договорных условиях, которые обычно не предполагают обеспечение медицинским страхованием.

В целях сокращения платежей наличными будет предоставляться скидка в размере 250 долл. США для компенсации неполного покрытия страховкой людей, охваченных планом борьбы с наркотической зависимостью в рамках программы «Медикэр». Программа медицинской помощи людям старше 65 лет «Медикэр» также претерпит изменения в целях повышения качества и эффективности предоставления услуг, а также борьбы со злоупотреблениями.

Для достижения второй цели реформы – повышения подотчетности страховых компаний – закон признает незаконными действия страховщиков, которые отказывают в страховом полисе людям с уже имеющимися заболеваниями или аннулируют страховку, когда человек получает травму или заболевает.

Третья цель реформы – снижение стоимости медицинской помощи – будет достигаться путем введения новых налогов на дорогостоящие планы страхования и на группы населения с высокими доходами. Например, начиная с 2018 года, размер налогообложения работодателей и физических лиц будет составлять 40% на каждый доллар, потраченный на любой план страхования стоимостью свыше 27.500 долл. США в год. Закон предполагает сокращение федерального бюджета, по оценкам, на 143 млрд долл. США к 2019 году.

Решение проблемы финансовых ограничений

133. Во многих развитых в экономическом отношении странах существует обеспокоенность по поводу растущих уровней расходов на здравоохранение. В странах— членах ОЭСР общий уровень расходов на здравоохранение (в государственном и частном секторах) достигает, в среднем, 9% от ВВП, начиная с 5,9% в Мексике и до 16% в Соединенных Штатах. Основная часть расходов на здравоохранение в странах — членах ОЭСР, за исключением Соединенных Штатов Америки, покрывается из государственного бюджета и за счет взносов работодателей и работников и общего налогообложения.

134. В целом, финансирование здравоохранения за счет налогов или из государственного бюджета, в отличие от социального страхования с привлечением взносов в социальные системы охраны здоровья, не оказывает непосредственного влияния на уровень расходов на здравоохранение. Система здравоохранения Соединенных Штатов, финансируемая, главным образом, из частных источников, занимает обособленное место с точки зрения распределения государственных и частных расходов на нужды здравоохранения. Возможные причины более высоких расходов в частных системах являются следующими: фрагментирование групп риска и низкая покупательная способность фондов медицинского страхования по сравнению с более крупными государственными фондами медицинского страхования и национальными системами здравоохранения, более высокие затраты на управление и связи с общественностью, а также более высокий уровень оплаты труда работников здравоохранения.

135. Обеспокоенность по поводу роста расходов в области здравоохранения привела к тому, что некоторые страны, например Франция, Германия и Нидерланды, приступили к проведению реформ в целях сдерживания роста расходов (см. вставку 3.4).

Вставка 3.4

Реформа здравоохранения во Франции, Германии и Нидерландах

В 2005 году Французский национальный союз фондов медицинского страхования (UNCAM) и три профсоюза, представляющие врачей, заключили соглашение о введении системы регистрации у личного врача и корректировки гонорара врачей. Предполагается, что соглашение позволит сократить расходы на здравоохранение на 1 млрд евро (особенно в связи с лечением хронических заболеваний, предоставлением отпусков по болезни, приобретением лекарственных средств и т.д.). Оплата за посещение специалистов узкого профиля возросла, однако гонорар врачей общей практики не изменился. Наряду с основными реформами 2004 года, цель заключалась в том, чтобы ограничить доступ пациентов к узким специалистам путем применения системы выдачи направлений вместо прямого обращения к узким специалистам в качестве меры сдерживания расходов. Другие меры снижения расходов включали: ограничение количества коек в больницах скорой помощи; сокращение числа лекарственных средств, стоимость которых подлежит возмещению (из перечня лекарственных средств, подлежащих государственной компенсации, изъято 600 наименований); введение протоколов лечения хронических заболеваний и новых способов частичной оплаты за предписанные лекарства, посещение врачей, пользование услугами карет скорой помощи, стоимость которых не возмещается дополнительным частным медицинским страхованием. В последние годы все эти меры способствовали сокращению дефицита денежных средств. Кроме того, в 2009 году во Франции был принят новый закон о реформе здравоохранения. Закон направлен на модернизацию системы здравоохранения, укрепление профилактической медицины, расширение доступа к медицинским услугам и повышение качества медицинской помощи.

В июле 2010 года правительство Германии объявило о реформировании системы здравоохранения в целях покрытия дефицита путем повышения платы за медицинские услуги и некоторого сокращения расходов. Реформой предусмотрено увеличение размера отчислений на социальную поддержку в области охраны здоровья с 14,9% от заработной платы работников (до вычета налогов) до 15,5%. Кроме того, предполагается, что экономия в результате сокращения бюджета на оплату труда работников здравоохранения, содержание больниц, обеспечение лекарственными средствами и управление составит 3,5 млн евро в 2011 году и 4 млн евро в 2012 году.

В Нидерландах в 2006 году на основании Закона о медицинском страховании был создан единый конкурентный рынок медицинского страхования. Согласно этому закону, все обязаны покупать базовый пакет страхования здоровья; можно также купить дополнительную страховку медицинских услуг, не покрываемых основной системой. Поскольку базовый пакет является обязательным, лица, не оформляющие или не оплачивающие страховку, обязаны уплатить штраф в размере 130% страхового взноса. Номинальные страховые взносы составляют 50% объема финансирования здравоохранения. Ежемесячные поступления на банковские счета предназначены для оказания поддержки группам населения с низкими доходами. Хотя реформа и была направлена на упорядочение административных расходов, сложность новой системы требует наличия крупного управленческого аппарата. Новая система создана в целях повышения конкуренции между страховыми компаниями. Страховые компании обязаны предложить базовый пакет, однако между компаниями может существовать конкуренция в отношении обслуживания, цен и качества медицинской помощи; при этом пациенты могут переходить из одной компании в другую только один раз в год. В первый год проведения реформы 18% застрахованных лиц поменяли компании в связи с разницей в размере страхового взноса.

136. Многие страны со средними и низкими доходами также сталкиваются с проблемой роста расходов в области здравоохранения, поскольку их потребности в предоставлении медицинских услуг возрастают одновременно с ростом ВВП. Если высокие темпы экономического роста позволяют финансировать системы здравоохранения в одних странах, то другие страны сталкиваются с трудностями в мобилизации необходимых средств. Для создания ресурсной базы в целях осуществления необходимых инвестиций в здравоохранение можно использовать сочетание различных государственных и частных источников финансирования здравоохранения, включая налогообложение, взносы и, возможно, внешнее финансирование.

Повышение административной эффективности и обеспечение качества медицинской помощи

137. В условиях постоянного роста расходов правительства многие страны стремятся повысить административную эффективность. Например, Великобритания приступила к реформированию первичной медико-санитарной помощи путем повышения руководящей роли врачей общей практики (см. вставку 3.5).

Вставка 3.5 **Реформа здравоохранения в Соединенном Королевстве**

Последние реформы здравоохранения в Соединенном Королевстве были ориентированы на повышение административной эффективности. В июле 2010 года правительство Соединенного Королевства объявило о планах реформирования системы первичной медико-санитарной помощи, предусматривающих вливание в Национальную службу здравоохранения 80 млрд фунтов стерлингов непосредственно для поддержки врачей общей практики. Ранее средства из государственных налоговых фондов переводились в трастовые фонды первичной медико-санитарной помощи, которые оплачивали пациентам лечение в больницах в районах их проживания. В будущем врачи общей практики должны будут непосредственно платить больницам за выдачу направлений пациентам. Они должны будут также организовать обслуживание пациентов в нерабочее время; предполагается, что многие медицинские учреждения установят прием пациентов в течение 24 часов в сутки или в выходные дни/ вечерние часы.

В результате будут закрыты 150 трастовых фондов первичной медико-санитарной помощи и органов здравоохранения с упразднением соответствующего количества рабочих мест. Этот шаг направлен на сокращение административного аппарата, укрепление контроля за деятельностью врачей и обслуживанием пациентов. Предыдущие исследования показали неэффективность и бесперспективность трастовых фондов первичной медико-санитарной помощи. Правительство обязалось принять меры для предотвращения нерационального использования средств. Врачи общей практики подпишут новый контракт и будут работать территориальными группами для оказания медицинских услуг. Эти реформы вызывают полемику с учетом их потенциального воздействия на качество медицинской помощи и других вопросов.

138. Хотя административные реформы могут содействовать определению возможностей снижения расходов и повышению эффективности, важно исключить снижение качества медицинских услуг в результате принятия таких мер. Это особенно актуально в связи с ожидаемыми демографическими изменениями, которые потребуют адаптации служб здравоохранения с учетом меняющихся потребностей населения. Кроме того, при проведении реформ следует принимать во внимание их воздействие на занятость в секторе здравоохранения, где существует значительное число рабочих мест.

139. Серьезные проблемы для дальнейшего расширения сферы охвата мерами социальной поддержки в области охраны здоровья заключаются в обеспечении устойчивости финансирования здравоохранения в контексте демографических изменений в развивающихся и развитых странах, а также принятии дальнейших мер по обеспечению всеобщего доступа к качественной медицинской помощи во всем мире. Для решения этих вопросов потребуется определить и согласовать пакет основных медицинских услуг на национальном уровне в каждой стране (см. раздел 4.2.2 ниже).

3.2. Гарантии получения доходов в старости, при наступлении инвалидности и в связи с потерей кормильца

140. Обеспечение дохода в старости является всеобщей потребностью, которую разные страны мира удовлетворяют по-разному. Несмотря на это, меньшинство пожилых мужчин и женщин имеют гарантированный доход в старости; во многих странах наступление старости по-прежнему является основным риском, связанным с наступлением бедности.

141. Ограничение способности зарабатывать деньги в результате тяжелой инвалидности также представляет собой серьезный риск наступления бедности для мужчин и женщин-инвалидов и членов их семей. Пенсии по инвалидности, часто называемые пенсиями по нетрудоспособности, обеспечивают защиту доходов застрахованных лиц, которые потеряли способность участвовать в трудовой деятельности или имеют пониженную способность зарабатывать на жизнь в связи с инвалидностью. Такие пенсионные пособия могут быть дополнены пособиями по нетрудоспособности в рамках страховых программ, финансируемых не за счет взносов, сфера охвата которых шире сферы охвата застрахованного населения.

142. Гарантия получения доходов лицами, пережившими кормильца, осуществляется путем предоставления пенсий в связи со смертью кормильца, то есть пенсионных выплат пережившему супругу (вдове или вдовцу), детям-сиротам и другим лицам, пережившим застрахованного работника, являвшегося кормильцем семьи. Хотя в некоторых экономически развитых странах продолжается обсуждение вопросов о целесообразности сохранения системы пенсионного обеспечения в случае потери кормильца в условиях высокого уровня занятости женщин и существования пенсий без предварительных взносов, пенсии в связи со смертью кормильца по-прежнему играют важную роль для обеспечения дохода во многих развивающихся странах.³

143. В большинстве стран с относительно хорошо развитыми системами социального обеспечения обычно существуют пенсионные системы, включающие, как правило, несколько пенсионных программ, которые охватывают либо определенные группы населения, либо выполняют различные конкретные задачи. Многие, хотя далеко не все из этих пенсионных программ, покрывают такие риски, как старость, инвалидность и потеря кормильца. В ряде стран – членов ОЭСР пенсионные системы доказали свою эффективность в сокращении бедности по признаку уровня доходов и других форм бедности среди пожилых людей.⁴

144. Пенсионные программы большинства стран со средними и низкими доходами ориентированы на работников формального сектора экономики, главным образом в секторе государственной службы и на крупных предприятиях. Лица, не охваченные официальными пенсионными системами, вынуждены полагаться на поддержку своих семей и сообществ, однако эти неформальные формы защиты постепенно разрушаются в результате демографических изменений, миграции, урбанизации и массовой бедности. В итоге количество бедных людей пожилого возраста растет и доля пожилых людей в составе хронически бедных групп населения становится непропорционально велика. Большинство пожилых людей в мире не имеют регулярного дохода, и многие из них живут на менее чем один доллар США в день.

Охват системами пенсионного обеспечения, основанными и не основанными на взносах

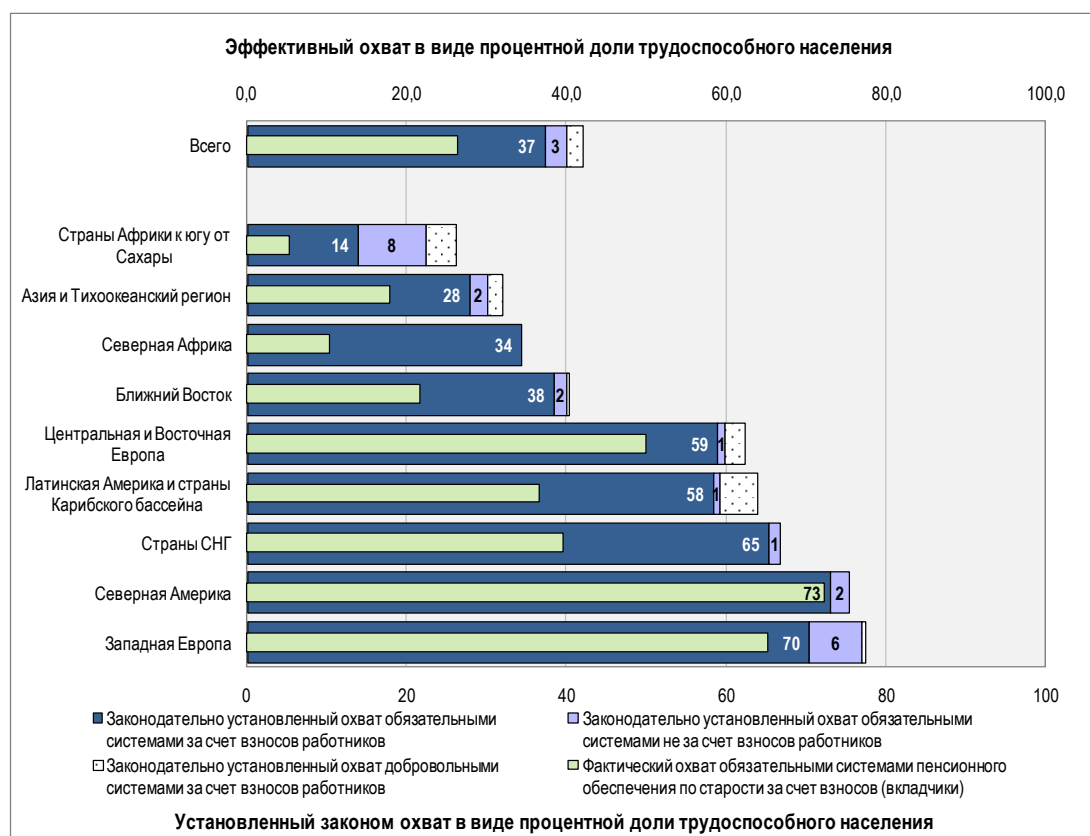
145. Около 40% населения мира в трудоспособном возрасте охвачено предусмотренными законом программами пенсионного обеспечения по старости, финансируемыми за счет взносов работников (см. диаграмму 3.3). Законодательно установленный охват системами колеблется в широких пределах в различных регионах мира. В Северной Америке и Европе охват населения трудоспособного возраста составляет более 75%, в то время как в Африке – лишь одну треть. Бывшие социалистические страны, включая бедные страны Центральной Азии, унаследовали всеобъемлющие программы пенсионного обеспечения с гораздо более широким охватом, чем охват программ в других

³ В связи с ограниченным объемом сопоставимой количественной информации в отношении пенсий по нетрудоспособности и в случае потери кормильца в следующих разделах основное внимание будет уделено пенсиям по старости.

⁴ ОЭСР: *Growing unequal? Income distribution and poverty in OECD countries*, Part III (Париж, 2008 г.).

странах, имеющих сопоставимый уровень ВВП на душу населения. Во всех регионах доля программ, основанных на добровольных взносах, едва достигает 4% среди населения трудоспособного возраста; это говорит о значении обязательных систем, финансируемых за счет взносов работников.

Диаграмма 3.3. Пенсии по старости: Законодательно установленный и фактический охват: Активные вкладчики среди населения трудоспособного возраста, в разбивке по регионам, 2008-09 гг. (в %)



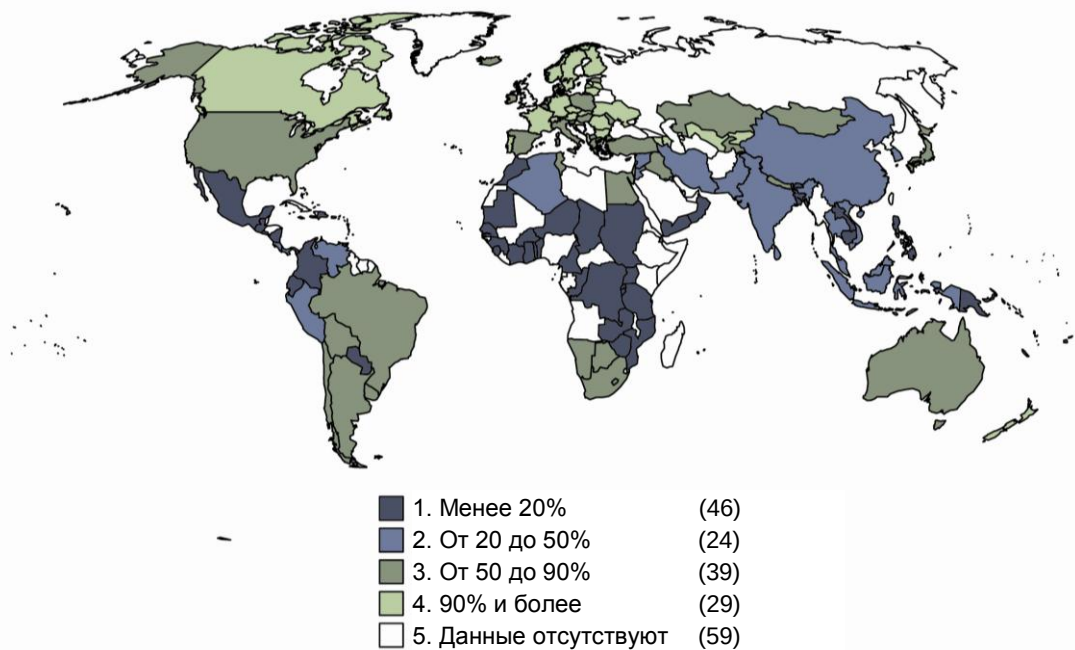
Источник: На основе данных МОТ, МАСО/АСО и других данных. См. МБТ: *Социальное обеспечение в мире в 2010-11 годах*, ор. cit., диаграмма 4.1.

146. Однако фактический охват значительно ниже законодательно установленных показателей (см. диаграмму 3.3), что может быть обусловлено многими факторами, включая неполное выполнение, ненадлежащее обеспечение выполнения и несоблюдение нормативно-правовой базы, а также, возможно, тенденциями в отношении распространения более нестабильных и опасных форм занятости. Фактический охват довольно низок во всех регионах, за исключением Северной Америки и Западной Европы, хотя в странах Центральной и Восточной Европы показатель охвата составляет приблизительно 50%. Однако в странах Африки к югу от Сахары лишь 5% населения трудоспособного возраста реально охвачено программами, основанными на взносах, в Азии и на Ближнем Востоке этот показатель равен приблизительно 20 и 10% – в Северной Африке (см. диаграмму 3.3).

147. Хотя приведенные выше соображения учитывают только активных вкладчиков в виде процентной доли трудоспособного населения, которые завтра перейдут в категорию пенсионеров, важно также принимать в расчет и нынешнее поколение пенсионеров и учитывать влияние страховых выплат из фондов, финансируемых не за счет работников (см. диаграмму 3.4). Показатель охвата на уровне более 90% достигнут в некоторых странах Европы и в Канаде, в большинстве других развитых в экономическом

отношении стран показатель охвата находится между 50 и 90% населения старше пенсионного возраста, как и в ряде стран со средними доходами в Африке и Латинской Америке за счет пенсионных программ, финансируемых не за счет привлечения взносов работников. В большинстве стран Африки, Азии и Латинской Америки показатели охвата значительно ниже, и обычно ниже 20% среди пожилых людей. На диаграмме 3.4 показаны также внутрирегиональные колебания и влияние инклюзивных пенсионных программ.

Диаграмма 3.4. Получатели пенсии по старости в % населения пенсионного возраста; последний год, за который имеются данные



Источник: На основе данных МОТ, ООН и других данных. См. МБТ: Доклад *Социальное обеспечение в мире в 2010-11 годах*, op. cit., диаграмма 4.3.

148. Некоторые страны Азии предприняли серьезные усилия, чтобы расширить охват за пределы формального сектора экономики. В Шри-Ланке, например, действует программа пенсионного обеспечения с высокими показателями охвата фермеров и рыбаков (57% фермеров и 42% рыбаков). Индия также прилагает усилия для охвата работников неформального сектора экономики посредством Национальной программы пенсионного обеспечения по старости, финансируемой за счет центральных органов и государственных ресурсов. Охват этой программой достигает одной четверти всех пожилых людей: около половины пенсионеров, живущих в бедности. В Непале принята программа минимального пенсионного обеспечения, финансируемая не за счет взносов работников, для всех лиц в возрасте 70 лет и старше. Таиланд ввел аналогичные пенсионные выплаты для всех пожилых людей в качестве временной антикризисной меры, однако в настоящее время обсуждается возможность ее замены на постоянную программу минимального пенсионного обеспечения. Относительно высок уровень охвата в Монголии и в странах бывшего Советского Союза, однако низкий уровень расходов на социальное обеспечение в некоторых из этих стран, а также другие данные указывают на то, что реальный размер пенсионных выплат весьма небольшой, и размера пенсии часто недостаточно, чтобы пожилые люди могли избежать наступления бедности. В Японии этот показатель несколько ниже 100%, поскольку многие японцы выходят на пенсию значительно позже наступления 60-летнего возраста. В

остальных странах Азии лишь меньшая часть населения, как представляется, реально охвачена пенсионным обеспечением на уровне от 20 до 40%, за исключением Юго-Восточной Азии, где показатели охвата ниже. Принимая во внимание уже начатые реформы политики, можно ожидать расширения сферы охвата в ряде стран (например, меры, предпринимаемые в настоящее время в Китае и направленные на то, чтобы охватить в некоторой степени сельское население); однако большинство стран по-прежнему сталкиваются с необходимостью поиска эффективных способов борьбы с широко распространенной и глубоко укоренившейся бедностью среди быстро стареющего населения, большая часть которого работает в неформальном секторе экономики и не имеет доступа к программам социального страхования, финансируемым за счет взносов работников.

149. Наиболее низкий уровень охвата отмечается в Африке, где право на получение того или иного вида пенсии имеют менее 10% пожилых людей. В странах с давними традициями в области социального обеспечения и крупным формальным сектором экономики (таких, как Тунис или Алжир) ситуация значительно лучше. Высокие показатели охвата зарегистрированы в африканских странах, в которых помимо программ, финансируемых за счет взносов работников реального сектора экономики, введены также универсальные пенсии (Лесото, Маврикий и Намибия) или пенсии в виде социальной помощи, которыми охвачена значительная часть населения (Южная Африка). Для достижения высокого уровня охвата требуется осуществление инвестиций: Маврикий и Южная Африка тратят 5% своего ВВП на пенсионное обеспечение и другие виды пособий по социальному обеспечению, тогда как большинство стран Африки к югу от Сахары выделяют на эти цели не более 1% ВВП, и даже эти средства используются, в основном, для оплаты пенсий государственным служащим.

150. В странах Латинской Америки и Карибского бассейна – регионе с богатой историей развития систем социального обеспечения – охват в большинстве случаев распространяется на лиц, работающих в формальном секторе экономики: 30-60%, за исключением некоторых островов Карибского бассейна, где доля формального сектора экономики больше. В Бразилии пенсионные программы, финансируемые за счет взносов работников, в сочетании с программами пенсионного обеспечения жителей сельских районов и программами социальных пенсий, финансируемыми за счет общего налогообложения, позволяют обеспечивать большинству населения определенный уровень дохода, хотя значительная часть населения до сих пор не охвачена. Тем не менее, социальные пенсии позволяют избавить от крайней нищеты приблизительно 14 млн человек. В Боливии, где скромные универсальные пенсии были введены лишь несколько лет назад, также удалось охватить значительную часть пожилых людей.

151. Что касается пенсий, выплачиваемых из фондов, основанных на взносах работников, то реформы пенсионных систем, проведенные в ряде стран Латинской Америки в течение последних трех десятилетий, показали различные результаты. В некоторых странах, где пенсионные программы были преобразованы в программы с взносами фиксированного размера на основе использования индивидуальных счетов, отмечается значительное снижение уровня охвата, особенно для работников, имевших неустойчивую занятость, а также среди женщин. Кроме того, размер пенсионных выплат сокращается в результате низкого уровня взносов, относительно короткой продолжительности уплаты взносов и высокой заработной платы управленческих работников. В Чили, например, это привело к увеличению доли населения, вернувшегося к минимальной пенсии. В итоге реформ в ряде стран значительно возросло участие государства в регулировании систем пенсионного обеспечения и в управлении ими, а также в управлении и финансировании минимальных гарантированных выплат и пособий в виде социальной помощи (см. вставку 3.6).⁵

⁵ F. Bertranou, E. Calvo and E. Bertranou: *Is Latin America retreating from individual retirement accounts?* (Кембридж, штат Массачусетс, Центр по пенсионным исследованиям, Бостонский колледж, 2009 г.).

Вставка 3.6 **Три десятилетия пенсионных реформ в Чили и роль МОТ**

В Чили реформа системы пенсионного обеспечения продолжается более 30 лет. В 1981 году военное правительство ввело систему обязательных индивидуальных счетов для работников, занятых в формальном секторе экономики. 20-летний опыт применения этой системы свидетельствует о том, что размер пособий, выплачиваемых многим получателям, был низким, то есть ниже международных норм, а охват – неполным. В ситуации наибольшего риска оказались самостоятельно занятые, сельскохозяйственные и временные работники, а также женщины. Кроме того, переход к этой приватизированной системе усугубил существующее гендерное неравенство в получении пенсионных выплат и не решил вопросы охвата и адекватности пенсий.

Правительство Чили выделило 5% ВВП, чтобы покрыть расходы, связанные с переходом к новой системе и выплатить пенсии по существующим обязательствам в рамках старой системы. Однако, несмотря на значительные бюджетные излишки в первые годы переходного периода, затраты оказались высокими. По истечении почти 23 лет после начала реформы прямые расходы правительства по пенсионному обеспечению населения в 2004 году составили 5,5% ВВП, при этом официальные расчетные показатели оставались на этом же уровне или даже превышали его.

После 2002 года возобновилось техническое сотрудничество МБТ с Бюджетным управлением в рамках реализации проекта по предоставлению экспертных услуг для разработки актуарной модели, которая должна была послужить основой для количественного анализа процесса реформ. МБТ оказало также содействие в проведении анализа в целях выявления взаимосвязи между изменениями на рынке труда и эффективностью системы социального обеспечения.

В период с 2006 по 2008 год работала специальная комиссия (Marcel Commission) в целях составления рекомендаций в отношении определения направления дальнейшей деятельности и уточнения и корректировки существующей системы. МОТ оказывала активную техническую поддержку этой и другим комиссиям, образованным при правительстве Бачелет (2006-10 гг.). На основе Закона о пенсионной реформе, введенного в силу в январе 2008 года, создана система минимальных пенсий, увязанная с существующей системой и включающая три компонента: распределительный, накопительный и добровольный. Отдельный комплект реформ системы социального обеспечения создал ряд программ, направленных на борьбу с бедностью и содействие социальной интеграции (программа Chile Solidario). Одна из главных особенностей новой программы заключалась в принятии минимальной пенсии в размере 150 долл. США в месяц, выплачиваемой всем людям в возрасте 65 лет и старше, независимо от величины их взносов. Размер минимальной пенсии постепенно уменьшался в зависимости от уровня дохода получателя пенсии, финансируемой за счет взносов, и других источников дохода. Право на минимальную пенсию имеет каждый человек, если он находится в самом низком 60%-ном интервале шкалы распределения доходов. Существует также минимальная пенсия по инвалидности, составляющая приблизительно 150 долл. США в месяц, введенная в июле 2009 года. Кроме того, существует солидарная «повышенная» пенсия, которая объединяет все пенсии в единое пенсионное пособие, достигающее приблизительно 560 долл. США в месяц, для лиц, чьи общие пенсионные поступления ниже этой цифры. В знак признания обязанностей женщин по уходу и их вклада в воспроизводство рабочей силы, в Чили учреждены пенсионные бонды для женщин на каждого рожденного ребенка; выплаты по бондам производятся на личный счет матери. Одновременно с этим был упрощен доступ к услугам по уходу за ребенком, чтобы поощрить участие женщин на рынке труда.

Эти реформы расширили сферу охвата пенсионным обеспечением и снизили уровень бедности для более 600.000 человек в 2009 году. В ходе реформ учитывалась также необходимость повышения равенства между поколениями и гендерного равенства, хотя они существенно и не изменили общую стоимость существующей системы для государства. Эти реформы показали также свою значимость для сокращения издержек, обусловленных экономическим и финансовым кризисом, и удовлетворения потребностей в проведении восстановительных работ после недавнего землетрясения в феврале 2010 года. В то же время еще много проблем не решено, в частности сохраняется постоянная потребность обеспечить обязательный характер взносов для самостоятельно занятых работников и домашних работников, а также их надлежащий охват пенсионной системой. Однако несмотря на это, новая система, как представляется, работает хорошо и пользуется активной поддержкой со стороны вкладчиков и получателей пособий.

Источники: На основе следующих материалов: N. Barr and P. Diamond: "Chile: the pension system", в N. Barr and P. Diamond: *Reforming pensions. Principles and policy choices* (Оксфорд, Нью-Йорк, Oxford University Press, 2008 г.), стр. 227-238; M. Délano: *Reforma previsional en Chile, protección social para todos* (Сантьяго, МОТ, 2010 г.); МБТ: *La Reforma previsional en Chile y la contribución de la OIT* (Сантьяго, 2008 г.).

152. Приведенные выше примеры показывают, что для охвата всех нуждающихся людей (или, по крайней мере, большинства из них) усилия по постепенному расширению охвата системами, финансируемыми за счет взносов работников, следует дополнять введением не основанных на взносах программ, которые могут непосредственно поддерживать доход людей, уже достигших пожилого возраста. На диаграмме 3.5 показана связь между уровнями экономического развития и социального обеспечения в старости, а также ряд стратегических итогов, которые могут быть достигнуты при данном уровне экономического развития. Хотя существует четкая положительная корреляция между экономическим развитием и социальным обеспечением в старости, высокий уровень охвата, достигнутый в таких странах, как Бразилия, Лесото, Монголия, Намибия и Непал, свидетельствует о том, что достижение всеобщего охвата социальным обеспечением людей пожилого возраста осуществимо также в странах с низкими и средними доходами.

153. Пенсии не только представляют собой выплаты пожилым людям и инвалидам, но позволяют также использовать эту уязвимую группу населения, чей статус в семье значительно повышается благодаря получению ими денежных доходов, в качестве эффективных посредников для получения безвозмездных социальных выплат в интересах всех членов семьи. Люди, получающие пенсию, участвуют в перераспределении денежных доходов в домашнем хозяйстве, оплачивают обучение детей в школе, приобретение лекарств и т.д.⁶ Положительный опыт можно наблюдать в таких странах, как Бразилия, Замбия, Маврикий, Намибия, Непал и Южная Африка.⁷ В результате введения пенсионных выплат в сельских районах Бразилии посещаемость школ детьми в возрасте 10-14 лет значительно выше среди сельских домашних хозяйств,

⁶ HelpAge International: *Age and security: How social pensions can deliver effective aid to poor older people and their families* (Лондон, 2004 г.).

⁷ H. Schwarzer and A.C. Querino: *Non-contributory pensions in Brazil: The impact on poverty reduction*, ESS Paper No. 11 (Женева, МБТ, 2002 г.); F. Durán-Valverde: *Anti-poverty programmes in Costa Rica: The non-contributory pension scheme*, ESS Paper No. 8 (Женева, МБТ, 2002 г.); F. Bertranou and C.O. Grushka: *The non-contributory pension programme in Argentina: Assessing the impact on poverty reduction*, ESS Paper No. 5 (Женева, МБТ, 2002 г.); A. Barrientos and P. Lloyd-Sherlock: *Non-contributory pensions and social protection*, Issues in social protection discussion paper No. 12 (Женева, МБТ, 2003 г.); E. Schleberger: *Namibia's universal pension scheme: Trends and challenges*, ESS Paper No. 6 (Женева, МБТ, 2002 г.); F. Bertranou, W. van Ginneken and C. Solorio: "The impact of tax-financed pensions on poverty reduction in Latin America: Evidence from Argentina, Brazil, Chile, Costa Rica and Uruguay", в *International Social Security Review*, Vol. 57 (2004), No. 4, стр. 3-18.

получающих пенсии, по сравнению с посещаемостью школ детьми из домашних хозяйств, не получающих пенсий.⁸ В Южной Африке рост девочек из домохозяйств, члены которых получают пенсии по старости, в среднем на 3-4 см превышает рост девочек того же возраста из домашних хозяйств, в которых никто не получает пенсий.⁹ Пенсионные доходы нередко используются для инвестирования в активы и малые предприятия, которые, в свою очередь, предоставляют финансовые ресурсы для обеспечения ухода за наиболее уязвимыми детьми и детьми-сиротами. Например, в странах Африки к югу от Сахары проживают 26 млн человек из 40 млн, живущих с ВИЧ/СПИДом во всем мире, и поэтому эти страны образуют регион с наибольшим числом домашних хозяйств, в которых наблюдается разрыв между поколениями.¹⁰ В Ботсване, Зимбабве, Малави, Намибии, Объединенной Республике Танзания и Южной Африке от 50 до 60% детей-сирот живут с бабушками и дедушками. В таких условиях, особенно там, где другие формы социальной помощи ограничены или вообще отсутствуют, системы пенсионного обеспечения, финансируемые не за счет взносов работников, представляют собой эффективный способ поддержки достойного уровня жизни одновременно пожилых людей и детей. Кроме того, предоставление пенсий, не основанных на взносах, является одной из важных мер политики по достижению гендерного равенства. Пожилые женщины находятся в непропорционально неблагоприятном положении и они, как правило, беднее мужчин. В странах со средними и низкими доходами большинство женщин работают на протяжении всей своей жизни в неформальном секторе экономики или заняты неоплачиваемой деятельностью. В результате они исключены из официальных программ социального обеспечения и медицинского страхования, поскольку эти программы связаны с оплачиваемой, формальной занятостью. В городах Китая, например, уровень бедности в три-четыре раза выше среди пожилых женщин, чем среди пожилых мужчин.¹¹ По этой причине пенсионные системы, финансируемые не за счет взносов работников, составляют в целом более значительную долю дохода женщин и поэтому играют особую роль в сдерживании роста и сокращении масштабов бедности среди пожилых женщин.

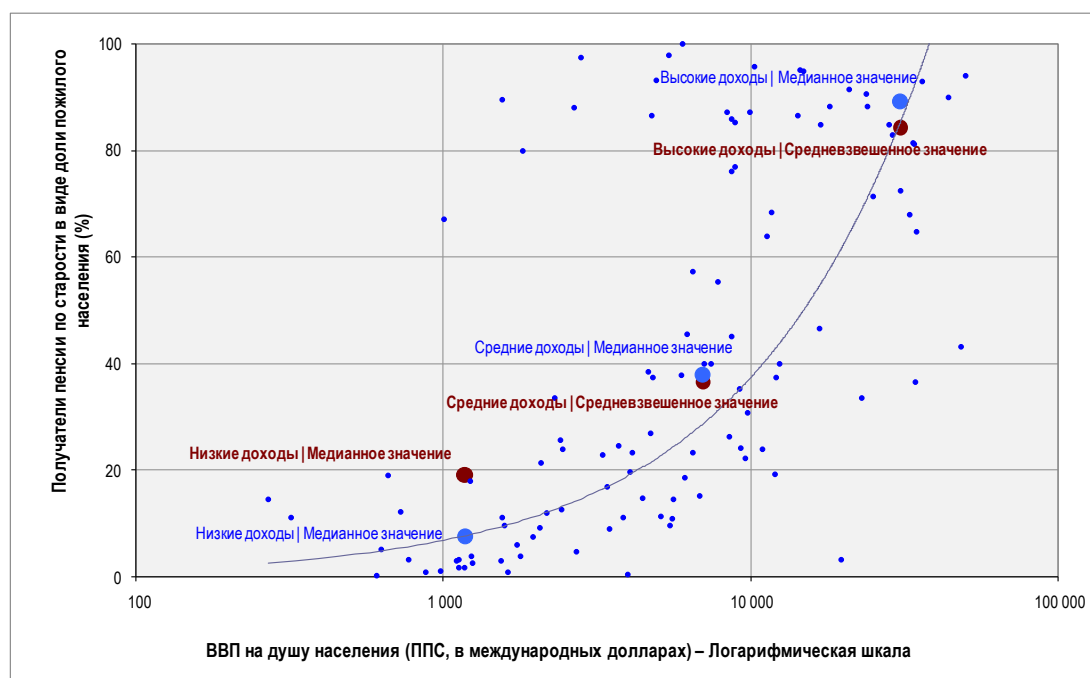
⁸ I. Carvalho: *Household income as a determinant of child labour and school enrollment in Brazil* (Кембридж, штат Массачусетс, Массачусетский технологический институт, 2000 г.).

⁹ E. Duflo: *Grandmothers and granddaughters: Old age pension and intra-household allocation in South Africa*, NBER Working Paper 8061 (Кембридж, штат Массачусетс, Национальное бюро экономических исследований, 2000 г.); см. также R. Palacios and O. Sluchynsky: *Social Pensions. Part I: Their role in the overall pension system*, SP Discussion Paper 0601 (Вашингтон, округ Колумбия, Всемирный банк, 2006 г.).

¹⁰ Совет по правам человека Организации Объединенных Наций: *Report of the independent expert on the question of human rights and extreme poverty*, Magdalena Sepulveda Carmona, A/HRC/14/31 (Нью-Йорк, 2010 г.).

¹¹ ЮНФПА: *Demographic change in China: Ageing of the world's largest population*, Papers in Population Ageing No. 4 (Бангкок, ЮНФПА, 2007 г.), стр. 20.

Диаграмма 3.5. Получатели пенсии по старости в виде доли пожилого населения, в разбивке по ВВП на душу населения (ППС, в международных долларах), последний год, за который имеются данные



Источник: На основе данных МОТ, МАСО/АСС и других данных. См. МБТ: *Социальное обеспечение в мире в 2010-11 годах*, оп. cit., диаграмма 4.2.

154. Наиболее острая необходимость в расширении охвата существует в странах со средними и низкими доходами, где показатели охвата населения низки. Прежде всего, следует отметить, что пенсионным обеспечением в этих странах, как правило, охвачена ограниченная доля рабочей силы, главным образом, в формальном секторе оплачиваемой занятости. В странах с высокими доходами и все увеличивающемся числе стран со средними доходами всеобщий охват пенсионным обеспечением достигнут или находится на стадии достижения. В большинстве стран – членов ОЭСР доля получателей пенсионных пособий среди людей пенсионного возраста близка или равна 100% пожилого населения. Однако с увеличением продолжительности жизни и относительно короткой продолжительностью трудовой жизни, а также ростом спроса на длительный уход за пожилыми людьми, системы социального обеспечения испытывают растущую нехватку финансовых средств. Это усиливает необходимость в реформировании пенсионной системы и снижении уровня обеспечения будущих поколений пенсионеров.

155. В то же время большинство пожилых людей в мире, особенно в странах с низкими доходами, вынуждены продолжать работать, главным образом, в неформальном секторе экономики, поскольку они не имеют права на пенсию, а если такие пенсии и существуют, то они являются слишком низкими. В связи с тем, что большинство этих людей работали в неформальном секторе экономики или в сельских районах, они не уплачивали взносы в пенсионные фонды в течение своей трудовой жизни. Кроме того, в большинстве стран с низкими доходами они не могут получать пособия из фондов социальной помощи, финансируемых не за счет взносов работников, или универсальные пенсии, которые могли бы избавить их от бедности при достижении ими пенсионного возраста, поскольку таких программ не существует. Лишь незначительная часть пожилых людей иногда получают тот или иной вид пенсии из формальной системы социального обеспечения.

Пенсионное обеспечение имеет четкое гендерное измерение

156. Всемирная модель пенсионного обеспечения имеет также четко выраженное гендерное измерение. В большинстве стран мира женщины в меньшей степени представлены в формальном секторе экономики и, следовательно, имеют меньше шансов получить пенсии по социальному страхованию по сравнению с мужчинами. В случаях, когда женщины получают полагающуюся им по праву пенсию по социальному страхованию, это происходит на равных с мужчинами условиях и зависит от их доходов и трудового стажа. Если различия в правовых нормах, действующих в отношении мужчин и женщин (например, установление различного минимального пенсионного возраста), могут обуславливать небольшие гендерные различия с точки зрения размера пособий и уровня охвата, то гендерно дифференцированные модели занятости существенно влияют на право пользоваться пособиями по социальному обеспечению и вызывают значительные различия в сфере охвата социальным обеспечением. Например, в Аргентине и Иордании пенсию получают приблизительно 65% всех мужчин старше 60 лет, и лишь 33% женщин в Аргентине и 10% женщин в Иордании получают пенсионные пособия. Дискриминацию по признаку пола можно объяснить тем, что, в среднем, женщины имеют меньше возможностей для трудоустройства, получают более низкую заработную плату и накапливают меньший трудовой стаж – либо потому, что они прерывают свою карьеру в связи с необходимостью ухода за детьми или выполнения других обязанностей по уходу, либо потому что они вынуждены покидать рынок труда раньше, чем мужчины. Этот фактор особенно четко отражается в пенсионных системах, основанных на индивидуальных сбережениях.

157. Согласно другой модели, взносы в пенсионный фонд социального обеспечения уплачивает муж, а его жена зависит от его пенсии. Это классическая модель мужчины-кормильца. В этой ситуации женщина имеет производные права на получение пенсии, которая, как правило, ниже, чем пенсия, полагающаяся по праву. Кроме того, эти права зачастую действуют при условии продолжения брака, что ставит женщину в потенциально уязвимое положение. Какое пособие женщина будет получать на пенсии зависит от решений, принимаемых внутри домашнего хозяйства. В случае смерти мужа размер выплачиваемой женщине пенсии обычно уменьшается. Если брак прекращается, то разделение на части основания для предъявления исков о получении страховой пенсии между мужем и женой в большинстве случаев не осуществляется. В лучшем случае жена будет иметь право на более низкое пенсионное пособие, финансируемое из налоговых поступлений.

158. Однако наиболее распространенная в мире ситуация возникает, когда ни муж, ни жена не имеют права на пенсии из фондов социального обеспечения, поскольку оба они работали в неформальном секторе экономики. Там, где существуют пенсии, финансируемые из налоговых поступлений, такие безвозмездные социальные выплаты чаще получают женщины, а не мужчины. В большинстве стран с низкими и средними доходами пенсии из фондов, финансируемых за счет взносов работников, выплачиваются, главным образом, мужчинам, в то время как пенсии, финансируемые за счет налогов, получают, в основном, женщины. Даже если средние показатели охвата могут быть ниже (например, в Африке) или выше (например, в Европе), значительный гендерный разрыв проявляется везде: почти во всех странах пожилые женщины охвачены в значительно меньшей степени, чем пожилые мужчины.

Проблемы, касающиеся пособий по инвалидности

159. Пособия по инвалидности включают пособия из страховых фондов, финансируемых за счет и не за счет взносов работников, и они выплачиваются лицам с ограниченной трудоспособностью, чтобы обеспечить им доход с учетом их ограниченных возможностей зарабатывать деньги и удовлетворить их особые потребности. Согласно

определению, содержащемуся в Конвенции 102, пособия по инвалидности охватывают случаи, включающие неспособность в установленной степени заниматься какой-либо деятельностью, приносящей доход, когда эта неспособность представляется постоянной или не устраняется к моменту прекращения выплаты пособия по болезни. Другие формы пособий по инвалидности включают пособия, выплачиваемые из фондов, финансируемых не за счет взносов работников, и предоставляемые во многих странах как пособия по социальному обеспечению, включающие безвозмездные социальные выплаты и пособия в натуральной форме, для гарантирования минимального дохода, удовлетворения особых потребностей и облегчения доступа к социальным услугам.

160. Важной вехой стало принятие в 2006 году Конвенции Организации Объединенных Наций о правах инвалидов и Факультативного протокола к ней, которые ознаменовали переход к парадигме, предусматривающей смещение акцента на права людей с инвалидностью, недискриминацию и создание благоприятной среды. Государства, подписавшие Конвенцию, обязались принимать соответствующие меры для обеспечения и содействия реализации этих прав, включая право на социальную защиту.¹²

161. Рост числа получателей пособий по нетрудоспособности во многих странах – членах ОЭСР побудил эти страны пересмотреть политику в области предоставления пособий по инвалидности и активизировать свои усилия по содействию интеграции инвалидов в рынок труда путем реформирования системы оценки трудоспособности, расширения участия в трудовой деятельности и использования пособий в связи с частичной утратой нетрудоспособности с целью поощрить людей продолжать трудовую деятельность, устраиваться на работу, получать образование или профессиональную подготовку, либо переходить на комплексные пособия для людей с ограниченными возможностями или без них в трудоспособном возрасте.¹³

162. В большинстве стран с низкими и средними доходами системы пенсионного обеспечения инвалидов, основанные на взносах, охватывают лишь небольшую часть населения. Многие мужчины и женщины с ограниченными возможностями зависят от программ социальной помощи при получении пособий в денежной и натуральной форме, и от уровня доступа к социальным услугам. Однако эффективность таких программ ограничена в связи с отсутствием четких условий приобретения права на пособия и недостатком координации с другими программами социального обеспечения и программами занятости.

Адекватность пенсий

163. Хотя в отношении *масштабов* пенсионного обеспечения по старости уже накоплен определенный объем знаний, то информация, позволяющая оценить *уровень* охвата, то есть общий размер пособий по отношению к национальным и международным¹⁴ показателям имеется только по весьма ограниченному числу стран. Однако уровни пособий, получаемых через системы социального пенсионного обеспечения, зависят от объема вложенных ресурсов. Страны с высокими доходами затрачивают в среднем 6,9% ВВП на пенсии по старости в рамках систем социального обеспечения (несколько больше, чем, в среднем, они расходуют на меры социальной поддержки в области охраны здоровья); страны со средними доходами – лишь 2,1%, а страны с

¹² По состоянию на декабрь 2010 г., Конвенцию подписали 147 государств-членов и ратифицировали 96 государств-членов.

¹³ ОЭСР: *Sickness, disability and work: Breaking the barriers – A synthesis of findings across OECD countries* (Париж, 2010 г.).

¹⁴ Конвенция МОТ 102, например, определяет, что размер пенсии по старости, исчисляемый с учетом заработка, должен составлять после выхода на пенсию 40% от величины прежних доходов получателя пособия с 30-летним стажем уплаты взносов, и этот уровень должен быть гарантирован по крайней мере лицам, имевшим доход ниже среднего.

низкими доходами – 0,6%. Размер национальных расходов на пособия зависит как от численности получателей пособий, так и от размера пособий. Пенсионные расходы на одного человека в пенсионном возрасте, выраженные в процентах ВВП на душу населения, составляют в среднем 56% в странах с высокими доходами, 33,2% – в странах со средними доходами и 17,8% – в странах с низкими доходами.

164. Более 60% пожилых людей в мире проживают в настоящее время в странах, отнесенных по классификации Организации Объединенных Наций к категории «менее развитых». В 2050 году доля населения этой группы стран достигнет почти 80%. 60% из них будет проживать в Азии, причем более половины – только в двух странах: Китае и Индии. Все большее число стран с низкими и средними доходами предпринимают усилия по решению этой проблемы. Они либо уже ввели программы базового пенсионного обеспечения, финансируемые не за счет взносов работников (универсальные или предполагающие проверку доходов пенсии), либо в настоящее время обсуждают возможные решения. Примеры стран, где такие программы созданы, и многочисленные исследования, проведенные в других странах,¹⁵ показывают, что даже в странах с низкими доходами базовые, не основанные на взносах пенсии, являются доступными по средствам и осуществимыми и представляют собой наиболее эффективное решение для быстрого сокращения существующего разрыва в охвате, позволяя, таким образом, снизить уровень бедности среди пожилого населения, а также облегчить в целом материальное положение бедных домашних хозяйств, в которых они живут.

165. Пенсионные реформы, начатые в 80-х годах в Чили и впоследствии получившие повсеместное распространение,¹⁶ оказали большое влияние на обеспечение адекватности пособий. В некоторых кругах существовало твердое убеждение в том, что реформы по преобразованию широко распространенных пенсионных систем с фиксированными выплатами (ФВ) – финансируемыми из текущих доходов – в предварительно финансируемые системы с фиксированными взносами (ФВЗ) помогут обеспечить их существование и доступность. С одной стороны, существовала надежда на то, что такие реформы воспрепятствуют повышению ставки взносов и других расходов пенсионных систем в связи со старением населения: если люди не будут уплачивать взносы дольше и выходить на пенсию позже, то размер пособий станет сокращаться при сохранении общих затрат по финансированию пенсий на более или менее постоянном уровне. С другой стороны, существовало твердое убеждение и в том, что такие реформированные системы, тесно увязывающие внесенные суммы с будущими пособиями и переносящие распределительные компоненты в программы социальной помощи, сыграют весьма мощную стимулирующую роль для поощрения взносов, даже на добровольной основе. Поэтому такие системы рассматриваются в качестве основного инструментального средства расширения охвата, в частности самостоятельно занятых работников. Предполагалось, что приватизация структур управления фондами укрепит эти стимулы путем повышения норм прибыли и укрепления доверия к ним на фоне якобы обанкротившихся государственных систем.

166. Исследования МОТ и другие исследования этих реформ, проведенные, в частности, в Латинской Америке¹⁷ и странах с переходной экономикой в Центральной и

¹⁵ См. примеры на веб-сайте HelpAge International (www.helpage.org).

¹⁶ Наиболее авторитетной работой в этой области, вероятно, явился доклад Всемирного банка 1994 года: *Averting the old age crisis: Policies to protect the old and promote growth* (Нью-Йорк, Oxford University Press, 1994 г.).

¹⁷ См., например, F. M. Bertranou (ed.): *Cobertura previsional en Argentina, Brasil y Chile* (Сантьяго, МОТ, 2001 г.); F. M. Bertranou, C. Solorio, W. van Ginneken (eds.): *Pensiones no contributivas y asistenciales: Argentina, Brasil y Chile, Costa Rica y Uruguay* (Сантьяго, МОТ, 2002 г.). См. также список докладов и публикаций МБТ по вопросам технического сотрудничества по адресу: <http://www.ilo.org/legacy/english/protection/secsoc/info/tclist.pdf>.

Восточной Европе,¹⁸ показали, что они могут снизить эффективность обеспечения дохода охваченных людей по достижении ими пожилого возраста; сократить фактический охват ранее охваченных людей; и не ответить на ожидания в отношении расширения охвата людей, которые не были охвачены ранее, и в отношении повышения уровня национальных сбережений. Эту озабоченность МОТ разделила также Группа независимой оценки (ГНО) Всемирного банка. В выводах доклада Группы, касающихся оценки деятельности Всемирного банка по содействию в проведении пенсионных реформ, отмечено: «Имеется мало данных о том, что финансируемые из частных фондов программы способствовали увеличению национальных сбережений и развитию рынков ценных бумаг» и «Озабоченность Банка по поводу финансовой устойчивости может отвлечь внимание от более широких целей пенсионной политики, то есть вопросов, касающихся сокращения уровня бедности и обеспечения адекватных доходов пенсионеров в условиях финансовых ограничений».¹⁹

167. Указанные выше исследования МОТ свидетельствуют о существовании высоких долгосрочных расходах переходного периода, значительных административных издержках и ожидаемых низких коэффициентах замещения, особенно для женщин или других лиц, имеющих небольшой или прерывистый стаж и низкие доходы (или лиц, таких как самостоятельно занятые работники, которые в обязательном порядке вносят лишь определенные небольшие минимальные суммы). Согласно последним оценкам, будущие коэффициенты замещения, скорее всего, сократятся не только в странах, приступивших к так называемым парадигматическим реформам, если только люди не будут делать взносы в течение более длительного периода и станут выходить на пенсию значительно позже. Но даже так называемые параметрические реформы, например во Франции или Германии, могут значительно сократить будущие коэффициенты замещения (см. диаграмму 4.5). В последней «Зеленой книге» Европейской комиссии также указывается, что во многих странах под угрозой находится адекватность будущих пособий²⁰ (см. вставку 4.8).

168. Наиболее распространенный способ уменьшить сокращение доходов заключается в снижении уровня пособий, что часто усиливает чувство неопределенности у людей, которые особенно пострадали в результате глобальных и национальных процессов перестройки. Ожидаемая турбулентность на национальных рынках рабочей силы – с учетом изменения структуры распределения работы в условиях снижения загрузки на фоне растущей глобализации рынков труда – в сочетании с глобальными процессами структурной перестройки может «сломать» карьерный рост многих людей. История трудовой деятельности таких людей может быть отмечена периодами безработицы или переподготовки, потребовавшейся в связи с новыми условиями на рынке труда, и, скорее всего, они испытают на себе действие коэффициентов замещения, не соответствующих требованиям конвенций МОТ.

¹⁸ См., например, E. Fultz, M. Ruck, S. Steinhilber (eds.): *The gender dimensions of social security reform in Central and Eastern Europe: Case studies of the Czech Republic, Hungary and Poland* (Будапешт, МОТ, 2003 г.); *Pension reform in Central and Eastern Europe* (два тома), (Будапешт, МОТ, 2002 г.). См. также перечень докладов и публикаций МБТ по вопросам технического сотрудничества по адресу: <http://www.ilo.org/legacy/english/protection/secsoc/info/list.pdf>.

¹⁹ Всемирный банк: *Pension reform and the development of pension systems: An evaluation of World Bank assistance* (Вашингтон, округ Колумбия, 2006 г.), стр. xvi и xvii.

²⁰ Европейская комиссия: *Towards adequate, sustainable and safe European pension systems* (Green Paper – Зеленая книга) (Брюссель, 2010 г.).

Пенсионные фонды и мировой кризис

169. Кризис представляет собой дополнительное испытание стрессом пенсионных реформ в течение последних трех десятилетий.²¹ В условиях глубокого экономического спада все системы социального обеспечения сталкиваются с острыми проблемами финансирования. Если темпы роста и средняя продолжительность безработицы будут увеличиваться, то это приведет к дальнейшему сокращению доходов, обеспечиваемых большинством пенсионных систем, в которых размер пособий увязан с размером внесенных взносов.²²

170. Такие перемены непосредственно не влияют на размер взносов и пособий. Скорее всего, они скажутся на людях, которые выйдут на пенсию в посткризисный период. В рамках пенсионных систем с фиксированными выплатами (ФВ), в которых размеры пенсии исчисляются без учета уровня резервов, непосредственное воздействие будет слабее, чем в системах с ФВЗ, где пенсионные гарантии менее эффективны по своей природе. Однако долгосрочное сокращение занятости и, следовательно, численности вкладчиков заставят правительства внести также определенные корректировки в пенсионные системы с ФВ в сторону понижения.

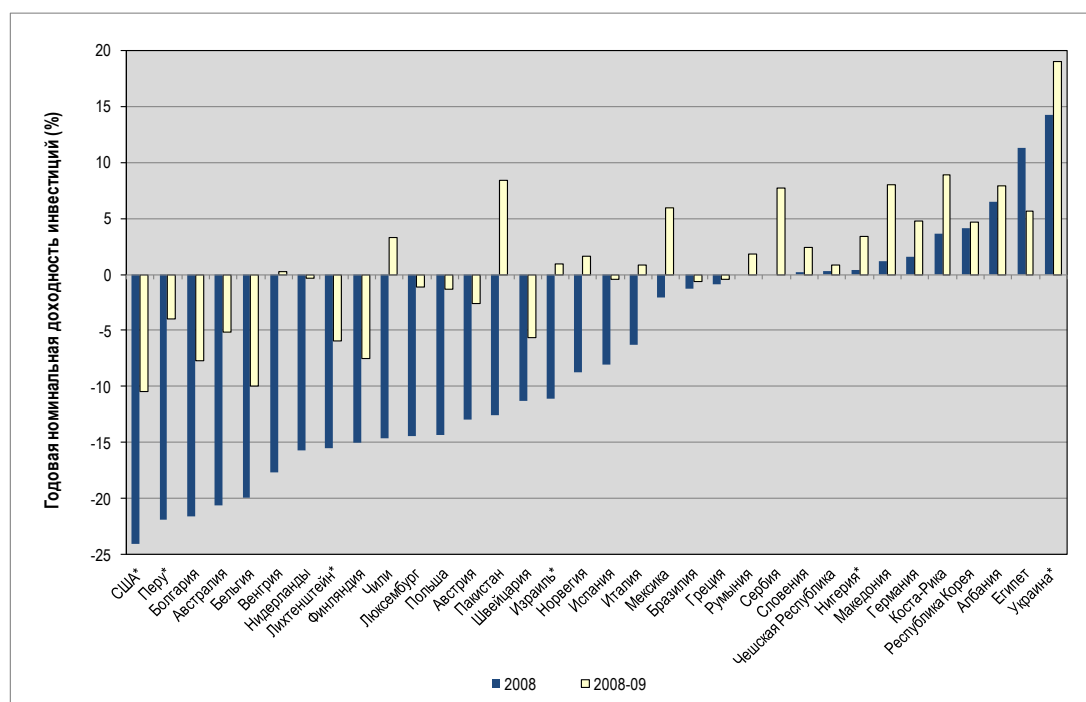
171. Во многих странах пенсионные фонды понесли огромные убытки во время глобального кризиса, в частности в 2008 году.²³ В 2009 году многие пенсионные фонды вернулись к положительной номинальной доходности инвестиций, однако кризис, как видно, продолжит оказывать сильное воздействие на пенсионные фонды. Диаграмма 3.6 показывает резкое сокращение многих пенсионных фондов в 2008 году и снижение уровней среднегодовой номинальной доходности инвестиций в течение двухлетнего периода 2008-09 годов, когда во многих фондах снова была зарегистрирована положительная динамика. На диаграмме показано, что если некоторые из потерь, понесенных в годы кризиса, могут быть компенсированы в период экономического восстановления относительно быстро, то полное восстановление пенсионных фондов может продолжаться довольно долго. Хотя некоторые из потерь тогда удалось компенсировать, фактически люди потеряли многолетние сбережения из-за финансового кризиса. Кроме того, кризис также продемонстрировал нестабильность уровня пенсий в определенных системах с ФВЗ. Особенно пострадали люди предпенсионного возраста, чей портфель сбережений нельзя восстановить за несколько оставшихся лет активной трудовой деятельности. Еще один вопрос заключается в том, оказывали ли существенное воздействие накопления пенсионных сбережений на глобальных рынках на возникновение ценовых пузырей на активы, и, следовательно, могли ли они способствовать новому повышению уровня неопределенности в отношении доходов.

²¹ См. Результаты обсуждения в документе A. Drouin and M. Cichon: *Optimal financing and self-adjusting mechanisms for sustainable retirement systems. The social stabilisation of pensions in times of crises and beyond: A critical review of three decades of pension reform and their outcomes*, Международная конференция актуариев и статистиков в области социального страхования, Оттава, Канада, 16-18 сентября 2009 г. См. также Всемирный банк: *Pensions in crisis: Europe and Central Asia Regional Policy Note* (Вашингтон, округ Колумбия, 2009 г.); ОЭСР: *Pensions at a glance – Public policies across OECD countries* (Париж, 2009 г.); ОЭСР: *Preparing fiscal consolidation* (Париж, 2010 г.).

²² F. Bonnet, E. Ehmke and K. Hagemeyer: "Social security in times of crisis", in *International Social Security Review*, Vol. 63 (2010), No. 2, стр. 47-70.

²³ A. Pino and J. Yermo: "The impact of the 2007-2009 crisis on social security and private pension funds: A threat to their financial soundness?" в *International Social Security Review*, Vol. 63 (2010), No. 2, стр. 5-30.

Диаграмма 3.6. Воздействие экономического и финансового кризисов на размер пенсионных резервов в периоды кризиса и восстановления: Номинальная доходность инвестиций, 2008 г. и 2008-09 гг.



Примечание: * Данные за 2009 г. охватывают период с января по июнь. Данные по Соединенным Штатам включают индивидуальные пенсионные счета (ИПС).

Источник: Расчеты авторов на основе документа ОЭСР: *Pensions markets in focus*, июль 2010 г. (Выпуск 7) (Париж), Статистические таблицы.

172. Национальные пенсионные резервы испытывают на себе воздействие мирового кризиса в течение длительного периода времени. Если некоторые страны непосредственно использовали национальные пенсионные резервы, то другие страны изменили нормативно-правовую базу пенсионных фондов, чтобы усилить влияние правительства на инвестиционную политику фондов, которые можно использовать для перенаправления инвестиций в национальную экономику. Последний случай касается Ирландии, где Закон об инвестировании Национального резервного пенсионного фонда и о других положениях (2009 г.) создал условия для осуществления «целевых инвестиций» в размере 7 млрд евро в привилегированные акции, выпущенные Банком Ирландии и Объединенными ирландскими банками после внесения ими средств в национальный залоговый план в соответствии с Национальным планом восстановления экономики на 2011-14 годы.²⁴ Хотя такие меры могут способствовать направлению ликвидности в крупные национальные компании и сохранению рабочих мест в краткосрочной перспективе, в долгосрочной перспективе они могут подвергнуть значительному риску пенсионные фонды и поставить под угрозу устойчивость и адекватность пенсионного обеспечения.

173. Последние пенсионные реформы повысили уязвимость пенсионных систем к экономическим потрясениям и перенесли финансовые и экономические риски на людей. Это наблюдалось в случаях преобразования пенсионных систем в субсидируемые системы с фиксированными взносами без создания надлежащих гарантий для

²⁴ National Pensions Reserve Fund Commission: *Annual Report and Financial Statements 2009* (Дублин, 2009 г.); Government of Ireland: *The National Recovery Plan, 2011-2014* (Дублин, 2010 г.).

защиты будущих доходов пенсионеров. Особенно сильно глобальный кризис затронул работников предпенсионного возраста, которым приходится откладывать выход на пенсию на несколько лет в связи с внезапным опустошением их пенсионных счетов. В недавно проведенном исследовании оценивается воздействие кризиса на уровень пенсий в Чили, где реформированные системы с ФВЗ достигли наибольшей степени зрелости.²⁵ Этот пример показывает, что хотя восстановление фондовых рынков в 2010 году и привело к восстановлению докризисного уровня сбережений, многие вкладчики, в частности, поместившие свои сбережения в портфели с высоким уровнем риска, в любом случае понесли потери, эквивалентные размеру сбережений за два года. Это означает, что уплаченные ими взносы в системы пенсионного обеспечения по старости не повлияют на размер их пенсий, и лишний раз доказывает, что системы обеспечения дохода в старости, полностью основанные на ссудном капитале, не могут гарантировать предсказуемость ситуации.

174. Если кризис или его побочные последствия на национальном уровне обуславливают применение долгосрочных корректировочных мер в отношении стоимости активов в сторону понижения, то это неизбежно приведет к сокращению размеров пенсионных пособий, выплачиваемых системами с ФВЗ. Любое длительное сдерживание процентных ставок и стоимости активов приведет к серьезным трудностям в результате дестабилизации ставок (стоимости) аннуитета и управления резервными фондами аннуитета. Масштабы долгосрочных последствий будут зависеть от глубины и продолжительности падения стоимости активов.

3.3. Обеспечение дохода безработных

175. Последний глобальный кризис напомнил миру о необходимости обеспечения дохода безработных. Страны, имеющие системы защиты на случай безработицы и подобные системы, четко согласованные с активной политикой на рынке труда, смогли отреагировать на кризис быстрее и эффективнее, чем страны, не имеющие таких автоматических стабилизаторов.²⁶ Пособия по безработице смогли стабилизировать совокупный спрос и облегчить переход на новые рабочие места. Вынужденная безработица является экономическим явлением, с которым сталкиваются многие люди в условиях рыночной экономики не только в период глобального кризиса. Пособия по безработице гарантируют получение дохода, чтобы поддержать обычно в течение ограниченного периода времени определенный жизненный уровень людей, временно потерявших работу.²⁷

176. В целях обеспечения эффективности функционирования систем предоставления пособий по безработице они обычно дополняются службами занятости, программами повышения возможностей трудоустройства и другими мерами на рынке труда, включающими оказание помощи в поиске новой работы, консультирование,

²⁵ R. Bluhm: *Private pensions in Chili: Costs of the financial crisis, long-run performance and public alternatives*, Issues in Social Protection Series, Discussion Paper 20 (Женева, МБТ, 2010 г.).

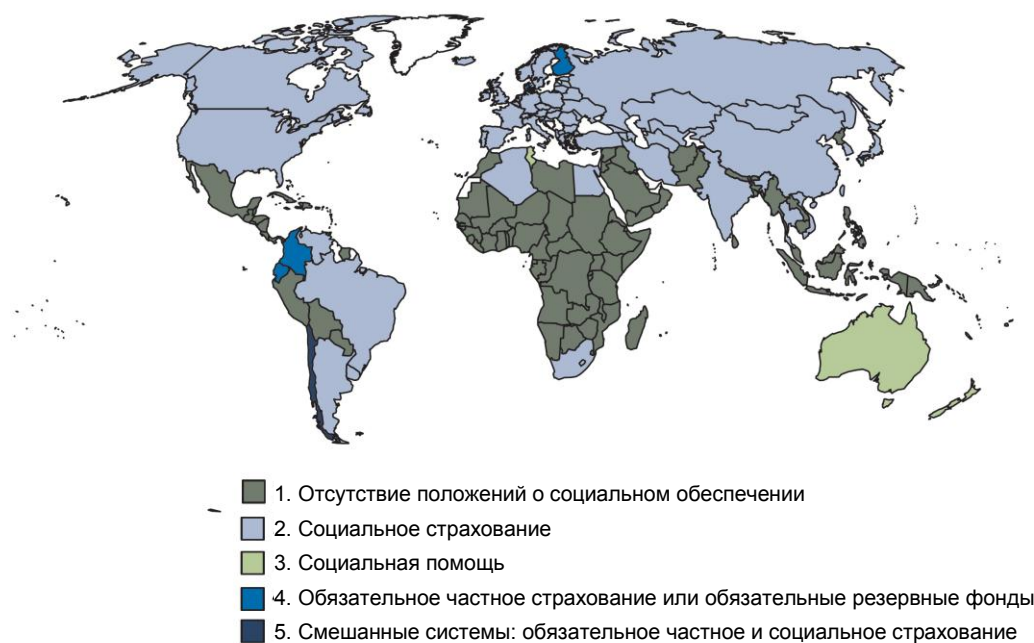
²⁶ МБТ: *Защита людей, содействуем созданию рабочих мест: Обследование программных мер стран в области занятости и социальной защиты в связи с глобальным экономическим кризисом*, доклад на Саммите «Группы двадцати» в Питтсбурге, 24-25 сентября 2009 г. (Женева, 2009 г.); МБТ: *World of Work Report 2010: From one crisis to the next?* (Женева, 2010 г.).

²⁷ В некоторых странах, где страхование на случай безработицы или других установленных законом программ поддержки доходов не существует, действуют правовые положения (обычно включенные в Трудовой кодекс или подобные акты), обязывающие работодателей выплачивать уволенному работнику разовое пособие в размере заработной платы за несколько месяцев. Предоставление и размер такого выходного пособия обычно зависит от стажа работы у данного работодателя. Одно из ограничений этой системы заключается в том, что обязанность выплачивать выходные пособия может накладывать дополнительные ограничения на оборотные средства предприятий в период экономических трудностей.

профессиональную подготовку или переподготовку по мере необходимости или предоставление временных субсидий, стимулирующих занятость. Существуют и такие меры, как общественные работы или другие формы гарантирования занятости, предполагающие предоставление получателям пособий определенных форм оплачиваемого труда. У лиц, охваченных такими мерами, все же может возникнуть необходимость в перераспределении доходов в дополнение к средствам, которые они зарабатывают на предоставленных им, как правило, низкооплачиваемых рабочих местах; они испытывают также потребности в соответствующих услугах (доступ к другим формам социального страхования, таким как здравоохранение и пенсионное обеспечение) и нуждаются в помощи для расширения возможностей трудоустройства, поскольку общественные работы являются лишь временным решением.

177. Системы предоставления пособий по безработице из фондов, финансируемых за счет взносов работников, обычно охватывают только лиц, занятых в формальном секторе экономики, и существуют, в основном, в странах с высоким и средним уровнем доходов. На диаграмме 3.7 показано, что страхование на случай безработицы существует в 64 странах, в 17 из которых выплачиваются также пособия по вспомоществованию в случае безработицы. Большинство этих стран относятся к странам со средними и высокими доходами. В некоторых странах существуют обязательные сберегательные счета или резервные фонды, однако такие системы с ограниченными функциями защиты и отсутствием услуг по покрытию рисков нельзя считать системами социального обеспечения.

Диаграмма 3.7. Существование систем защиты на случай безработицы, в разбивке по типу систем, 2008-09 гг. (только периодически выплачиваемые пособия)

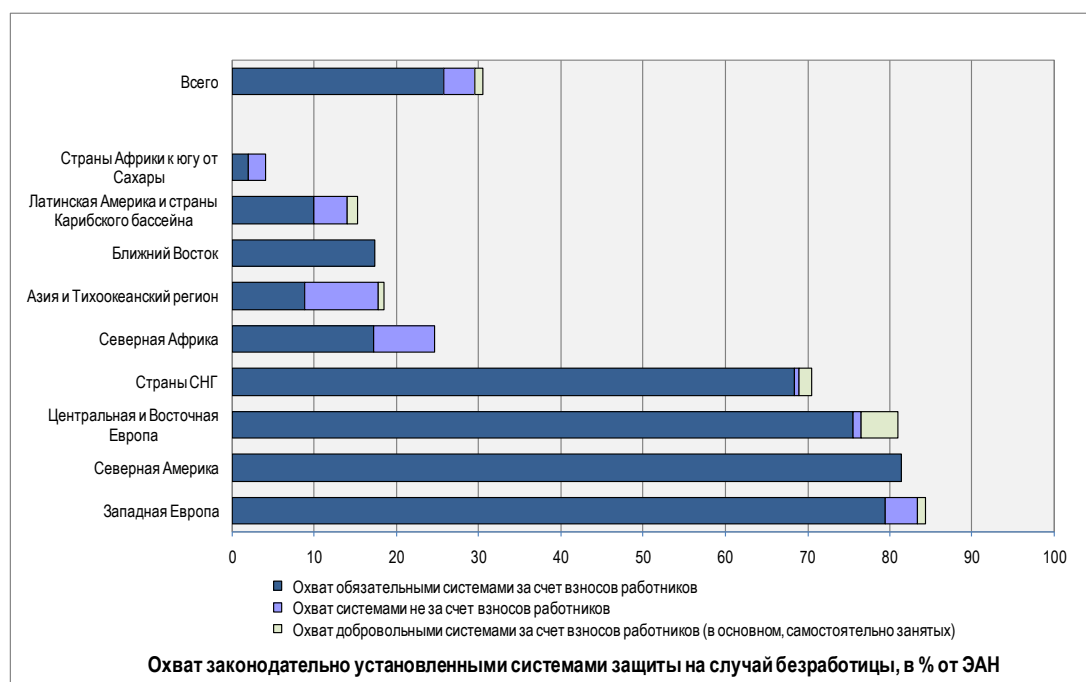


Источник: На основе данных МОТ, МАСО/АСС и других данных; см. МБТ: *Социальное обеспечение в мире в 2010-11 годах*, op. cit., диаграмма 5.1.

178. Во многих странах мира с крайне высоким уровнем бедности само понятие «безработицы» представляется неуместным, поскольку в этих странах все люди вынуждены работать, чтобы выжить. Основные проблемы в этих странах обусловлены неполной занятостью и крайне нестабильными условиями оплаты труда, а также другими

асpekтами, касающимися условий труда при существующих возможностях занятости малоимущих групп населения. Но даже в странах с низкими доходами безработица представляет собой растущую проблему, особенно в условиях увеличения плотности населения в городских районах.

Диаграмма 3.8. Системы защиты от безработицы: Установленный законом уровень охвата, региональные оценки, в % от экономически активного населения (ЭАН), последний год, за который имеются данные



Источник: На основе МОТ, MACO-ACC и других данных; см. МБТ: *Социальное обеспечение в мире в 2010-11 годах*, op. cit., диаграмма 5.4.

179. Уровень охвата системами защиты на случай безработицы колеблется в широких пределах (см. диаграмму 3.8). На глобальном уровне менее 30% экономически активного населения охвачено в соответствии с законодательством какими-либо формами пособий по поддержанию дохода на случай безработицы. Законодательно установленный охват достигает 80% и более в Западной Европе, Северной Америке, Центральной и Восточной Европе и находится ниже этого уровня (70%) в странах Содружества независимых государств (СНГ), хотя реальный охват в этой группе стран существенно ниже. В остальных регионах мира законодательно установленный охват существует лишь в небольшой группе стран: несколько более 20% населения охвачено в Северной Африке, менее 20% в Азии, Латинской Америке и на Ближнем Востоке и незначительная доля экономически активного населения в странах Африки к югу от Сахары. Такие колебания уровней охвата в значительной степени зависят от доли занятости рабочей силы в формальном секторе экономики.

180. В контексте более высокого уровня экономического развития многие страны со средними доходами осознали необходимость внедрения системы защиты на случай безработицы в целях содействия структурным переходам в экономике и принятия ответных мер на экономические потрясения.²⁸ Например, Республика Корея ввела

²⁸ J. Berg and M. Salerno: "The origins of unemployment insurance: Lessons for developing countries", в J. Berg and D. Kucera (eds.): *In defence of labour market institutions: Cultivating justice in the developing world* (Басингсток, Palgrave Macmillan, 2008 г.), стр. 80-99.

страхование на случай безработицы в 1995 году, незадолго до финансового кризиса в Азии 1997 года. Эта система помогла смягчить в стране последствия недавнего глобального финансово-экономического кризиса более системным и эффективным способом.²⁹ В 2007 году, незадолго до нынешнего глобального кризиса, систему страхования на случай безработицы ввел Бахрейн (см. вставку 3.7).

Вставка 3.7
Система страхования на случай безработицы в Бахрейне

В 2007 году Королевство Бахрейн стало первой страной на Ближнем Востоке, которая создала систему страхования на случай безработицы в контексте проведения широкой реформы на рынке труда. Это было сделано при техническом содействии МОТ, которая провела оценку работоспособности такой системы и поддержала разработку законодательства и его внедрение. Система охватывает всех работников, как местных, так и иностранных, и финансируется за счет соответствующих взносов, уплачиваемых работниками в размере 1% заработной платы, работодателями и правительством. Страхованием на случай безработицы предусмотрено предоставление двух видов пособий безработным, активно ищущим работу: 1) компенсацию по безработице, которая выплачивается лицам, ищущим работу, уплачивавшим взносы в течение необходимого минимального периода, и которая возмещает 60% средней заработной платы застрахованного лица во время последних 12 месяцев работы до установленного верхнего предела в период до шести месяцев; и 2) помощь по случаю безработицы, которая выплачивается лицам, впервые ищущим работу, и лицам, которые не успели уплатить взносы в течение необходимого минимального срока, в размере твердой ставки страховой премии (дифференцированной по уровню образования), в период до шести месяцев.

В апреле 2010 года система страхования на случай безработицы предоставляла пособия по вспомоществованию в случае безработицы 2.237 лицам, ищущим работу, 40% из которых имели высшее образование. За период существования системы более 14.000 зарегистрированных лиц, ищущих работу, нашли новую работу. Женщины, в связи с тем, что они подвергаются наиболее высокому риску безработицы, шире представлены в группе зарегистрированных лиц, ищущих работу, и составляют 70% получателей пособий по безработице, и 56% лиц, нашедших работу.

Из-за незначительного числа прекращенных страхований системе до сих пор приходилось иметь дело с несколькими случаями выплаты пособий по безработице. Однако, если в будущем число прекращения страховых случаев увеличится в результате финансово-экономического кризиса, то в действие будет введена другая система гарантирования дохода лиц, ищущих работу, активно помогающая им вернуться к занятости путем увязывания денежных пособий с участием в обучении, работой по совместительству и профессиональной ориентацией через службы занятости.

Источник: На основе документа МОТ: *Building adequate social protection systems and protecting people in the Arab region* (Бейрут, 2009 г.), МОТ: *Kingdom of Bahrain: Technical note – Social protection for the unemployed: Preliminary findings on unemployment insurance and assistance* (Женева, 2005 г.), а также официальной информации, полученной от правительства Бахрейна.

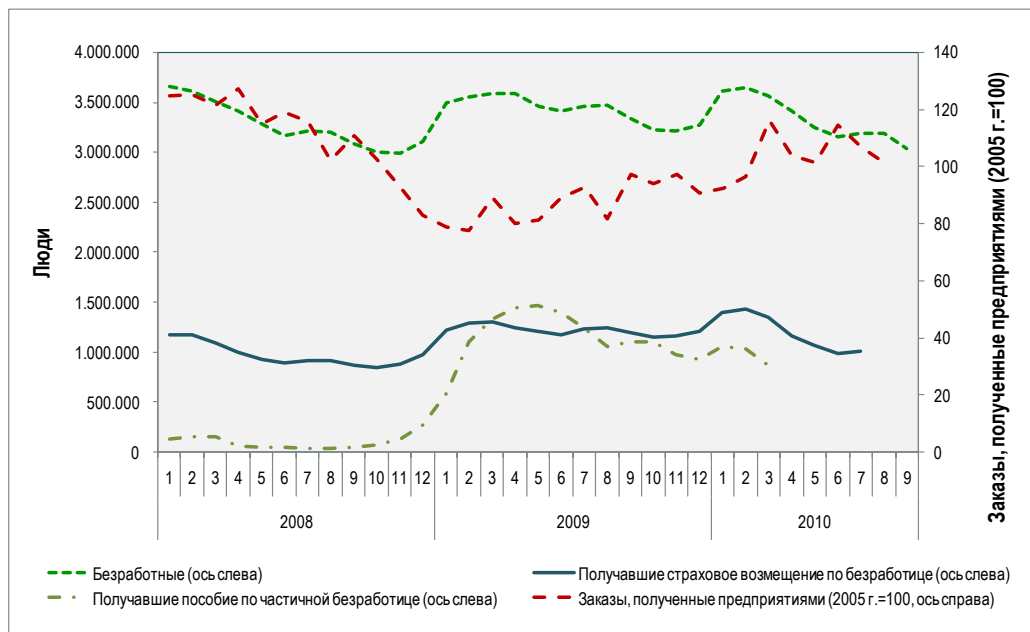
181. Возможности систем страхования на случай безработицы в период кризиса демонстрируются принятыми национальными мерами в ответ на глобальный финансово-экономический кризис, когда системы страхования на случай безработицы помогли работникам и работодателям адаптироваться к внезапному падению совокупного спроса, гарантировать доходы и корректировать уровень потребления, а также содействовать экономическому восстановлению, например в Южной Африке и Германии (см. вставку 3.8).

²⁹ N. Prasad and M. Gerecke: *Employment-oriented crisis responses: Lessons from Argentina and the Republic of Korea* (Женева, МБТ, 2009 г.).

Вставка 3.8 Пособие по частичной безработице в Германии в период глобального кризиса

Пособие по частичной безработице (или компенсации за неполный рабочий день, Kurzarbeitergeld) было в Германии одним из основных инструментов политики во время глобального финансово-экономического кризиса. Это пособие позволило компаниям, спрос на продукцию которых упал, сохранить рабочие места, переведя работников на сокращенный рабочий день и обеспечив им получение дохода. Потери в доходах были частично компенсированы денежными пособиями, которые выплачивались работникам в период до шести месяцев. Эти пособия получили приблизительно 1,5 млн человек (5,4% рабочей силы) в пиковый период кризиса в мае 2009 года.

На диаграмме ниже показано, что резкий спад экономики (показателем послужили данные об объеме заказов в обрабатывающей промышленности) привел к относительно умеренному росту числа безработных и числа получателей страхового возмещения по безработице (получатели пособия по вспомоществованию в случае безработицы здесь не учитываются), поскольку воздействие спада на уровень занятости в значительной степени удалось смягчить масштабным применением пособий по частичной безработице.



Считается, что эта политика сыграла роль одного из факторов, объясняющих относительно быстрые темпы восстановления экономики Германии, поскольку она позволила работодателям удерживать своих работников на протяжении всего кризиса и таким образом избежать выплаты им выходных пособий и осуществления расходов в связи с повторным наймом работников. В итоге удалось быстро отреагировать на ситуацию, когда активность на рынках возобновилась. Среднее сокращение рабочего времени составило 30,5%, что соответствует приблизительно 432.000 полным рабочим дням. Потеря эквивалентного количества рабочих мест привела бы к росту безработицы примерно на 1-процентный пункт.

Источник: На основе документа МБТ: *Germany's response to the crisis*, G20 Country Brief (Женева, 2010 г.); статистические данные Федеральной службы занятости и Национального статистического управления.

182. Страхование на случай безработицы может обеспечить крайне необходимые защитные меры, позволяющие предотвратить перемещение работников в сектор неформальной занятости после потери ими работы. Система обеспечивает получение дохода безработными в течение ограниченного периода времени, предоставляя им

возможность искать новую работу, соответствующую их квалификации, вместо вынужденного перехода к труду в неформальном секторе экономики. Все это содействует более рациональному использованию рабочей силы и, следовательно, повышению общей производительности труда в экономике.

183. Однако основным источником широко распространенной бедности в странах с низкими доходами является не временная, а структурная безработица и неполная занятость. Долгосрочные решения основаны на устойчивых программах по созданию рабочих мест и надлежащей макроэкономической базе. При этом необходимо также проведение мероприятий, направленных на смягчение существующей ситуации. Эти решения должны включать поддержание дохода безработных и частично занятых работников (рабочей бедноты) в форме безвозмездных социальных выплат, а также некоторые типы основных гарантий занятости, такие как общественные работы. Наиболее ярким примером последнего типа программ является Индийская национальная программа гарантирования занятости сельского населения (NREGS), которая позволила с 2006 года поддерживать доходы более 92% всех домашних хозяйств сельскохозяйственных работников (около одной четверти всех сельских домашних хозяйств в Индии, включающих по крайней мере одного экономически активного человека) (см. вставку 3.9). Именно по этой причине меры по поддержанию доходов и гарантированию занятости лежат в основе принципов обеспечения МУСЗ (согласно определению, приведенному в Главе 1), продвигаемых МОТ и Организацией Объединенных Наций; они отражены также в Глобальном пакте о рабочих местах.

Вставка 3.9

Индийская национальная программа гарантирования занятости сельского населения (NREGS)

Индийская национальная программа гарантирования занятости сельского населения (NREGS) была введена на основе соответствующего закона (NREGA), принятого в 2005 году. Программа, отражающая конституционное право в действии, предоставляет законные права получателям пособий, что отличает ее от аналогичных программ, не имевших такого высокого правового статуса и допускавших произвольные решения. Однако имеются определенные опасения, что члены бедных домашних хозяйств, зачастую неграмотные, не могут реализовать свои права на практике.

Согласно программе NREGS, сельское домашнее хозяйство имеет право требовать предоставления его членам до 100 дней работы в год, например, в рамках согласованных проектов общественных работ. Определенная доля рабочих мест в этой программе отведена женщинам. Программа включает проекты, содействующие управлению земельными и водными ресурсами, а также проекты развития инфраструктуры, например строительство дорог. Заработная плата соответствует преобладающей (и официально признанной) минимальной заработной плате сельскохозяйственных работников в данном районе. Если работа не предоставлена в установленный срок, заявитель имеет право на получение пособия по безработице. Программа разработана как саморегулируемая, поскольку условия получения заработной платы таковы, что, в то время как бедные предпочитают участвовать в программе, то небедные откажутся от участия в ней.

Размер ассигнований на программу из национального бюджета на 2006-07 финансовый год был эквивалентен 0,3% от ВВП. По официальным оценкам затрат, расходы на программу после ее полного введения в действие могли бы достигнуть 1,5% от ВВП; существуют различные мнения по вопросу о ее осуществимости с точки зрения затрат.

Программа рассматривается в качестве одной из крупнейших в мире комплексных инициатив, учитывающих права человека в области занятости и социальной защиты, с охватом приблизительно 40 млн домашних хозяйств, живущих за чертой бедности.

Источник: На основе МБТ: *Extending social security to all*, op. cit., стр. 89-90.

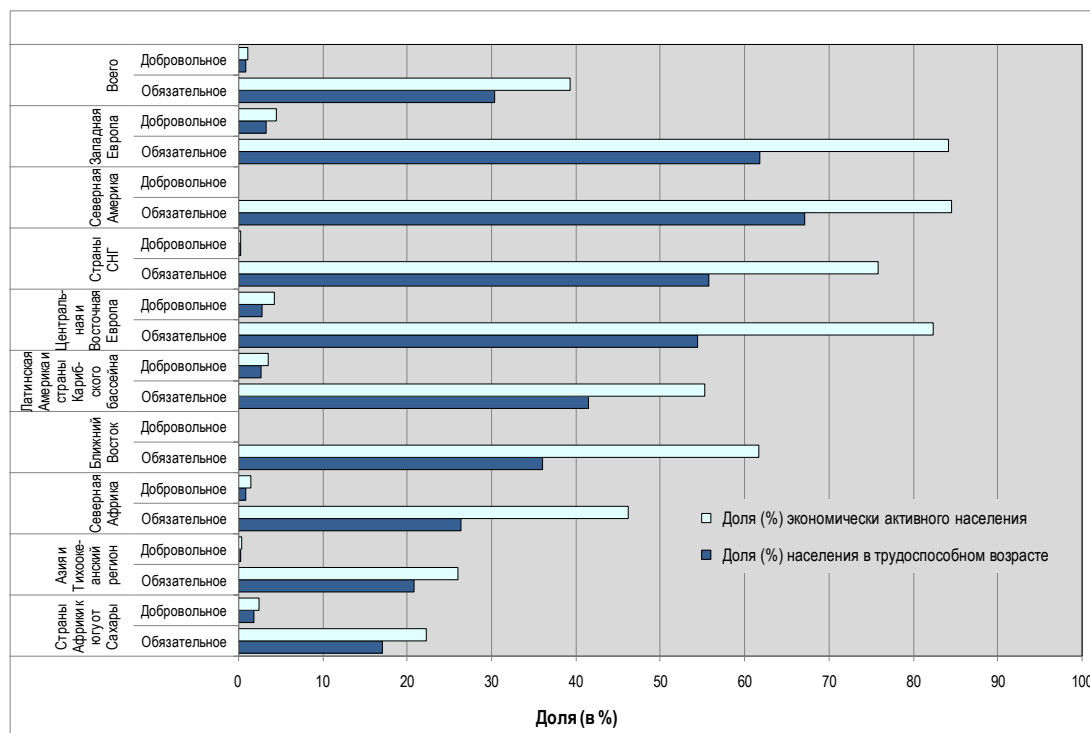
3.4. Гарантия получения дохода в случае производственной травмы

184. В большинстве стран мира существуют те или иные формы пособий в случае производственного травматизма или профессиональных заболеваний.³⁰ В большинстве стран несчастные случаи на производстве стали первыми случаями, охватываемыми социальным обеспечением; эти программы нередко тесно связаны с правилами в области безопасности и гигиены труда. Многие системы также включают профилактические элементы, направленные на повышение безопасности на рабочем месте. Однако охват ограничен работниками сектора формальной экономики, и даже в этом секторе фактический охват довольно низок и распространяется лишь на определенную часть регистрируемых и подлежащих компенсации несчастных случаев.

185. Программы предоставления пособий в случае производственного травматизма часто построены на основе внесения взносов, образующих отдельный фонд или составляющих часть других программ социального обеспечения. В силу существования связи между рисками и профилактикой травматизма на рабочем месте программы компенсации за производственную травму во многих странах существуют отдельно от других программ и финансируются только за счет взносов работодателей. Ставки взносов обычно устанавливаются дифференцировано в зависимости от уровня риска несчастного случая или заболевания в различных сферах экономической деятельности.

186. Законодательно установленный охват на глобальном уровне составляет, по оценкам, менее 40% экономически активного населения. Однако существуют значительные региональные различия в установленном законом охвате (см. диаграмму 3.9). В Центральной, Восточной и Западной Европе, а также в странах СНГ и Северной Америки программами компенсации за производственную травму охвачено приблизительно три четверти от общей численности экономически активного населения, в то время как в Африке и Азии эта целевая группа охвачена приблизительно только на 20% (в основном в рамках страхования ответственности работодателя).

³⁰ См. МБТ: *Перечень профессиональных заболеваний (пересмотрен в 2010 г.)* (Женева, 2010 г.).

Диаграмма 3.9. Степень охвата законодательно установленных выплат пособий в случае производственного травматизма, 2008-09 гг.

Источник: На основе данных МОТ, МАСО-АСО и других данных; см. МБТ: *Социальное обеспечение в мире в 2010-11 годах*, op. cit., диаграмма 6.2.

187. По имеющимся данным, касающимся фактического охвата, во многих странах мира число реально охваченных лиц весьма невелико. Данные свидетельствуют о том, что в большинстве стран, по которым имеются сведения, менее половины занятого населения защищено на случай производственной травмы.³¹ Дополнительные усилия потребуются для проведения систематической оценки степени охвата посредством анализа данных, касающихся инспекции труда, и статистики компенсационных выплат, обеспечения строгой регистрации всех случаев производственного травматизма и адекватной компенсации, а также гармонизации процедур и методики сбора данных.

188. Системы социального обеспечения на случай производственной травмы в значительной степени содействуют обеспечению защиты людей от финансовых рисков, связанных с производственным травматизмом и профессиональными заболеваниями, а также восстановлению их трудоспособности путем быстрого доступа к медицинской помощи. Как указывалось выше, страхование на случай производственного травматизма часто было и продолжает оставаться одной из отраслей социального страхования, имеющих первоочередное значение, как, например в Камбодже, где недавно созданный Национальный фонд социального обеспечения включает отрасль страхования на случай производственного травматизма (см. вставку 3.10).

³¹ МБТ: *Социальное обеспечение в мире в 2010-11 годах*, op. cit., диаграмма 6.3.

Вставка 3.10**Введение страхования на случай производственной травмы в стране с низкими доходами: Пример Камбоджи**

В 2008 году Камбоджа ввела обязательное страхование на случай производственной травмы в качестве первой отрасли новой системы обязательного социального страхования работников частного сектора. Это было сделано после создания в 2007 году Национального фонда социального обеспечения в соответствии с первым Законом о национальной системе социального обеспечения, принятым в 2002 году. МОТ предоставила всеобъемлющую техническую поддержку в этом процессе, главным образом, при выработке стратегических и структурных аспектов системы. Система страхования на случай производственной травмы, охватывающая в настоящее время, согласно трудовому законодательству, компании, в которых работает более восьми человек, финансируется за счет взносов работодателей на уровне не ниже 0,8% застрахованного заработка. В целях оказания поддержки испытывающим финансовые трудности швейным и обувным компаниям правительство решило временно снизить ставку взноса в этих секторах до 0,5% застрахованного заработка в 2009 и 2010 годах, а финансирование оставшихся 0,3% осуществлять из государственных доходов. Программа страхования на случай производственного травматизма предусматривает выплату денежных пособий пострадавшим работникам в случае временной или постоянной потери трудоспособности и членам семей работников, погибших в результате производственных травм или профессиональных заболеваний, а также предоставление медицинских услуг работникам, пострадавшим в результате производственных травм и профессиональных заболеваний.

В октябре 2010 года в Национальном фонде социального обеспечения было зарегистрировано более 1.400 предприятий швейной и обувной промышленности с охватом большинства работников. В марте 2010 года было подано более 2.500 исков.

Источник: На основе документа МОТ: Report to the Government on employment injury insurance in Cambodia: Legislation, financing and administration (Бангкок, 2005 г.); веб-сайт Национального фонда социального обеспечения: www.nssf.gov.kh; и МБТ: Cambodia: Moving forward toward better social security, ILO Better Factories Cambodia Programme (Пномпень, 2010 г.).

189. Социальная защита на случай производственной травмы показывает, больше чем в любой другой отрасли, важность конструктивного взаимодействия между стратегиями профилактики, в частности в сфере безопасности и гигиены труда, комплексной политикой в области инспекции труда и социальным обеспечением.³² В Плане действий (2010-16 гг.) Административный совет подчеркнул, что эффективная политика в области профилактики при четких координирующих действиях правительств и социальных партнеров может оказать положительное воздействие на программы социального обеспечения и их финансирование (пункт 24).³³

³² МБТ: *Общий обзор выполнения Конвенции 1981 года о безопасности и гигиене труда (155), Рекомендация 1981 года о безопасности и гигиене труда (164) и Протокол 2002 года к Конвенции 1981 года о безопасности и гигиене труда*, Доклад III (Часть 1B), Международная конференция труда, 98-я сессия, Женева, 2009 г.

³³ МБТ: План действий (2010-16 гг.) в целях обеспечения широкомасштабной ратификации и действенного применения актов, касающихся безопасности и гигиены труда (Конвенция 155, Протокол 2002 года к ней и Конвенция 187), принятый на 307-й сессии Административного совета, март 2010 г. (п. 34). См. также Конвенцию 2006 года об основах, содействующих безопасности и гигиене труда (187), подпункт g) пункта 3 статьи 4.

3.5. Охрана материнства

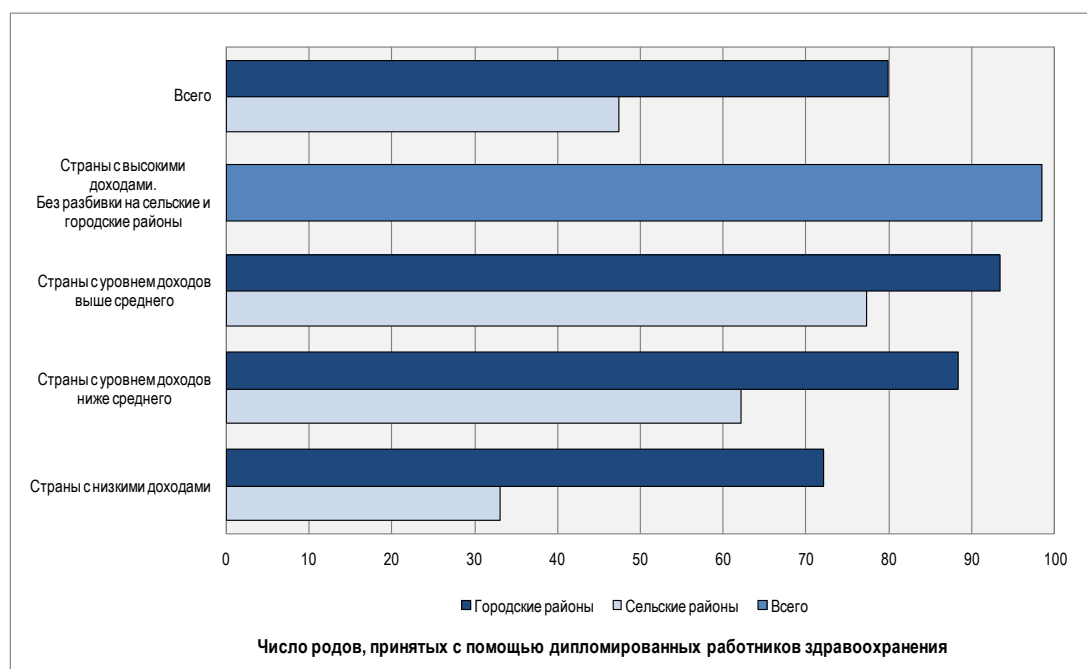
190. В настоящее время установленные законом пособия по беременности и родам занимают третье место в системе денежных пособий социального обеспечения после пособий в случае производственной травмы и пенсионных пособий. Это достижение следует рассматривать с учетом того факта, что в историческом плане МОТ всегда придавала особое значение вопросам охраны материнства. Первая Международная конвенция о социальном обеспечении (охране материнства) была принята на первой сессии Международной конференции труда в 1919 году, а последняя, являющаяся пересмотром ранее принятых норм об охране материнства, была принята в 2000 году.³⁴ Согласно Конвенции 2000 года об охране материнства (183), помощь включает обеспечение доступа женщин к медицинскому обслуживанию в период до, во время и после родов, оказание медицинских услуг их детям, а также предоставление денежных пособий во время отпуска по беременности и родам.³⁵ Эти виды помощи необходимо рассматривать в более широком контексте мер по охране материнства, как это определено в Конвенции 183, включающей широкий набор защитных мер, таких как защита занятости, недопущение дискриминация, а также положения, касающиеся кормящих матерей.

191. С учетом международных обязательств по сокращению смертности матерей, новорожденных и детей младшего возраста и улучшению охраны материнства в рамках Целей развития тысячелетия (ЦРТ) 4 и 5, положения Конвенции 102 имеют особое значение: пособия по беременности, родам и их последствиями должны включать, по меньшей мере, помощь до, во время и после родов, оказываемую либо врачом, либо дипломированной акушеркой, и, при необходимости, госпитализацию. Имеющиеся статистические данные показывают, что, несмотря на последние улучшения в некоторых частях мира, предоставление услуг по охране материнского здоровья осуществляется недостаточно широко для достижения этих целей, и сохраняется существенное неравенство в доступе между городскими и сельскими районами, особенно в странах с низкими доходами (см. диаграмму 3.10). Кроме того, во многих частях мира воздействие ВИЧ/СПИДа, малярии и других болезней на здоровье людей увеличивает риск смерти матери и ребенка. Расширение охвата и повышение качества мер социальной поддержки в области охраны здоровья женщин и расширение доступа женщин к услугам по охране материнского здоровья будет способствовать достижению более высоких результатов.

³⁴ МБТ: Конвенция 1919 года об охране материнства (3); и Конвенция 2000 года об охране материнства (183).

³⁵ Обзор национального законодательства по вопросам охраны материнства см. МБТ: *Maternity at Work: A review of national legislation: Findings from the ILO Database of Conditions of Work and Employment Laws* (Женева, 2010 г.).

Диаграмма 3.10. Уровни доступа и неравенство в доступе к услугам по охране материнского здоровья в сельских и городских районах; последний год, за который имеются данные (в % от общей численности живорожденных)

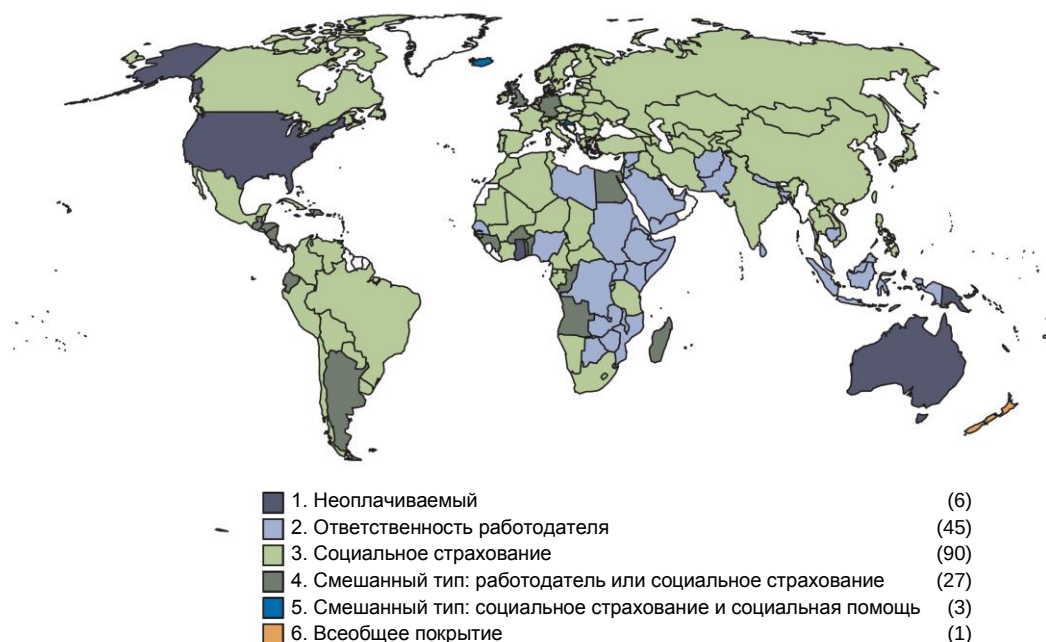


Источник: На основе данных МОТ, ВОЗ и других данных; см. МБТ: *Социальное обеспечение в мире в 2010-11 годах*, op. cit., диаграмма 6.4.

192. Не менее важно обеспечить доход в период до и после родов. Нормы закона по охране материнства существуют в большинстве стран (90% стран с высокими доходами, 80% — со средними доходами и более 50% — с низкими доходами).³⁶ Однако эти положения, как правило, применяются только в отношении женщин, занятых в формальном секторе экономики, поэтому во многих странах со средними и низкими доходами лишь меньшинство женщин, относящихся к этой категории, пользуются помощью в рамках систем охраны материнства. В то же время ряд инициатив направлен на распространение пособий по беременности и родам на работниц вне формального сектора. На диаграмме 3.11 показаны типы существующих почти в 180 странах программ, по которым имеются данные. Большинство этих программ относятся по своему типу к схемам социального страхования: они существуют в двух третях стран и составляют 52% программ, включающих этот компонент как основной или являющихся самостоятельными программами; в других странах они существуют в качестве дополнения к программам, финансируемым работодателем, или программ оказания помощи. В более четверти стран мира пособия по беременности и родам в период декретного отпуска должны выплачиваться непосредственно работодателем (так называемая ответственность работодателя), как установлено законодательством в трудовом кодексе или аналогичных правовых положениях.

³⁶ МБТ: *Maternity at Work*, op. cit.

Диаграмма 3.11. Законодательные нормы, касающиеся оплаты отпуска по беременности и родам: Типы программ во всем мире, 2009 г.



Примечание: В Соединенных Штатах национальной программы не существует, поэтому пособия могут предоставляться на уровне штатов. В Австралии введение в действие программы предоставления оплачиваемого отпуска в связи с беременностью и родами было предусмотрено на 1 января 2011 г.

Источник: На основе материалов МОТ, MACO-ACC, ООН и других данных; см. МБТ: *Социальное обеспечение в мире в 2010-11 годах*, op. cit., диаграмма 6.6.

193. Дальнейшее расширение охвата социальным обеспечением в случае беременности и родов будет содействовать обеспечению дохода и расширению доступа к медицинской помощи матерям и детям в уязвимый период их жизни. Международный опыт показал также, что коллективное финансирование денежных пособий по беременности и родам посредством социального страхования способствует устранению препятствий для занятости молодых женщин.

3.6. Семейные пособия, поддержание минимального дохода и социальная помощь

Обеспечение социальной защиты семей с детьми

194. Пособия по социальному обеспечению, предоставляемые семьям с детьми в соответствии с Конвенцией 102, включают периодически выплачиваемые пособия, а также пособия в натуральной форме, такие как предоставление продовольствия, жилья и одежды. Существуют различные типы пособий и различные виды финансирования, включая пособия по социальному страхованию, охватывающие наемных работников (Франция и Тунис); финансируемые за счет налогов универсальные или квази-универсальные системы пособий на детей, частично предоставляемые в виде налоговых льгот; отпуск по уходу за ребенком (Германия); и пособия по социальному обеспечению определенным категориям, выплачиваемые после проверки наличия средств к существованию (Бельгия). Эффективность программы по предотвращению наступления бедности и повышению уровня жизни семей и детей зависит от ее структуры.

Когда программы семейных пособий охватывают только работников формального сектора экономики и членов их семей, степень охвата ограничена, если не принимаются специальные меры в целях усиления защиты людей, находящихся вне сферы формальной занятости.

195. В последние годы некоторые страны реформировали и расширили программы пособий по уходу за ребенком, направленные на замену доходов в форме заработной платы молодых матерей и отцов (например, в Германии). Немецкий опыт подтверждает более ранний опыт Швеции, где пособия, связанные с заработком и конкретными стимулами, значительно повысили роль отцов, что повлияло на распределение трудовых и семейных обязанностей между женщинами и мужчинами.

196. В некоторых странах с низкими и средними доходами существуют пособия на детей, основанные на взносах и предоставляемые небольшой группе работников в формальном секторе экономики. Более распространенной формой семейных пособий являются пособия по социальному обеспечению, ориентированные на уязвимые группы населения (например, детей-сирот, семей с одним родителем). Такие пособия, включая некоторые серьезные нововведения в этой области, будут рассмотрены вместе с другими пособиями по социальному обеспечению в следующих разделах.

Роль систем социальной помощи в экономически развитых странах и странах со средними и низкими доходами

197. Программы социальной помощи сыграли важную, хотя и длительное время непризнаваемую роль в области социального обеспечения. Эти программы направлены на обеспечение минимального уровня благосостояния людей и домашних хозяйств, живущих на доходы ниже определенного уровня, и включают, как правило, проверку наличия средств к существованию, часто в форме проверки доходов или косвенной проверки наличия средств к существованию. Программы социальной помощи могут быть ориентированы на конкретный риск или конкретный охватываемый случай (например, социальные пенсии, предоставляемые после проверки наличия средств к существованию),³⁷ или могут обеспечивать поддержание дохода в целом всем нуждающимся. Следует отметить, что в Конвенции 102 прямо говорится о проверке наличия средств к существованию как одном из возможных путей предоставления различных видов пособий, включая пособия по старости и пособий по безработице.

198. В Рекомендации 67 указано, что «системы обеспечения дохода должны уменьшать нуждаемость и предотвращать нищету путем восстановления до приемлемых размеров дохода, утраченного по причине нетрудоспособности (включая старость) или в связи с неспособностью получить оплачиваемую работу, или по причине смерти кормильца». По возможности, эти системы должны быть организованы в форме обязательного социального страхования, а удовлетворение других потребностей должно быть предусмотрено в форме пособий по социальному обеспечению, выплачиваемых на основе шкалы, установленной для определенных категорий населения (таких, как находящиеся на иждивении дети и пожилые мужчины и женщины) и в соответствии с потребностями «других нуждающихся людей».³⁸

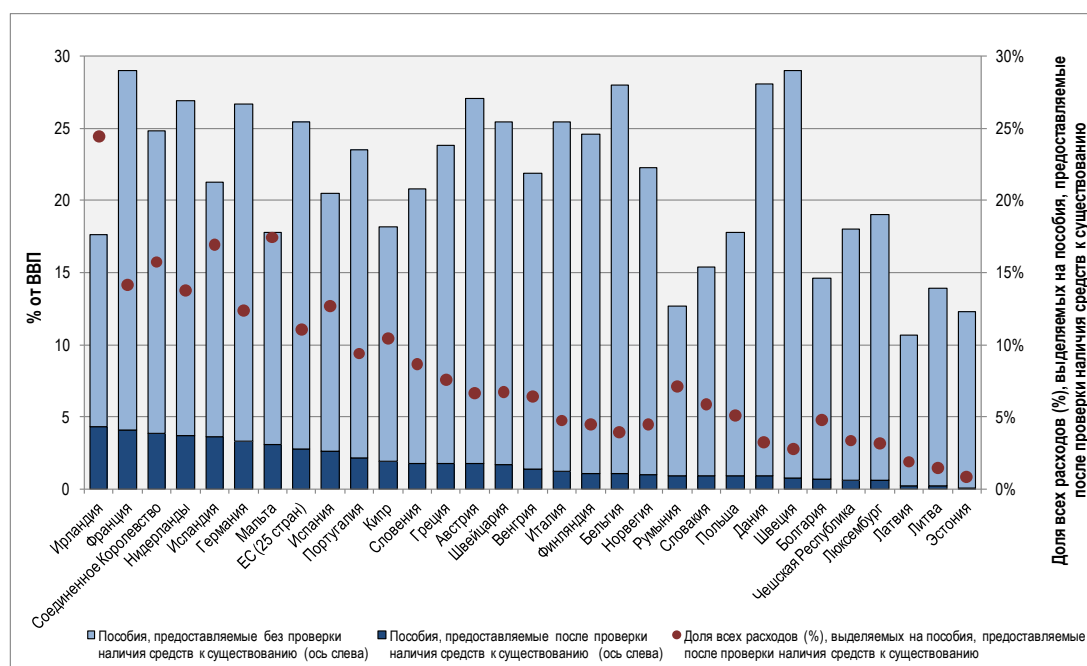
199. Большинство стран с развитыми системами социального обеспечения следуют политике, согласно которой большая часть населения охвачена программами социального страхования, в то время как социальное обеспечение играет лишь вспомогательную роль, обеспечивая поддержание дохода и предоставление других пособий

³⁷ Программы социальной помощи, ориентированные на конкретные охватываемые случаи, были рассмотрены выше в соответствующем разделе Главы 3.

³⁸ МБТ: Рекомендация 1944 года об обеспечении дохода (67), пп. 1, 3 и 4.

меньшей части населения, которое по тем или иным причинам не охвачено основными видами социального страхования.³⁹ В Европейском союзе (а также в Исландии, Норвегии и Швейцарии) расходы на пособия, предоставляемые после проверки наличия средств к существованию, составляют, в среднем, менее 3% ВВП, тогда как общий объем расходов на социальное обеспечение составляет, в среднем, более 25%. Хотя в отдельных странах Европейского союза (таких, как Ирландия, Мальта и Великобритания) доля социальных пособий, предоставляемых посредством адресной социальной помощи, относительно высока, нигде в мире общий объем расходов на пособия по социальной помощи не превышает одной трети общего объема расходов на социальные нужды или 5% ВВП (см. диаграмму 3.12).

Диаграмма 3.12. Расходы на пособия, предоставляемые в европейских странах на основе проверки и без проверки наличия средств к существованию (в % от ВВП и в % от общего объема расходов)

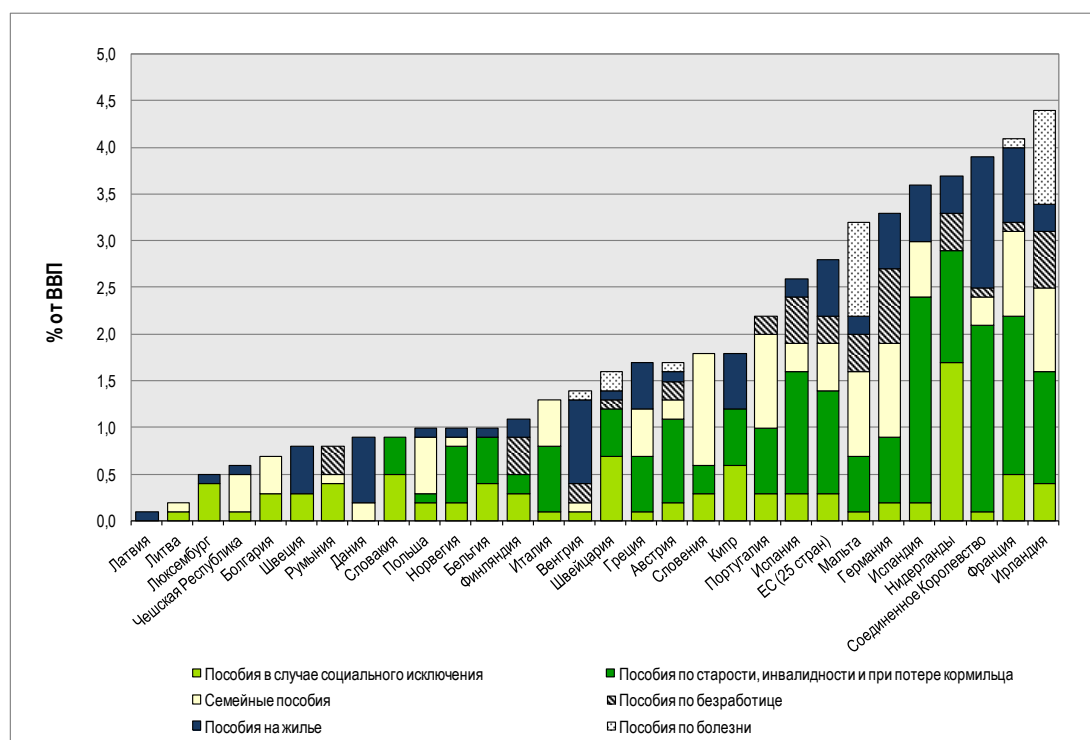


Источник: На основе данных МОТ, ЕС и других данных; см. МБТ: *Социальное обеспечение в мире в 2010-11 годах*, op. cit., диаграмма 7.1.

200. Модели социальной помощи по признаку охватываемых случаев различаются среди европейских стран в широких пределах (см. диаграмму 3.13). В среднем, большинство пособий, предоставляемых после проверки наличия средств к существованию, предназначены пожилым людям, лицам с нетрудоспособностью и лицам, потерявшим кормильца (более одной трети, что составляет 1,1% от ВВП). На втором месте – пособия на жилье (0,6% от ВВП), на третьем – семейные пособия (0,5% от ВВП); на четвертом и пятом местах – пособия по поддержанию дохода временно безработным (0,3% от ВВП) и социальная помощь социально изолированным группам населения (0,3% от ВВП).

³⁹ Австралия и Новая Зеландия представляют собой наиболее показательные исключения среди стран – членов ОЭСР; в этих странах пособия, предоставляемые после проверки доходов, играют основную роль в системе социального обеспечения.

Диаграмма 3.13. Пособия, предоставляемые на основе проверки и без проверки наличия средств к существованию в европейских странах: Общий объем и в разбивке по видам пособий (в % от ВВП)



Источник: На основе данных ЕС, МОТ и других данных; см. МБТ: *Социальное обеспечение в мире в 2010-11 годах*, оп. cit., диаграмма 7.2.

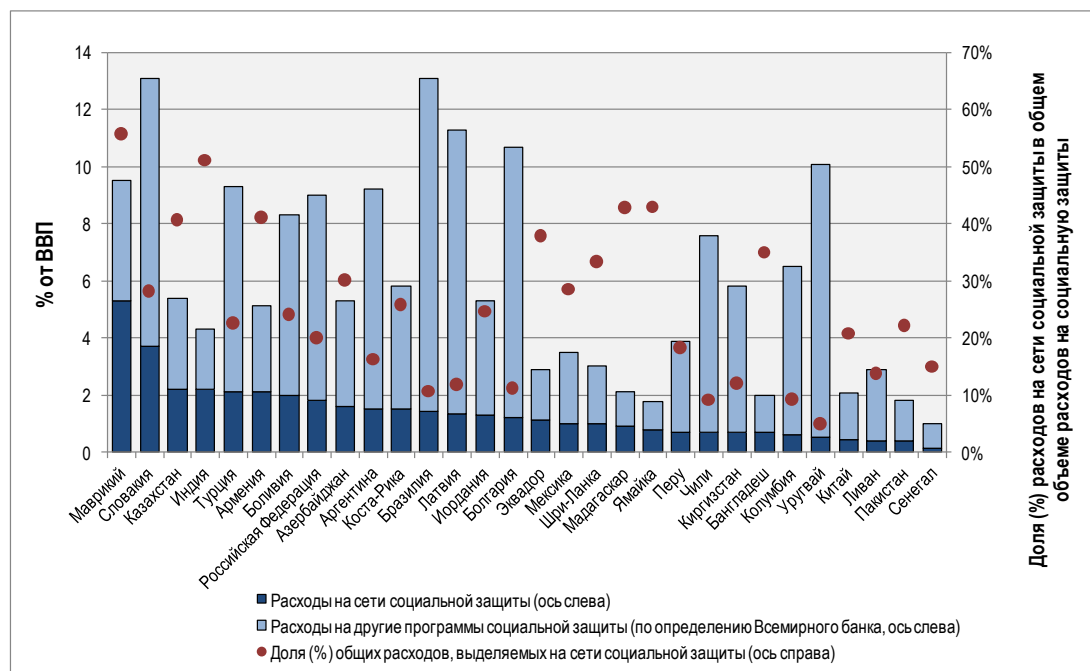
201. Если в большинстве развитых в экономическом отношении стран программы социальной помощи и аналогичные программы играют важную, хотя и вспомогательную роль в устранении относительно небольших пробелов в охвате, то во многих странах с низкими и средними доходами значительная доля, а иногда большинство населения, по-прежнему не охвачено.

202. В последней категории стран значение программ по перераспределению доходов, финансируемых не за счет взносов, в последнее время стало возрастать. В частности, в странах с большой долей неформальной экономики, в которых программами социального страхования охвачено меньшинство работников, системы социального страхования, финансируемые не за счет взносов, создают возможности не только для сокращения масштабов бедности, но, по крайней мере в некоторых странах, и для устранения многих существующих серьезных пробелов в охвате, о которых говорилось в предыдущих разделах. Несмотря на определенные усилия, предпринятые в последнее время, имеется мало систематических и сопоставимых количественных данных в отношении не только уровня расходов на такие системы, но и численности получателей пособий в виде фактического охвата целевых групп.⁴⁰ На диаграмме 3.14 показаны расходы на программы поддержки сетей социальной защиты (как показатель расходов на программы социальной помощи) в процентах от ВВП для отдельных стран со средними и

⁴⁰ Имеющиеся данные включают: A. Barrientos, M. Niño-Zarazúa and M. Maitrot: *Social Assistance in Developing Countries, Database (Version 5.0)* (Манчестер и Лондон, Институт по вопросам борьбы с бедностью в мире им. Брукса и Институт развития зарубежных стран, 2010 г.); Всемирный банк: *Spending on safety nets: Comparative data compiled from World Bank analytic work* (Вашингтон, округ Колумбия, 2008 г.).

низкими доходами на основе данных Всемирного банка.⁴¹ Эти данные показывают широкий разброс показателей уровня расходов на сети социальной защиты, которые колеблются в диапазоне от приближенных к нулю значений до более 5% от ВВП. Учитывая общий низкий уровень расходов на социальное обеспечение, доля расходов на «сети социальной защиты» в общем объеме расходов на социальное обеспечение в странах с низкими и средними доходами, как правило, выше, чем в европейских странах, находясь в пределах от 5 до 50% и выше в общем объеме расходов на социальное обеспечение.

Диаграмма 3.14. Расходы на социальное обеспечение в отдельных странах, 2008 г. (в % от ВВП)



Примечание: Определение расходов на социальную помощь не полностью соответствует определению МОТ.

Источник: На основе данных Всемирного банка: *Spending on safety nets: Comparative data compiled from World Bank analytic work* (Вашингтон, округ Колумбия, 2008 г.).

Расширение сферы охвата социальным обеспечением посредством программ социальной помощи в странах с низкими и средними доходами

203. Значительные различия в уровне расходов между странами показывают роль, которую сыграли программные инициативы в распространении социальной защиты на малоимущие группы населения.

204. Программы нового поколения, финансируемые не за счет взносов и часто называемые «программами безвозмездных социальных выплат», возникли в течение двух последних десятилетий. Эти программы направлены на снижение уровня бедности или даже на предотвращение наступления бедности посредством предоставления минимального пособия отдельным нуждающимся лицам или семьям. Этим программам свойственны различные особенности, например:

⁴¹ Всемирный банк: там же. Следует отметить, что использованные определения не полностью соответствуют принятым в МОТ определениям расходов на социальную помощь и социальное обеспечение.

- они могут включать или не включать проверку наличия средств к существованию;
- они могут быть ориентированы на предоставление пособий в течение ограниченного или неограниченного периода времени;
- они могут быть обусловленными или необусловленными.

205. Среди наиболее известных можно назвать программу «Возможности» (*Oportunidades*) в Мексике, программу «Солидарность» (*Solidario*) в Чили и программу «Семейный кошелек» (*Bolsa Familia*) в Бразилии (см. вставку 3.11). Это программы обусловленных безвозмездных социальных выплат. Аналогичные программы были введены в 16 странах Латинской Америки и охватывают около 70 млн человек или 12% населения региона.

Вставка 3.11
Программа «Семейный кошелек» в Бразилии

Бразильская программа «Семейный кошелек» является одной из крупнейших в мире программ социальной помощи. В 2008 году она охватывала 47 млн человек, что соответствует приблизительно четверти населения Бразилии; уровень расходов составлял 0,4% ВВП или 1,8% федерального бюджета.

Эта программа, созданная как элемент комплексной социальной политики, преследует две цели: а) сократить существующий уровень бедности и неравенства путем обеспечения минимального уровня доходов крайне бедных семей и б) разорвать порочный круг передачи нищеты от поколения поколению, поставив предоставление этих безвозмездных социальных выплат в зависимость от соблюдения получателями пособий требований, касающихся развития «человеческого потенциала» (например, посещение школ детьми, клиник для вакцинации и медицинских учреждений в дородовой период). Оценки показывают положительное воздействие программы на сокращение масштабов бедности и неравенства, что способствовало достижению в последнее время прогресса в этой сфере, а также на уровень посещаемости школ детьми. Хотя не было отмечено никакого существенного отрицательного воздействия на предложение рабочей силы, то программа, как представляется, оказала положительное влияние на участие женщин в составе рабочей силы, особенно в децильных группах с низкими доходами.

Источник: На основе материалов МБТ: *Extending social security to all*, op. cit., раздел 6.3.1; МБТ: *Bolsa Familia in Brazil: Context, concept and impacts* (Женева, 2009 г.).

206. В 2007 году в Нью-Йорке было начато осуществление экспериментальной инициативы в отношении предоставления обусловленных безвозмездных социальных выплат, направленной на сокращение масштабов бедности в городах. Программа предусматривает создание финансовых стимулов в трех областях: здравоохранении, детском образовании и повышении квалификации взрослых, а также расширение возможностей для трудоустройства. Другие города Соединенных Штатов внимательно следят за результатами осуществления этой программы и рассматривают вопрос о проведении аналогичных инициатив.

207. Страны в других частях мира направляют усилия на расширение социального обеспечения бедных и уязвимых групп населения посредством программ социальной помощи. Такие программы были приняты и/или расширены в странах с низкими и средними доходами в различных частях мира. В качестве примера можно назвать Целевую программу для крайне бедных семей в Бангладеш, Программу поддержания доходов им. Беназир Бхутто в Пакистане (см. вставку 3.12) и различные программы предоставления грантов в странах Южной Африки.

Вставка 3.12**Расширение программ поддержания доходов бедных семей в Пакистане**

Программа поддержания доходов им. Беназир Бхутто в Пакистане, созданная в 2008 году, обеспечивает предоставление пособий по поддержанию доходов на уровне 1.000 рупий в месяц (по текущему курсу около 12 долл. США) бедным семьям, составляющим приблизительно 10% населения. Пособие выплачивается при условии, что месячный доход семьи не превышает 6.000 рупий (около 75 долл. США) и что семья владеет менее чем тремя акрами земли или домом площадью не более 80 квадратных ярдов (около 70 кв.м). Деньги выплачиваются только женщинам, являющимся членами семьи. В 2008-09 финансовом году на программу было выделено 34 млрд рупий. Это третья по величине статья расходов бюджета Пакистана, составляющая 0,3% от ВВП.

208. В последние годы ряд африканских стран приняли экспериментальные программы безвозмездных социальных выплат (см. пример Замбии, вставка 3.13). В некоторых из этих стран обсуждается вопрос о расширении этих программ и их полной интеграции в национальные стратегии социальной защиты.

Вставка 3.13**Программа безвозмездных социальных выплат в Замбии**

Цель этой программы социальной помощи, первоначально реализованной в Замбии в 2004 году в районе Каломо и являющейся по сути экспериментальным проектом широкого охвата, заключается в сокращении масштабов крайней бедности, голода и недоедания, с уделением особого внимания домашним хозяйствам, возглавляемым пожилыми людьми, и лицам, осуществляющим уход за сиротами и уязвимыми детьми. К 2010 году программа безвозмездных социальных выплат частично охватывала пять районов Замбии (районы Каломо, Манса и Казунгула в Южной провинции, а также районы Чипата и Катет в Восточной провинции). В настоящее время в первых четырех районах 8.000 домашних хозяйств охвачены программой социальной помощи наиболее уязвимым домашним хозяйствам, а приблизительно 5.000 человек в районе Катет – программой помощи людям пенсионного возраста. Последний меморандум о взаимопонимании, заключенный между правительством и сотрудничающими партнерами, предусматривает дальнейшее расширение охвата: 1) постепенно будут охвачены все домашние хозяйства, отвечающие критериям для получения помощи, в уже охваченных районах; 2) подобные программы будут введены в других районах с высоким уровнем бедности; 3) районы с высоким уровнем бедности и детской смертности постепенно будут охвачены целевыми пособиями на детей в возрасте до 5 лет.

Управление программой осуществляет Министерство общинного развития и социальных служб, хотя значительная часть средств для ее финансирования поступает от партнеров-доноров Замбии. При этом правительство взяло на себя обязательство постепенно увеличивать свое участие по мере расширения охвата. По оценкам, затраты на обеспечение охвата всех неимущих домашних хозяйств в Замбии были на уровне 16 млн долл. США, что составляет 0,4% ВВП или 4% годового объема потоков помощи.

Большинство этих программ (за исключением пенсионной программы в районе Катет) ориентированы на крайне бедные домашние хозяйства, не имеющие возможности осуществлять какую-либо приносящую доход деятельность. По предварительным оценкам, ежемесячного пособия в размере приблизительно 10 долл. США на домохозяйство должно было быть достаточно, чтобы оплатить стоимость одного приема пищи в день; не предполагалось, что оно избавит людей от общей бедности, однако защитит их от крайней нищеты. Программа направлена на наиболее уязвимые 10% населения (и в настоящее время ограничена этим показателем) в охваченных областях. Размер пособий для домашних хозяйств с детьми увеличен; в некоторых районах применяются также гибкие условия – пособие увеличивается, если дети посещают школу или члены семьи отвечают требованиям, касающимся участия в некоторых программах общественного здравоохранения.

Программа сыграла значительную роль в сокращении масштабов бедности, улучшении показателей качества питания, увеличении посещаемости школ детьми и повышении уровня производительной деятельности.

Источник: МБТ: *Extending social security to all*, op. cit., раздел 6.4.2; МБТ/ДМР: *Zambia: Social Protection Expenditure and Performance Review*, Brasil (ОПСЗ) (Женева, 2008 г.). См., например, F. M. Bertranou (ed.): *Cobertura previsional en Argentina, Brasil y Chile* (Сантьяго, МОТ, 2001 г.); F. M. Bertranou, C. Solorio, W. van Ginneken (eds.): *Pensiones no contributivas y asistenciales: Argentina, Brasil y Chile, Costa Rica y Uruguay* (Сантьяго, МОТ, 2002 г.). См. также перечень МБТ докладов и публикаций о техническом сотрудничестве по адресу <http://www.ilo.org/legacy/english/protection/secsoc/info/tclist.pdf> и <http://www.ilo.org/legacy/english/protection/secsoc/info/list.pdf> и информацию, собранную в ходе поездки официальных представителей МОТ в Замбию.

209. Многим странам потребуется предпринять значительные усилия в целях усовершенствования национальных баз данных в отношении получателей пособий по социальному обеспечению в целом и получателей социальной помощи в частности. Международному сообществу предстоит также еще многое сделать, чтобы улучшить и стандартизировать методики, используемые для измерения охвата социальной помощью, и создать более полные базы данных для проведения таких измерений.

3.7. Третье заключение

210. Хотя в последние годы наблюдается значительный прогресс, расширение сферы охвата систем социального обеспечения будет оставаться одной из основных задач для достижения сбалансированного экономического роста и социальной сплоченности в течение предстоящего десятилетия. В настоящее время первоочередная задача заключается в том, чтобы обеспечить охват 75-80% людей, исключенных из той или иной формы социального обеспечения, что позволит этим людям жить без страха потерять средства к существованию. Во многих странах, главным образом с низкими и средними доходами, в последние годы создан ряд перспективных инновационных программ, направленных на восполнение этого пробела. Более 30 стран этой категории уже приняли эффективные меры по внедрению элементов минимального уровня социальной защиты на страновом уровне в виде программ безвозмездных социальных выплат или программ, позволяющих расширить доступ к услугам недорогой медицинской помощи. Практически все другие страны либо уже осуществляют хотя бы мелкомасштабные пилотные проекты, либо рассматривают вопрос о внедрении стратегий социальной защиты. Многообещающим является также растущее понимание важности социальной защиты в ходе обсуждения этих вопросов на национальном уровне и в рамках дебатов с участием международного сообщества в сфере развития. Постепенно укрепляется сотрудничество между различными международными учреждениями, а также между самими странами: за последние несколько лет существенно усилилось сотрудничество Юг-Юг в области социальной защиты.

Глава 4

Основные вопросы, касающиеся будущего социального обеспечения

211. В данной главе очерчен круг вопросов, относящихся к разработке основ политики МОТ, которые рассматриваются в Главе 5. Основные задачи на ближайшее будущее будут заключаться в разработке на основе национальных диалогов согласованной политики в области социально-экономического развития, которая должна расширить сферу охват систем социального обеспечения, сохранить и расширить необходимое бюджетное пространство и обеспечить эффективность, действенность и справедливость в процессе разработки механизмов социального обеспечения, а также руководства и управления ими.

212. В этой связи, государственная политика должна учитывать целый ряд вопросов, которые отражены в трех основных частях данной главы. В первой части обращается внимание на необходимость четкого определения стратегических задач систем социального обеспечения на национальном уровне и последовательного включения их в более широкие рамки социальной и экономической политики, и, таким образом, обеспечения согласованности с политикой в области занятости и социальной политикой в других областях.¹ Во второй части рассматриваются финансовые и экономические основы систем социального обеспечения, а также вопросы, касающиеся их доступности и устойчивости на основе широкого подхода, включающего оценку их социальных и экономических аспектов. В третьей части определяются новые проблемы, относящиеся к разработке, руководству и управлению механизмами социального обеспечения во всем мире.

4.1. Обеспечение согласованности социальной и экономической политики

213. Социальное обеспечение не является чем-то изолированным в сфере политике. В конечном итоге, вся социальная политика является частью политики процесса развития государства. Развитие не останавливается на каком-либо определенном уровне, а является поступательным процессом, который явно или неявно следует за общественным представлением о том, как должны жить и работать люди. Для обеспечения реализации согласованной концепции, должны быть четко определены цели и задачи социального обеспечения, институциональные структуры должны соответствовать этим целям и задачам и они должны быть совместимы с более широкими целями и задачами социально-экономической политики и содействовать их реализации.

¹ МБТ: *Резолюции и заключения о социальном обеспечении*, Международная конференция труда, 89-я сессия, Женева, 2001 г., пп. 16-19.

214. Включение политики в области социального обеспечения в этот более широкий контекст будет способствовать выполнению обязательств, взятых на себя государствами-членами в соответствии с принятой в 2008 году Декларацией МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации и подтвержденных в Глобальном пакте о рабочих местах в 2009 году, с учетом неразрывной связи, взаимозависимости и взаимодополняемости четырех стратегических задач МОТ.

4.1.1. Задачи социальной политики и институциональная структура: Обеспечение внутренней согласованности и принятия ответных мер

215. Как показывает международный опыт, расширение сферы охвата систем социального обеспечения непосредственно связано с разработкой согласованной государственной политики в области социальной защиты, четко определенной и согласованной с политикой в области занятости и другими аспектами социальной политики и разработанной на основе национального диалога с участием социальных партнеров и других заинтересованных сторон. Это имеет существенное значение для систем социальной защиты на всех этапах разработки политики. Большинство национальных систем социальной защиты исторически создавались без какого-либо плана, направленного на достижение общей цели. Системы отвечали на возникающие и очевидные потребности, и каждая вновь возникающая проблема разрешалась путем корректировки существующей системы или создания новой системы пособий. Степень ощущаемой остроты какой-либо проблемы в области социальной политики часто в значительной мере зависела от политического влияния групп, затронутых данной конкретной проблемой. Таким образом, те системы, которые возникали в течение десятилетий, оказывались плюралистическими системами, в рамках которых отдельные элементы не всегда взаимодействовали надлежащим образом, что приводило к неэффективности, пробелам и дублированию в охвате и нерациональному распределению ресурсов. Разработка согласованной политики в области социальной защиты может способствовать выявлению и ликвидации этих пробелов и повышению эффективности системы.

216. Самая важная практическая задача при разработке или корректировке национальных систем социального обеспечения заключается в обеспечении взаимодействия программ социального страхования, универсальных программ пособий и программ социальной помощи, а также частных систем пособий. Современная организация национальных систем отражает скрытые политические альтернативы. Вопреки общим представлениям, подсистемы не являются независимыми в финансовом и фискальном отношении. Бюджетное пространство или сумма налогов и взносов, которые общество готово платить, ограничены, по крайней мере, в краткосрочном плане. Иными словами, деньги, которые собираются в качестве взносов с работников формального сектора экономики и их работодателей, не могут быть вновь изъяты в качестве налога на доход или прибыль для поддержки национальной солидарности через программы социального обеспечения. Уровни взносов, установленные в рамках частного медицинского страхования, оказывают неизбежное влияние на зарплату, а также на уровень взносов в государственных системах здравоохранения.

217. Все элементы систем социального обеспечения должны быть согласованы с общими задачами. Следовательно, функционирование подсистем должно обеспечивать создание согласованной и всеобъемлющей системы, которая обеспечивает эффективный и действенный доступ для всех.

218. Хотя в некоторых странах с низкими и средними доходами программы социального страхования часто воспринимаются как механизмы защиты, главным образом, более обеспеченных работников формального сектора экономики, при этом упускается из виду тот факт, что они также помогают достигать политического консенсуса для финансирования обеспечения базового дохода тех людей, которые в настоящее

время не охвачены системой социального страхования посредством взносов или налогов. Как в национальных, так и в международных дискуссиях, а также при практическом реформировании существующих программ следует в большей мере признавать важность программ социального страхования в предотвращении наступления бедности и сокращении ее масштабов.

219. Очевидное признание потребностей и приоритетов политическими деятелями во многих развивающихся странах приводят к внедрению новых форм пособий, финансируемых за счет налогов. И хотя программы социальной помощи являются необходимым элементом системы социального обеспечения практически во всех странах, их явно недостаточно для борьбы с бедностью в долгосрочной перспективе. В конечном итоге, необходимо немедленно принимать меры для устранения различных факторов, лежащих в основе бедности, в особенности тех из них, которые не позволяют получить доступ к «социальным активам». В некоторых районах мира программы социальной помощи начинали свое развитие от систем поддержки государством неимущих слоев населения к основам «социальной интеграции», включающей обеспечение доступа к ряду базовых услуг, в частности к здравоохранению и образованию, а также к экономическим возможностям.² Наиболее общими чертами таких программ является доступ к медицинскому обслуживанию для матерей и детей и доступ детей к образованию (например, посредством обусловленных денежных выплат). Их следует рассматривать как чрезвычайно важный механизм, увеличивающий возможности малоимущих слоев населения, и обеспечивающий, таким образом, избавление от бедности в долгосрочном плане. Обеспечение доступа детей к получению образования имеет особое значение, поскольку это помогает сократить детский труд, который является не только нарушением прав детей, но и обрекает их на неквалифицированную и низкооплачиваемую работу в их дальнейшей взрослой жизни.³

220. Обеспечение доступа к экономическим возможностям стимулируется как непосредственно, путем предоставления рабочих мест (в качестве примера могут служить программы общественных работ) или косвенно, путем создания условий для получения работы, развития предпринимательства и доступа на рынок труда (включая субсидии на создание собственного бизнеса, доступ к микрокредитам и к профессиональному обучению). Еще одним важным аспектом социальной помощи, направленным на обеспечение социальной интеграции, является оказание поддержки отдельным категориям малоимущих людей трудоспособного возраста. К группе, имеющей особо важное значение, относятся женщины трудоспособного возраста. Одним из примеров таких программ является программа NREGS в Индии (см. вставку 3.9), в которой женщинам предоставляется специальная квота. Другая группа, которой уделяется особое внимание, включает людей, относящихся к категории «крайне бедных», которые сталкиваются с особыми препятствиями, ограничивающими их доступ к существующим услугам и экономическим возможностям. Соответствующие программы часто работают интенсивно и персонализировано в районах исключения (наглядными примерами являются BRAC/TUP в Бангладеш и *Solidario* в Чили). Соответственно, социальная помощь, направленная на социальную интеграцию, завоевывает известность в программе действий по развитию человеческого потенциала. Она становится главным инструментом для борьбы с бедностью, содействуя в то же время созданию более сплоченного общества. Однако насколько усиливается возможное воздействие социального обеспечения на преодоление бедности, настолько увеличиваются и масштабы проблемы.

² МБТ: *Social protection and inclusion: Experiences and policy issues* (Женева, 2006 г.).

³ См. МБТ: *Effects of non-contributory social transfers in developing countries: A compendium* (Женева, 2010 г.); Н. Tabatabai: "Conditional cash transfers and child labour", in *Global Social Policy*, Vol. 9 (2009), No. 2, стр. 179-182.

221. Доступность услуг в области здравоохранения и образования и их способность удовлетворять возрастающий спрос становится главным условием успеха. То же самое относится и к экономическим возможностям, с точки зрения создания и сохранения рабочих мест, особенно в условиях неблагоприятного макроэкономического климата. Еще одна проблема заключается в том, чтобы обеспечить надлежащее качество предоставляемых услуг и создаваемых рабочих мест, а также способность быстро реагировать на нужды малоимущих. Например, в сфере образования особая проблема заключается в обеспечении того, чтобы увеличение контингента учащихся и посещаемости занятий не сопровождалось ростом процента отсева и ухудшением показателей успеваемости.

222. В данном документе наглядно показана важность координации форм социальной защиты, финансируемых за счет и не счет взносов, а также тесной интеграции политики в области социального обеспечения с другими сферами (в особенности, с системой образования, здравоохранения и занятости), желательной в рамках глобальной и интегрированной программы развития. Международный опыт показывает, что скоординированная политика, которая объединяет различные политические меры и механизмы, достигает больших успехов в расширении охвата систем социального обеспечения (см. вставку 4.1 на примере Кабо-Верде).

Вставка 4.1

Расширение охвата систем социального обеспечения в Кабо-Верде

В течение последнего десятилетия в Кабо-Верде наблюдался значительный рост, в основе которого лежало развитие туризма, денежные переводы со стороны диаспоры, прямые иностранные инвестиции и официальная помощь в целях развития, в то время как дефицит государственного бюджета и государственный долг оставались умеренными. Большинство показателей развития человеческого потенциала продемонстрировали значительное улучшение и являются одними из самых высоких в странах Африки к югу от Сахары. Ожидаемая продолжительность жизни составляет 72 года, уровень детской смертности на протяжении последних 20 лет сократился в два раза, уровень грамотности достиг 80%, уровень набора в учреждения начального образования в последнее время составляет 100%. Уровень бедности снизился с 36,7 % в 2001 году до 26,6 % в 2007 году. Кабо-Верде относится к одной из немногих стран в Африке, планирующих добиться реализации всех целей, сформулированных в Целях развития тысячелетия. В 2008 году страна получила статус государства со средним уровнем доходов.

Кабо-Верде при поддержке МОТ прилагает активные усилия по обеспечению всеобщего охвата социальным обеспечением, объединяя постепенное расширение систем социального страхования, основанных на системе взносов, (вертикальный подход) с предоставлением не требующих взносов базовых пособий (горизонтальный подход).

В течение последних десяти лет охват социальным страхованием удвоился – с 14 до 29% экономически активного населения. Выплаты по социальному страхованию включают, в частности, пенсии по старости, нетрудоспособности и пенсии по случаю потери кормильца, страховое покрытие лечения, пособия по материнству, болезни, отцовству, а также пособия многодетным семьям. Основное учреждение социального страхования (INPS) в настоящее время предпринимает шаги, направленные на повышение эффективности, совершенствование управления и обеспечение согласованности деятельности, а также на распространение охвата им ранее не охваченных групп населения, таких как домашние работники и самостоятельно занятые лица.

В последние годы заметное развитие получили также различные программы социального обеспечения, финансируемые за счет налогов. Введенная в 1994 году пенсия, выплачиваемая не за счет взносов, в настоящее время охватывает 90% целевого контингента и она была усилена благодаря созданию Национального центра по социальным пенсиям (CNPS). Размер этой пенсии регулярно повышается и на сегодняшний день составляет 4.500 эскудо (около 60 долл. США), что является одним из самых высоких показателей на африканском континенте. Услугами

обязательного здравоохранения охвачено почти все население страны, что стало возможно благодаря совместным усилиям министерств здравоохранения и социального обеспечения. С момента получения независимости Кабо-Верде активно использует трудоемкие общественные работы (FAIMO) в качестве одного из средств гарантирования дохода для рабочей бедноты. Ежегодно от 15.000 до 20.000 человек, треть из которых – женщины, получают доступ к FAIMO, составляя значительную часть активного населения (около 15% в 1990 г.). Недавно была проведена реформа в области общественных работ, однако они остаются важным компонентом обеспечения гарантированного дохода, как для незанятого населения, так и для рабочей бедноты. Программа по обеспечению гарантированного дохода для детей реализуется, главным образом, в рамках программы организации школьного питания. Недавно дети с ограниченными возможностями были включены в пенсионную программу, финансируемую из фондов, образованных за счет работодателей без взносов работников.

Такие совместные и хорошо скоординированные усилия, направленные на расширение охвата систем социального обеспечения с использованием программ по выплате пенсий, финансируемых за счет и не за счет взносов, позволили обеспечить впечатляющий рост уровней охвата.

223. Основной урок, который был извлечен из более чем столетнего опыта работы, состоит в понимании того, что существуют различные институциональные подходы для достижения целей социальной политики. Важно, чтобы система социального обеспечения имела четкие цели, и чтобы осуществлялся постоянный контроль за ее эффективностью и действенностью. Постоянный контроль, скорее всего, ведет к постоянной адаптации этих систем к новым социально-экономическим и демографическим реалиям и меняющимся общественным ценностям. Наиболее эффективные системы социального обеспечения находятся в состоянии постоянного реформирования. Это является признаком институциональной прочности, а не недостатком их структуры.

4.1.2. Обеспечение внешней согласованности в более широком контексте социальной политики

224. Политика в области социального обеспечения поддерживает целый ряд более широких целей в области социальной защиты. Она может помочь устранить некоторые из существующих видов неравенства между мужчинами и женщинами на рынках труда, поддержать семьи, затронутые ВИЧ/СПИД путем обеспечения минимального дохода и оказания медицинской помощи и помочь трудовым мигрантам справиться с их специфическими рисками.⁴ Кроме того, «паллиативные» затраты на социальное обеспечение, например, выплаты пособий в случае возникновения несчастного случая на производстве и профессионального заболевания, могут быть уменьшены путем принятия «профилактических» снижающих риск профессионального заболевания мер, а также мер по охране здоровья.

Содействие обеспечению равных возможностей и равноправия и защита людей

225. Содействие обеспечению равных возможностей и равного обращения в области социальной защиты и занятости является частью основного мандата МОТ. И не случайно две конвенции МОТ, Конвенция 1962 года о равноправии в области социального обеспечения (118) и Конвенция 1982 года о сохранении прав в области социального обеспечения (157) прямо касаются вопросов равного обращения, недопущения дискриминации и защиты прав трудовых мигрантов. Содействие обеспечению равных

⁴ См. Рекомендацию МОТ 2010 года о ВИЧ/СПИДе и сфере труда (200); и МБТ: *Свод практических правил МОТ по вопросу «ВИЧ/СПИД и сфера труда»* (Женева, 2001 г.)

возможностей для групп населения, часто страдающих от дискриминации (включая женщин и трудовых мигрантов), имеет особую актуальность. С экономической точки зрения дискриминационная практика оказывает негативное влияние на функционирование рынков труда, препятствует эффективному распределению людских ресурсов и, в конечном итоге, сдерживает экономический рост. С социальной точки зрения дискриминационная практика приводит к социальной изоляции, в том числе лишает возможности получения образования, занятости, гарантированного дохода и доступа к социальным услугам, делает людей более уязвимыми и порождает бедность.

226. Что касается предотвращения дискриминации по признаку пола в области занятости и содействия более широкому участию в жизни общества, то хорошо выстроенные системы социального обеспечения могут сыграть важную роль в обеспечении более активного участия женской рабочей силы, в содействии официальному оформлению трудовых отношений как для женщин, так и для мужчин, а также в укреплении баланса между трудовыми и семейными обязанностями. Одним из примеров в этом отношении является предоставление пособий по материнству через системы социального страхования (в отличие от страхования ответственности работодателей), при которых ответственность за выплату заработной платы женщины по время отпуска по беременности и родам переходит от ее работодателя к более крупному фонду по страхованию рисков.⁵ Это выравнивает затраты на рабочую силу между мужчинами и женщинами и, тем самым, способствует предотвращению дискриминации в отношении молодых женщин на рынке труда и в то же самое время обеспечивает защиту дохода как для молодых матерей, так и их детей. Это наглядно свидетельствует о том, как хорошо организованные меры в области социальной защиты могут содействовать обеспечению равных возможностей и занятости женщин.

227. Содействие обеспечению равного обращения с трудовыми мигрантами в области социального обеспечения все чаще воспринимается как социальная, а не только экономическая необходимость. Также все чаще осознается тот факт, что исключение трудовых мигрантов из национальных систем социального страхования может привести к дроблению рынка труда, что будет иметь негативные последствия также и для местного населения. Включение же трудовых мигрантов в эти системы, причем на тех же условиях, что и граждан данной страны, позволит не только гарантировать равное обращение (как с точки зрения взносов, так и получаемых пособий), но и избежать такого дробления. Некоторые страны пересмотрели свои законодательства в области социального обеспечения таким образом, чтобы обеспечить равное обращение для трудовых мигрантов, или заключили двусторонние или многосторонние соглашения по вопросам социального обеспечения в целях обеспечения социальной защиты трудовых мигрантов (см. вставку 4.2, в которой представлен пример соглашения Секретариата Карибского сообщества (КАРИКОМ) о социальном обеспечении).

⁵ См. например, МБТ: *Feasibility study on the implementation of a maternity cash benefits scheme*, report to the Government of the Hashemite Kingdom of Jordan (Женева, 2007 г.).

Вставка 4.2
Соглашение КАРИКОМ о социальном обеспечении

Чтобы обеспечить социальную защиту трудовых мигрантов и членов их семей, государства-члены Карибского сообщества (КАРИКОМ) заключили в 1997 году многостороннее соглашение о социальном обеспечении, которое защищает право трудовых мигрантов на получение долгосрочных пособий по социальному обеспечению в участвующих в нем странах (Антигуа и Барбуда; Багамские Острова; Барбадос; Белиз; Доминика; Гренада; Гайана; Гаити; Сент-Китс и Невис; Сент-Люсия; Сент-Винсент и Гренадины; Суринам (за некоторыми исключениями); Тринидад и Тобаго; Соединенное Королевство). Соглашение КАРИКОМ о социальном обеспечении, цель которого заключается в согласовании законодательств государств-членов в области социального обеспечения, утверждает принципы равенства обращения в отношении лиц, проживающих в данных странах, независимо от их гражданства, согласно законодательству этих стран о социальном обеспечении, сохранения за ними приобретаемых или приобретенных прав, а также защиты и сохранения таких прав, независимо от смены места жительства на территориях соответствующих стран.

В соответствии с данным соглашением, трудовые мигранты в странах-участниках застрахованы в стране, в которой они работают, и имеют право на те же пособия, что и граждане принимающей страны. Взносы, уплаченные за предыдущие периоды их работы в других странах, учитываются при расчете причитающихся выплат.

Источники: База данных MOT MIGRANT о передовой практике в отношении мигрантов, и веб-сайт КАРИКОМ (www.caricom.org).

4.1.3. Обеспечение внешней согласованности мер экономической и социальной политики

Социальное обеспечение, занятость и выход на пенсию

228. Расходы системы социального обеспечения финансируются за счет налогов и взносов, что неизбежно сказывается на затратах на рабочую силу и налоговой нагрузке на работодателей и их работников. На протяжении многих десятилетий считалось, что это приводит к снижению конкурентоспособности и уменьшению занятости. И только в последние годы люди начали все чаще понимать, что затраты на социальное обеспечение, в действительности, являются инвестированием в эффективность производства и стабилизацию экономики и общества.

229. Однако структура пособий имеет большое значение. Неверные макроэкономические стимулы могут поставить под угрозу макроэкономические эффекты инвестирования в социальное обеспечение. Это может иметь место в том случае, если размеры или структура пособий служат причиной образования нежелательной степени бездеятельности или даже ухода с рынка труда, что приводит к образованию ненужных высоких коэффициентов иждивенчества, снижению производительности и, как следствие, к экономической неэффективности.

230. Для того чтобы стать эффективными, ответные меры в области политики, направленные на решение подобных проблем, могут потребовать внесения корректив в систему социального обеспечения, а также обеспечения возможностей предоставления качественных рабочих мест и надлежащей координации политики на рынке труда (в частности, активной политики на рынке труда) и политики в области заработной платы с политикой в области социального обеспечения. Меры, направленные на более широкое вовлечение фактических и потенциальных получателей пособий по социальному обеспечению, необходимы, однако они могут оказаться неэффективными, если не будут обеспечены возможности предоставления работы с достойным вознаграждением и достойными условиями труда.

231. Пенсия по старости (которую можно рассматривать в качестве отсроченной заработной платы) является пособием, специально предназначенным для того, чтобы люди могли по достижении предусмотренного возраста покинуть рынок труда.⁶ Пенсии из официальных фондов социального обеспечения глубоко укоренились в прочно устоявшихся традициях солидарности поколений; они быстро стали одной из важнейших частей договоренностей поколений общества и с тех пор рассматриваются в качестве необходимого дополнения к неформальным соглашениям. Общее понимание сути «выхода на пенсию» (а, следовательно, и «пенсионного пособия») претерпело за последнее столетие в Европе и других развитых странах определенные изменения, и теперь право выхода на пенсию гарантировано большей части их населения.

232. Когда, более 100 лет тому назад, были разработаны первые европейские программы, касающиеся пенсий, пенсии по старости выполняли достаточно узкую задачу обеспечения определенного дохода для тех, кто физически оказывался не в состоянии продолжать работать по причине своего возраста и состояния здоровья. Даже Конвенция 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (102) прямо связывает пенсионный возраст со способностью трудиться: «Установленный возраст не превышает 65 лет. Однако компетентный орган власти может установить более высокий возрастной предел с учетом работоспособности пожилых лиц в соответствующей стране» (статья 26, пункт 2). Отражая изменение в сохраняющемся на протяжении всей жизни балансе между работой и личной жизнью, фактический возраст выхода на пенсию начал постепенно снижаться в странах с высоким и в некоторых странах со средним уровнем доходов, несмотря на то, что, в среднем, люди стали жить дольше и все чаще пользоваться относительно качественными услугами здравоохранения. Сегодня же появляются признаки того, что тенденция к досрочному выходу на пенсию меняется или должна измениться.

233. И, напротив, в странах с низким и во многих странах со средним уровнем доходов со слабо развитыми системами социального обеспечения люди, возможно, и хотели бы досрочно выйти на пенсию, однако в силу экономических обстоятельств вынуждены продолжать работать. Не имея возможности получать приемлемую пенсию, они могут столкнуться с необходимостью работать против своей воли и, возможно, несмотря на ухудшающееся состояние здоровья. Подобная ситуация, по сути, продолжает сохраняться во всем мире: большинство людей продолжают работать до весьма преклонного возраста и часто – до смерти.

234. Следует различать недобровольные (вынуждающие) и добровольные (притягательные) факторы, определяющие решение о выходе на пенсию. Наиболее часто встречающимися вынуждающими факторами являются проблемы со здоровьем; к числу других факторов относятся сокращение штатов вследствие спада деловой активности или структурной перестройки экономики, снижение удовлетворенности условиями труда, обязанности по уходу, а также изменение в роли данного отдельного работника или характере выполняемой им работы. В числе притягательных факторов важнейшим является фактор устойчивого финансового положения, т.е. возможность позволить себе выйти на пенсию; другие факторы включают возможность заниматься домашним хозяйством и/или проводить время с семьей, а также желание посвятить время родным, близким и любимому занятию.

235. Важнейшей, но не единственной причиной для продолжения работы является финансовая необходимость. На решение лиц старшего возраста продолжать работать или вернуться на работу после некоторого периода отсутствия влияют также и другие причины и соображения личного характера. Удовлетворенность условиями труда и желание оставаться годным к работе и активным могут относиться к другим причинам

⁶ Следующий раздел основан на материалах МБТ: *Занятость и социальная защита в новом демографическом контексте* (Женева, 2009 г.).

для того, чтобы остаться на работе. Решение о досрочном выходе на пенсию может быть обусловлено слабым здоровьем, а хорошее здоровье, самочувствие и баланс между работой и личной жизнью могут оказаться факторами, мотивирующими решение остаться на работе. Отношения с сослуживцами и руководителями, в том числе чувства признательности и принадлежности, рассматриваются в числе преимуществ, вытекающих из многолетней трудовой деятельности, наряду с возможностью иметь дополнительное время для того, чтобы лучше подготовиться к выходу на пенсию.

236. Желание выхода на пенсию и планы пожилых работников, имеющих те или иные альтернативные варианты, необходимо рассматривать в более широком социальном контексте, включающем решения, которые должны быть приняты национальными и местными органами власти, предприятиями, социальными партнерами и широким кругом субъектов гражданского общества. Многие работники рассматривают право на получение пенсии и доступ к дешевому или бесплатному медицинскому обслуживанию в качестве отложенного вознаграждения за работу в предыдущие годы, как это недавно подтвердилось в ходе борьбы за сохранение установленного пенсионного возраста в некоторых странах. Общества, сохраняющие относительно низкий возраст ухода с рынка труда, должны понять, что такое скрытое перераспределение дохода может отразиться на общем уровне благосостояния, если оно не будет компенсировано ростом производительности труда сокращающейся численности рабочей силы. С учетом общих эффектов распределения, встает важная проблема, заключающаяся в том, как сочетать желания пожилых работников с потребностями компаний и организаций в рабочей силе и относительно ритмичным функционированием общества в целом.

237. Вопросы продления периода трудовой жизни и повышения процента занятости пожилых работников занимают важное место в стратегических программах многих стран. Европейский союз установил для себя две ключевые цели в отношении занятости пожилых работников. В 2001 году на заседании Европейского совета в Стокгольме была установлена цель, согласно которой к 2010 году не менее 50% населения ЕС в возрасте 55–64 лет должны работать. За этим последовал вывод заседания Европейского совета в Барселоне в 2002 году о том, что «следует добиваться постепенного увеличения к 2010 году приблизительно на пять лет фактического среднего возраста прекращения трудовой деятельности в странах ЕС». Цель этого заключалась в том, чтобы активизировать усилия направленные на предоставление возможности пожилым работникам дольше оставаться на рынке труда. Необходимость улучшения положения пожилых работников на рынке труда учтена в *Всеобъемлющих руководящих указаниях в рамках стратегии «Европа 2020», касающихся экономической политики и политики в области занятости государств-членов Европейского сообщества*.⁷ В этих руководящих принципах подчеркивается необходимость обоснования стратегий в целях управления стареющей рабочей силой, наряду с разработкой согласованной и последовательной экономической и социальной политики. В них также подчеркивается необходимость содействия более широкому участию в составе рабочей силы путем реализации политики, направленной на стимулирование активной старости, обеспечение равенства полов и равной оплаты за равный труд, а также на интеграцию молодежи, лиц с ограниченными возможностями, легальных мигрантов и других представителей уязвимых групп населения в рынок труда.

238. Однако продление периода трудовой жизни подходит не каждому. Во-первых, речь идет о людях старшего возраста с ухудшившимся состоянием здоровья или о тех, кто проработал свою трудовую жизнь в тяжелых условиях труда или вносил в течение продолжительного периода взносы. Проведенные исследования указывают на тот факт,

⁷ Европейская комиссия: *Europe 2020: Integrated guidelines for the economic and employment policies of the Member States* (Брюссель, 2010 г.).

что состояние здоровья и условия труда являются важными факторами, объясняющими досрочный уход с рынка труда. Работники физического труда и менее квалифицированные рабочие, скорее всего, предпочтут выйти на пенсию раньше, чем работники умственного труда и высококвалифицированные работники. Как качественные аспекты труда, так и состояние здоровья работника являются важными факторами при определении степени вовлеченности пожилых работников в рынок труда.

239. Исследования, проведенные в странах Латинской Америки, также указывают на важную взаимосвязь между качеством работы, состоянием здоровья и продолжительностью трудовой жизни.⁸ Кроме того, условия труда пожилых работников могут оказывать влияние на предпочтение, которое они отдают досугу по сравнению с работой. Тяжелый, причиняющий вред здоровью и низкооплачиваемый труд вряд ли будет являться стимулом для продолжения трудовой деятельности. В тех случаях, когда люди, не достигшие официально установленного пенсионного возраста, не могут работать по причине неудовлетворительного состояния их здоровья, они должны иметь возможность рассчитывать сначала на соответствующую пенсию по нетрудоспособности, а по достижении официально установленного пенсионного возраста – на достойную пенсию. Что касается других работников, то решение о выходе на пенсию до достижения официально установленного пенсионного возраста может быть принято абсолютно добровольно, как например, в случае тех, кто начал свою трудовую деятельность в относительно молодом возрасте и поэтому на протяжении многих лет делал отчисления в систему социального обеспечения. Досрочный выход на пенсию для этой группы работников полностью оправдан, и эти работники должны иметь возможность выйти на пенсию на приемлемых для них условиях и получать при этом достойную пенсию по старости. Чтобы продолжать работать, человек должен иметь хорошее здоровье, быть готовым работать дольше и иметь возможность делать это. Условия труда работников пожилого возраста, безопасность и гигиена труда, возможность для постоянного повышения квалификации, нормальная продолжительность рабочего времени и организация труда на протяжении всего жизненного цикла – все эти факторы в данном случае играют важную роль.

240. Ключевые меры в области политики, способствующие обеспечению продуктивной занятости и достойного труда для людей пожилого возраста, должны включать проведение реформ, при которых пенсионная система сама создает эффективные стимулы для более позднего выхода на пенсию, в тех случаях, когда это возможно; однако они должны сочетаться с принятием программных мер в других областях: стимулированием занятости пожилых работников, борьбой с предрассудками и дискриминацией по возрасту, содействием развитию занятости и повышению квалификации, обеспечением безопасных и здоровых условий труда, адаптацией рабочего времени, трудовой жизни и организации труда.⁹

241. В перспективе каждое общество должно обеспечить баланс интересов тех, кто активно вносит взносы и платит налоги, интересов групп, желающих выйти на пенсию раньше или позже, потребностей экономики в поддержании определенной численности рабочей силы, необходимой для производства желаемого уровня национального дохода, отдавая при этом предпочтение, в основном, национальной рабочей силе, и небольшим семьям. С математической точки зрения эти дилеммы могут быть разрешены. С политической точки зрения дискуссий по вопросу о пенсионном возрасте гораздо больше, чем рассуждений о политике в области социального обеспечения; ведутся

⁸ J.A. Paz: *Envejecimiento y empleo en América Latina y Caribe*, Employment Working Paper No. 56 (Женева, МБТ, 2010 г.).

⁹ Эти меры подробно рассматриваются в докладе МБТ: *Занятость и социальная защита в новом демографическом контексте* (Женева, 2010 г.), Глава 3.

баталии по поводу определения размера экономики, распределения ее дохода и самой структуры общества.

Содействие официальному оформлению трудовых отношений

242. Одной из наиболее сложных задач, стоящих перед многими странами, является высокий уровень неформальной занятости и риск дальнейшего роста ее масштабов. Согласно выводу Международной конференции статистиков труда,¹⁰ отсутствие охвата системами социального обеспечения является одной из отличительных черт неформальной занятости. Многие страны с низкими и средними доходами отличаются высокие уровни неформальной занятости. Во многих регионах мира большая часть рабочей силы трудится в условиях отсутствия официально оформленных трудовых отношений и социального обеспечения. Хотя уровни неформальных отношений в большинстве стран с высокими доходами, как правило, значительно ниже по сравнению со странами с низкими и средними доходами, существует определенное беспокойство по поводу роста ненадежной и неформальной занятости в некоторых странах. Последствия глобального финансового и экономического кризиса также способствовали росту неформальной занятости во многих частях мира и могут негативным образом отразиться на социально-экономическом развитии в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

243. Одна из проблем официального оформления трудовых отношений заключается в обеспечении охвата работников, занятых на малых и микро предприятиях, а также самостоятельно занятых работников. Охват этих групп системами социальной защиты, предусмотренной законодательством о труде и социальном обеспечении, является важным шагом, однако этого недостаточно для обеспечения эффективного охвата, поскольку это законодательство не всегда соблюдается. Ряд стран содействуют расширению охвата для этих групп (см. вставку 4.3 на примере Иордании).

Вставка 4.3 Содействие охвату системами социального обеспечения работников малых предприятий в Иордании

Вслед за началом в Иордании в 2005 году Глобальной кампании в поддержку социального обеспечения и охвата для всех, Корпорация по вопросам социального обеспечения Иордании приступила к осуществлению инициативы по расширению охвата, основное внимание которой было сконцентрировано на малых предприятиях с числом занятых менее пяти человек, количество которых, по оценкам, составляло 150.000, с общим числом занятых в 340.000 человек. Местная информационная и регистрационная кампания в провинции Акаба в ноябре 2009 положила начало осуществлению этой программы, которая последовательно охватила провинции Ирбид и Маан. Ожидается, что сфера охвата будет увеличиваться на 10.000 работников в год, по мере охвата кампанией всей страны к концу 2011 года. Новый закон по вопросам социального обеспечения, принятый в 2010 году, расширил установленный законом охват, включив в него работников малых предприятий.

Источник: Основано на материалах, представленных Корпорацией по вопросам социального обеспечения, Иордания.

¹⁰ Международная конференция статистиков труда: *Guidelines concerning a statistical definition of informal employment* (Женева, МБТ, 2003 г.).

244. Некоторые страны при определенных условиях снижают малым предприятиям ставки взносов на временной или постоянной основе. Такая политика может оказаться очень эффективной для преодоления первоначальных трудностей, с которыми сталкиваются вновь создающиеся и растущие предприятия, однако такие меры должны разрабатываться очень тщательно с тем, чтобы избежать отрицательных последствий, касающихся достаточности предоставляемых пособий, равенства между различными группами застрахованных лиц или финансовой устойчивости систем социального обеспечения в целом.

245. Попытки облегчить административные процедуры для малых предприятий могут иметь аналогичный результат и стимулировать соблюдение законодательных требований. Сложные и непрозрачные административные процедуры являются главной проблемой для малых предприятий, особенно в части административных процедур, связанных с регистрацией работников предприятий и выплатами регулярных взносов с зарплаток, которые часто оказываются нестабильными.¹¹ В некоторых странах к положительным результатам привели пересмотр административных процедур или создание центров поддержки малых предприятий (см. вставку 4.4 на примере Болгарии).

Вставка 4.4
Содействие охвату системами социального обеспечения
работников малых предприятий в Болгарии

С целью формализации нерегулярной занятости Болгарская промышленная ассоциация (БПА) совместно с МОТ инициировала проект, результатом которого стало открытие Центров уплаты взносов (ЦУВ) при региональных организациях работодателей (членах БПА). Эти центры, созданные по образцу общественных секретариатов Бельгии, оказывают помощь аффилированным малым и средним предприятиям (до 50 работников) в административном прохождении регистрационных процедур, расчете заработной платы, выплате взносов и консультировании по вопросам законодательства в области социального обеспечения. Основные задачи этих центров заключаются в том, чтобы уменьшить масштабы неформальной экономики в Болгарии (одна из приоритетных целей БПА); и расширить объем услуг, предоставляемых организациями работодателей своим членам. Вопросы регулирования деятельности ЦУВ были включены в Кодекс социального обеспечения, и эти центры должны проходить регистрацию в Национальном агентстве по доходам и Национальном институте социального обеспечения.

Источники: На основе материалов МБТ: A solution for members of employers organisations: The Payroll Administration Services. How to move from informality to formality (Женева и Будапешт, 2005 г.); Европейская комиссия: Models to reduce disproportionate regulatory burden on SMEs. Доклад Группы экспертов (Брюссель, 2007 г.).

246. Более значительная гибкость в вопросах сбора взносов может также содействовать участию в программах социального обеспечения людей, имеющих нерегулярные доходы. Программы *monotributista* (внесение единых небольших взносов), внедряемые в настоящее время в Латинской Америке, показывают, что они могут подключить к этим программам людей, которые до настоящего времени фактически были исключены из них. (см. вставку 4.5).

¹¹ См., например, МБТ: *Decent work and the transition to formalization: Recent trends, policy debates and good practices*, Report of the Tripartite Interregional Symposium on the Informal Economy: Enabling Transition to Formalization, Женева, 27-29 ноября 2007 г. (Женева, 2007 г.).

Вставка 4.5 **Программы *monotributista* в Аргентине, Бразилии и Уругвае**

Аргентина, Бразилия и Уругвай расширили сферу охвата систем социального обеспечения, включив в нее независимых работников, с помощью программ *monotributista*, которые представляют собой комплексные и упрощенные национальные программы по уплате налогов и взносов в фонды социального обеспечения для малых предприятий и независимых работников.

В Аргентине независимые работники (к которым относится большая часть категорий самозанятых работников и независимых специалистов с регулярным доходом) законодательно включены в Единую систему пенсий и пенсионного обеспечения (*Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, SIJP*). Работники, входящие в категорию лиц, вносящих взносы в небольших размерах, могут зарегистрироваться через упрощенную программу для лиц, вносящих взносы в небольших размерах (*Monotributo*), которая охватывает подоходные налоги, налог на добавленную стоимость и пенсионные взносы. Эта программа также применима к лицам, вносящим взносы в небольших размерах (*Monotributo Eventual*), а также к определенным категориям уязвимых работников, которые зарегистрированы, но при определенных условиях освобождены от выплат налогов и взносов (*Monotributo Social*).

В Уругвае очень мелкие предприятия (определяемые по нескольким критериям, включая число нанимаемых работников и величину оборота) могут воспользоваться общей программой налогообложения (*monotributo*) для уплаты налогов и взносов в фонды социального обеспечения. Хотя первоначально эта программа была ограничена несколькими видами предприятий, реформа, проведенная в 2007 году, расширила сферу применения программы, включив в нее большее число учреждений. Эта программа обеспечивает доступ ко всем пособиям по социальному страхованию, за исключением пособий по безработице.

В Бразилии программа *monotributo* охватывает занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью лиц и малые предприятия; она предлагает три различных программы (введенные в 1996, 2007 и 2009 гг.) в зависимости от размера предприятия.

Имеющиеся данные о программах *monotributista* позволяют предположить, что в результате их реализации удалось расширить степень охвата независимых работников, однако к их планированию следует подходить очень тщательно с тем, чтобы обеспечить равенство между различными категориями работников.

Источник: На основе документа Fabio M. Bertranou: *Informal economy, independent workers and social security coverage in Argentina, Chile and Uruguay* (Сантьяго, МОТ, 2007 г.).

247. Международный опыт показывает, что существуют возможности для разработки таких программ социального обеспечения, которые могут активно содействовать формализации занятости.

248. Это может быть проиллюстрировано на примере включения в сферу охвата систем социального обеспечения домашних работников (большая часть которых – женщины), сталкивающиеся со специфическими проблемами, возникающими в связи с тем, что их работодатели – это, в основном, частные домохозяйства, а не компании, а также в связи с нетипичностью и нестабильностью домашнего труда.¹² Принимаемые меры, вероятно, могли бы стать успешными, если были бы объединены несколько факторов, например, привлекательные и доступные пакеты пособий для работников; стимулы для работодателей и меры по разъяснению и обеспечению применения, например, проведение информационно-пропагандистских кампаний по вопросам значимости охвата социальным обеспечением; подключением национальных организаций работодателей и работников; эффективная система контроля. Ряд стран (включая

¹² См. МБТ: *Достойный труд для домашних работников*, доклад IV(1), Международная конференция труда, 99-я сессия, Женева, 2010 г.

Индию и Уругвай) включили в сферу действия своего трудового законодательства и охвата системами социального обеспечения домашних работников. Южная Африка включила домашних работников в систему страхования по безработице (см. вставку 4.6). Некоторые страны (например, Бельгия, Бразилия, Германия, Франция) предоставляют работодателям, официально оформляющим свои трудовые отношения, налоговые стимулы, включая тем самым домашний труд в систему упрощенной уплаты взносов в фонды социального обеспечения. Оценка влияния и жизнеспособности принимаемых на настоящий момент мер будет иметь чрезвычайно важное значение для закрепления успеха в деле расширения сферы охвата социальной защитой растущего (состоящего, главным образом, из женщин) сектора домашнего труда.

Вставка 4.6
Распространение сферы охвата системой страхования по безработице на домашних работников в Южной Африке

В 2003 году Министерство труда включило домашних работников в Фонд страхования по безработице (ФСБ). ФСБ был учрежден для предоставления денежных пособий работникам на период безработицы. Он предоставляет пособия по безработице, беременности и родам, а также пособия в случае болезни или смерти и охватывает всех домашних работников, включая помощников по хозяйству, садовников, домашних водителей и лиц, которые ухаживают за кем-либо в доме (к этой категории не относятся сельскохозяйственные рабочие).

В обязанности работодателей входит регистрация работников в ФСБ, уплата регулярных взносов и предоставление подробных сведений о своих работниках в случае каких-либо изменений. В законе четко установлено, что несоблюдение этих правил является наказуемым правонарушением. Работодатели обязаны платить в фонд страхования по безработице 2% от величины ежемесячной заработной платы каждого работника, из которых работодатель и работник вносят взносы в размере 1%. Домашние работники могут потребовать выплатить им пособия, если они работают более чем на одного работодателя и потеряли работу у одного из них, а также в случае смерти работодателя. Вносящий взносы работник, потерявший работу у одного работодателя, несмотря на то, что у него есть работа, имеет право на пособие при условии, что его общий доход оказался ниже уровня пособия, которое он получал бы, будучи безработным. Кроме того, работники должны быть зарегистрированы в качестве лиц, находящихся в поисках работы, и готовых приступить к работе. ФСБ разработал процедуры и организовал бесплатные онлайн-услуги для минимизации административных барьеров для работодателей и работников и снижения административных расходов для Фонда.

С 2003 по 2008 годы фонд зарегистрировал более 633.000 домашних работников и более 556.000 работодателей и собрал более 395 млн рандов (53 млн долл. США). К 2008 году свыше 324.000 временно безработных домашних работников получили пособия, что составило примерно 200 млн рандов (27 млн. долл. США) из выплат по социальному обеспечению. Большинство лиц, получающих пособия, – женщины.

249. Еще одной важной проблемой является распространение сферы охвата систем социального обеспечения на работников, занятых в сельском хозяйстве. Преобладание сезонной работы, низкая и нерегулярная заработная плата, а также размеры и тип хозяйств, создают особые проблемы для расширения охвата систем социального обеспечения. Это имеет особое значение для женщин, которые часто работают на семейном предприятии бесплатно. Однако международный опыт также показывает ряд возможных ответных программных мер по расширению охвата систем социального обеспечения, включая пенсии жителям сельских районов (например, Бразилия), установление графиков уплаты взносов, привязанных ко времени сбора урожая (например, в рамках местных программ медицинского страхования в Объединенной Республике Танзании) или субсидируемое медицинское страхование (например, Гана).

250. Наличие неформальной занятости является одним из основных препятствий на пути экономического развития. Ни одно общество не может полностью раскрыть потенциал своей рабочей силы и тем самым потенциал своей экономики, если значительная часть его рабочей силы используется на нерегулярной, незащищенной и, как следствие этого, низкопродуктивной работе. Пособия по социальному обеспечению могут повысить производительность, однако следует принять меры для того, чтобы они в то же время не создавали серьезных препятствий для формальной экономики. Продуманная структура административных систем представляет собой одно из необходимых условий для сокращения числа административных барьеров на пути уплаты взносов и налогов; еще одним условием является привлекательность пособий, которая стимулирует внесение взносов, однако, в конечном итоге, эффективное и надежное правоприменение является достаточным условием, определяющим добровольный или принудительный характер программ. До тех пор, пока государство не будет инвестировать в развитие своего потенциала по обеспечению сбора налогов и взносов, оно никогда не сможет освободиться от существования неформальной экономики.

Эффективный цикл социально-экономического развития

251. Инвестиции в расширение социальной защиты (социального обеспечения) являются ключевым элементом в согласованной стратегии социально-экономического развития. В случае грамотного планирования и управления, подобные инвестиции могут дать толчок образованию эффективного цикла, ведущего к логически последовательному ряду программных мер в области социального обеспечения и занятости. Очевидно, что без инвестиций в расширение, по крайней мере, базовой системы социальной защиты страны не смогут полностью раскрыть потенциал своей рабочей силы и, следовательно, не смогут полностью реализовать собственный потенциал роста. Потому что такие инвестиции создадут основу для эффективной политики в области занятости, которая затем сможет привести к более быстрым темпам формализации рабочей силы, а значит, к более высоким уровням темпам устойчивого и справедливого роста – необходимого условия для финансирования более высоких уровней общественного благосостояния. Этот процесс развития должен базироваться на заслуживающих доверия принципах, как это предусмотрено в нормах МОТ, направляться социальным диалогом в целях достижения согласия в обществе и осуществляться в рамках процессов реализации Программ достойного труда на страновом уровне.

252. Подобные инвестиции будут способствовать тому, чтобы население стало более здоровым, имело полноценное питание, образование и поэтому обладало всем необходимым для работы в формальной экономике. Только в том случае, если люди смогут переходить из неформальной экономики в формальную и, таким образом, из категории работников с низкой производительностью труда в категорию формальных работников, которые платят налоги и взносы в фонды социального обеспечения, экономика сможет на самом деле расти; а доходы смогут облагаться налогом для финансирования расходов государства и систем социального обеспечения, что поможет достичь более высоких уровней благосостояния и роста. Как только люди смогут выйти на формальный рынок труда, более высокие уровни социального обеспечения, при условии их надлежащего планирования, создадут необходимые стимулы для того, чтобы работники оставались в сфере формальной занятости, а также обеспечат устойчивое финансовое положение, позволяющее человеку адаптироваться к технологическим и экономическим переменам с помощью обучения и переподготовки. Более высокий уровень социального обеспечения является одним из условий, необходимых для поддержания высоких уровней формальной занятости.

4.2. Создание и обеспечение доступности и финансовой устойчивости систем социального обеспечения

253. Обеспечение доступности и устойчивости систем социального обеспечения стало основной задачей для стран на всех этапах экономического развития. В течение последних десятилетий много говорили и писали о финансовой устойчивости более высоких уровней защиты, особенно о необходимости ограничивать расходы в стареющих обществах. Однако в любой разумной дискуссии по вопросу о доступности следует не только рассматривать вопросы о расходах систем социального обеспечения и их краткосрочных финансовых последствиях, но и проводить сравнение как краткосрочных, так и долгосрочных затрат с последствиями и выгодами, при этом не только сиюминутными, но и теми, которые будут иметь место в долгосрочной перспективе. Задача поддержания и расширения бюджетного пространства, а также определения оптимальных уровней общего объема расходов сохраняет свою актуальность по мере развития экономик, вынужденных определять оптимальное соотношение между расходами на социальную сферу и другими конкурирующими сферами государственных расходов. Это также остается актуальной проблемой даже для стран с высоким уровнем экономического развития. Однако необходимость финансирования расширяющихся пакетов мер по стимулированию экономики окажет в ближайшем будущем дополнительное давление на бюджетные расходы, выделяемые на социальные нужды.

254. Проблема доступности любой системы социального обеспечения может решаться в соответствии с тремя критериями: 1) система социального обеспечения должна быть основана на разумном соотношении между финансовыми расходами и результатами; 2) она должна избегать негативных внешних эффектов; и 3) должен быть найден разумный баланс между пособиями, финансируемыми за счет взносов, и пособиями, финансируемыми за счет налогов. Приняв эти критерии за точку отсчета, авторы следующего раздела будут рассматривать вопросы, касающиеся доступности социального обеспечения как в странах с развитыми системами социального обеспечения, так и в более бедных странах.

4.2.1. Доступность базовых систем

255. Только в последние годы многие страны с низкими и средними доходами вынуждены были признать то положительное воздействие на стабилизацию в социально-экономической сфере, которое могут оказывать инвестиции в социальное обеспечение, и они начали планомерно включать системы социального обеспечения в стратегии своего развития. Очевидно, что большинство правительств, попросту, предполагали, что социальные выплаты представляют собой слишком большое бремя для развивающихся экономик, представляют опасность для экономического роста и поэтому являются слишком большой роскошью для наиболее бедных стран. Между тем, многие из этих стран до наступления современного глобального экономического спада находились в состоянии продолжительного социального кризиса. Тем не менее, существует множество экономических аргументов в защиту выделения ресурсов для инвестирования в социальное обеспечение. В 2005 году Всемирный банк отметил, что бедность представляет собой определенный риск для безопасности, а отсутствие безопасности препятствует развитию инвестиционного климата.¹³ Широко признается также, что люди могут участвовать в производительной деятельности только в том случае, если они имеют хотя бы минимальный уровень материального обеспечения и, следовательно, могут позволить принимать на себя предпринимательские риски, если они

¹³ Всемирный банк: *Доклад о мировом развитии 2005 года: A better investment climate for everyone* (Вашингтон, округ Колумбия, 2004 г.).

здоровы и сыты и если они имеют хотя бы разумный уровень школьного образования. Без базовых программ социальных выплат, способствующих сохранению здоровья, обеспечению адекватных уровней питания и социальной стабильности, страны не смогут полностью реализовать свой производственный потенциал.

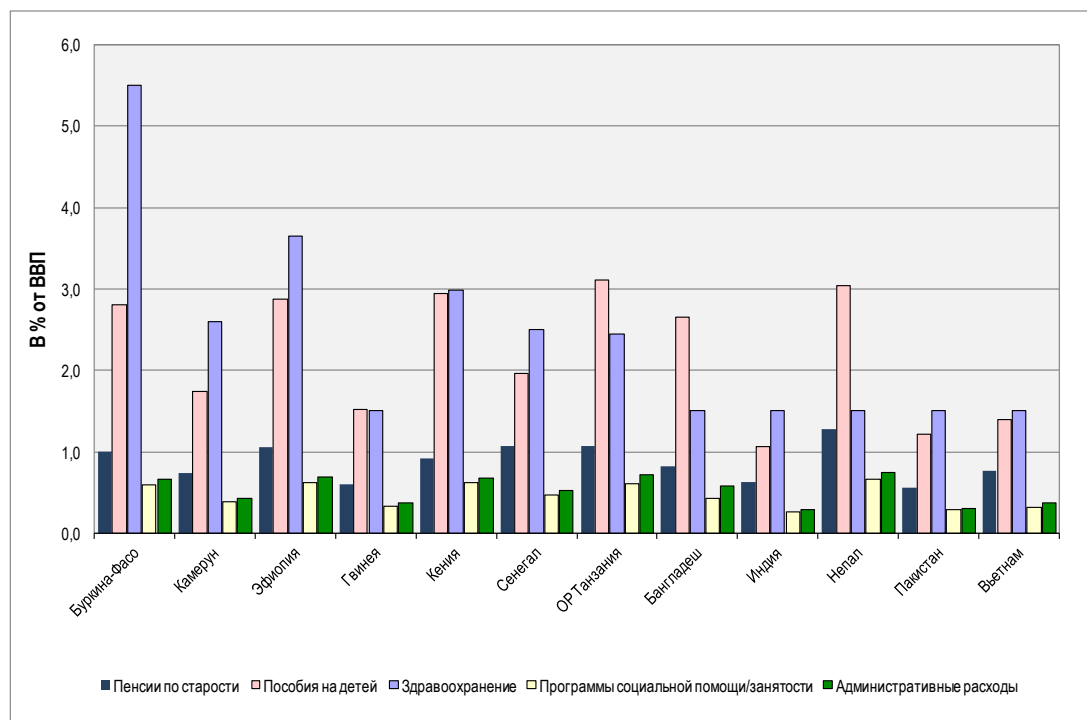
256. Объем государственных ресурсов, выделяемых на социальное обеспечение, имеет значение в том плане, что он касается уровней фактического покрытия и социальных последствий. Наглядным примером этого является здравоохранение. Если наличные расходы частных лиц не дополняются значительными государственными расходами на здравоохранение (т. е. расходами из государственного(ых) бюджета(ов) и систем социального обеспечения), то можно ожидать высокого прогнозируемого уровня смертности и снижения числа лиц, обладающих хорошим здоровьем. То же самое касается инвестиций в денежные пособия, которые обеспечивают гарантированные доходы в старости, в случае потери трудоспособности, при безработице и т.д.; существует жесткая взаимозависимость между тем, сколько страны инвестируют в пособия по социальному обеспечению и другими социальными показателями.

257. В течение длительного времени многие лица, занимающиеся планированием процесса развития, предполагали, что в таких странах не хватает бюджетных средств, которые могли бы выделяться на финансирование пособий по социальному обеспечению, и поэтому для них социальное обеспечение является недоступным. Это предположение несостоятельно: как показали сделанные в рамках МОТ последние оценки расходов на минимальный пакет социального обеспечения в странах с низкими доходами, такой пакет доступен даже для самых бедных стран. В двух исследованиях МОТ, касающихся оценки расходов¹⁴ в семи странах Африки южнее Сахары и пяти странах Азии, представлены первые расчеты расходов на предполагаемый базовый пакет социальной защиты в странах с низким уровнем доходов в настоящее время и в ближайшие десятилетия. Ориентировочный пакет включал базовые пособия на детей, универсальный доступ к основным услугам здравоохранения, программу гарантирования занятости (100 дней) для малоимущих людей трудоспособного возраста и базовые пенсии по старости и нетрудоспособности.¹⁵ Эти исследования показывают, что первоначальные валовые годовые затраты на общий базовый пакет социальной защиты (за исключением доступа к основным услугам здравоохранения, которые в определенной части уже финансируются) планируются в 2010 году в пределах от 2,2 до 5,7% от ВВП (см. диаграмму 4.1).

¹⁴ Результаты этих двух исследований кратко сформулированы в документах МБТ: *Can Low-income Countries Afford Basic Social Security?*, Social Security Policy Briefings Paper 3 (Женева, 2008 г.). См. также K. Pal et al.: *Can Low Income Countries Afford Basic Social Protection? First Results of a Modelling Exercise*, Issues in Social Protection Discussion Paper 13 (Женева, МБТ, 2005 г.); S. Mizunoya et al.: *Can Low Income Countries Afford Basic Social Protection? First Results of a Modelling Exercise for Five Asian Countries*, Issues in Social Protection Discussion Paper 17 (Женева, 2006 г.).

¹⁵ Предполагалось, что моделируемые общие пенсии по старости и нетрудоспособности составят 30% от ВВП на душу населения с максимальным значением в 1 долл. США (ППС) в день (это значение должно увеличиваться с учетом инфляции), и они будут выплачиваться всем мужчинам и женщинам в возрасте 65 лет и старше, а также лицам трудоспособного возраста с серьезными нарушениями здоровья (предполагалось, что число лиц, имеющих право на пенсию по нетрудоспособности, составляет 1% от всего трудоспособного населения, что отражает очень консервативную оценку доли нетрудоспособных). Объем пособий на детей был установлен на уровне, который в два раза меньше объема средств, выделяемых на пенсии. Расходы на всеобщий доступ к основным услугам здравоохранения были подсчитаны на основе норматива здоровья людских ресурсов в 300 работников здравоохранения на 100.000 человек.

Диаграмма 4.1. Расходы на отдельные компоненты базового социального пакета в % от ВВП для некоторых стран Африки и Азии, 2010 г.



Источник: Расчеты МБТ.

258. В то время как стоимость базового пакета социальной защиты, по-видимому, является доступной для многих стран с низкими доходами, в большинстве случаев следовало бы внедрять этот пакет постепенно. Некоторым из этих стран может потребоваться сотрудничество с международным сообществом доноров в течение соответствующего переходного периода. Страны с низкими доходами, возможно, смогут также перераспределить свои имеющиеся ресурсы, например, путем постепенного увеличения объема расходов на социальную защиту для достижения возможной цели, например, показателя на уровне 20% от общего объема государственных расходов.

259. Результаты микромоделирования для Объединенной Республики Танзании и Сенегала показывают, что введение базовых денежных пособий по старости может оказать существенное влияние на снижение уровня бедности.¹⁶ Эти имитационные модели определили стоимость пенсионных пособий по старости и нетрудоспособности в размере, зафиксированном на уровне 70% от продовольственной черты бедности на каждого человека, имеющего право на данное пособие. Результаты имитационного моделирования показывают, что в Объединенной Республике Танзании универсальная пенсия по старости сократила бы уровень бедности на 9% со значительно более существенным эффектом (36%) для пожилых мужчин и женщин и на 24% для лиц, проживающих в домашних хозяйствах, где имеются члены семьи преклонного возраста. Аналогичным образом, ожидается, что для Сенегала пенсии по старости и нетрудоспособности окажут более положительное воздействие на пожилых людей, особенно пожилых женщин и членов их семей.

260. Еще более убедительным, чем теоретические изыскания, является реальный жизненный опыт. Существует постоянно растущий объем информации, поступающей

¹⁶ F. Gassmann and C. Behrendt: *Cash benefits in low-income countries: Simulating the effects on poverty reduction for Senegal and Tanzania*, Issues in Social Protection Discussion Paper 16 (Женева, 2006 г.).

из развивающихся стран, об успешном внедрении базовых пакетов социального обеспечения (см. Главу 3). Существует много путей для обеспечения доступного охвата социальным обеспечением в стране со средними или низкими доходами в качестве первого шага на пути к разработке национальной стратегии развития в области социального обеспечения. В то время как одни страны стремятся расширить системы социального страхования и объединить их системами социального обеспечения, другие выделяют субсидии для охвата социальным страхованием неимущих с тем, чтобы обеспечить им возможность участвовать в общих программах, а третьи пытаются создать финансируемые за счет налогов универсальные или обусловленные программы, именуемые также программами социальных выплат. Каждый подход имеет как свои достоинства, так и недостатки и каждый будет зависеть от национальных ценностей, прошлого опыта и институциональных структур. Данные свидетельствуют о том, что почти во всех странах возможен прогресс в области расширения охвата социальным обеспечением.

Создание необходимого бюджетного пространства в развивающихся странах

261. Понятие «бюджетное пространство» появилось недавно во время дискуссий и дебатов, проходящих в рамках международных организаций (особенно в контексте достижения ЦРТ).¹⁷ Бюджетное пространство было определено как «наличие возможностей маневра бюджетными средствами, которые позволяют правительству предоставлять ресурсы для реализации желаемой цели, не нанося ущерба устойчивости финансового положения правительства».¹⁸ Понятие «бюджетное пространство» появилось в силу давления, оказываемого на правительства с целью ослабления бюджетных норм для высвобождения средств на производительные инвестиции, имеющие большой срок окупаемости. На начальном этапе такие инвестиции были нацелены, главным образом, на накопление основного капитала, однако постепенно эта мотивация стала применяться и к инвестициям в человеческий капитал (главным образом, в здравоохранение и образование), поскольку, как утверждалось, эти инвестиции также окупают себя в долгосрочной перспективе. При создании бюджетного пространства следует также принимать во внимание возможность расширения сферы мобилизации внутренних ресурсов страны, а также проведения реформ, необходимых для обеспечения надлежащего управления и создания институциональной и экономической среды с тем, чтобы обеспечить эффективность этих мер политики.¹⁹

262. Страны с низкими доходами, для которых характерны широкие масштабы бедности и крупные сектора неформальной экономики, нуждаются в социальном обеспечении даже в большей степени, чем другие страны, хотя они могут иметь различные приоритеты в отношении того, какие направления развивать в первую очередь, и какие пособия необходимо финансировать и предоставлять. Существуют данные исследований, которые ясно показывают, что социальное обеспечение в этих странах

¹⁷ Этот раздел основан на документе L. Aguzzoni: *The concept of fiscal space and its applicability to the development of social protection policy in Zambia* (Женева, МБТ, готовится к изданию); см. также M. Cichon et al.: *Financing Social Protection* (Женева, МОТ и МАКО, 2004 г.).

¹⁸ P. S. Heller: *Understanding Fiscal Space*, IMF Policy Discussion Paper (Вашингтон, округ Колумбия, МВФ, 2005 г.), стр. 3. См. также R. Perotti: *Fiscal policy in developing countries: A framework and some questions*, Policy Research Working Paper (Вашингтон, округ Колумбия, Всемирный банк, 2007 г.).

¹⁹ R. Roy and A. Heuty: *Fiscal Space: Policy options for financing human development* (Нью-Йорк, ПРООН, 2009 г.).

не только может быть доступным, но оно является необходимым в качестве одного из факторов развития.²⁰

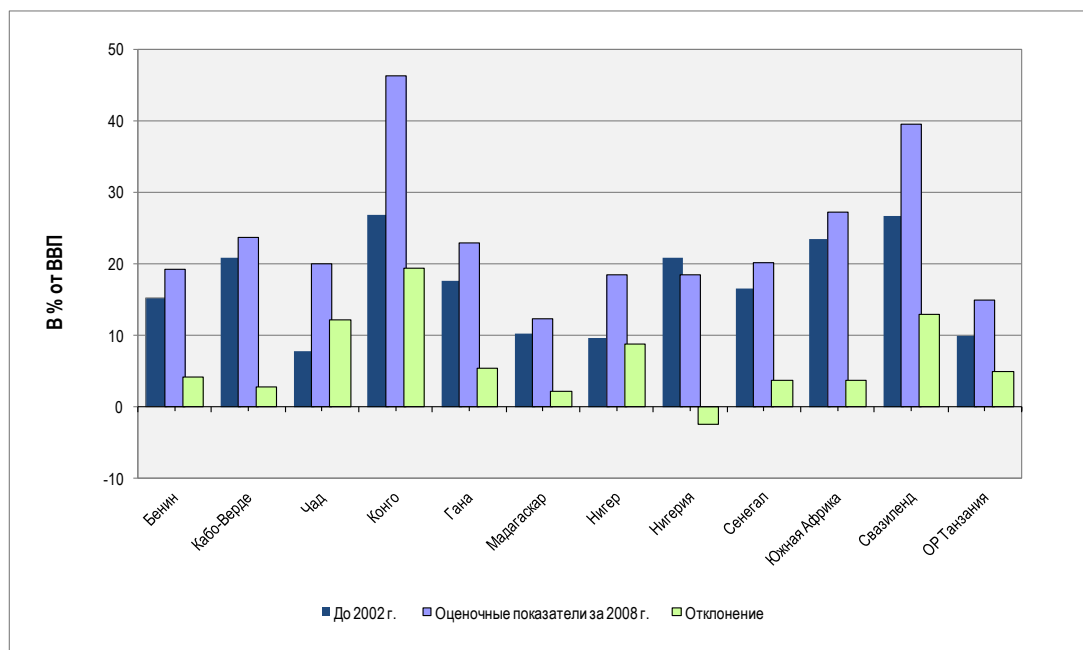
263. Как видно из Главы 2.3, объемы инвестиций в социальное обеспечение (и, как следствие, распространение и степень охвата населения социальным обеспечением) зависят в значительной степени от преобладающей в данный момент политической и социальной воли (правительств, налогоплательщиков, электората): это то, что в значительной степени определяет бюджетное пространство, имеющееся для финансирования именно этих, а не иных программ.

264. Поэтому все страны, независимо от уровня их доходов, обладают известной степенью свободы в определении своей политики. Как показано в докладе МОТ *Социальное обеспечение в мире в 2010-11 годах*,²¹ существует слишком слабая взаимозависимость между уровнями ВВП и масштабами государственного управления. Страны со сходными уровнями доходов значительно отличаются друг от друга в отношении масштабов государственного управления, определяемых размерами государственных финансов. Во многих случаях это является результатом различных, часто исторически сформированных предпочтений общества. Однако в некоторых случаях, когда государственные расходы очень незначительны, это может просто указывать на отсутствие у органов власти достаточных возможностей для повышения налогов, а также сбора налогов и других доходов. В таких странах основная проблема заключается в проведении налоговых реформ и обеспечении их успешной реализации с целью увеличения объема бюджетных ресурсов, включая, в частности, повышение действенности и эффективности процесса сбора налогов. Однако это может также означать необходимость пересмотра программ расходов с тем, чтобы усилить их восприимчивость к общественным предпочтениям с целью повышения готовности налогоплательщиков платить налоги.

265. Очевидно, что имеют место отдельные случаи, когда невозможно расширить бюджетное пространство для финансирования социальных выплат за слишком короткое время. Каждый случай должен быть тщательно проанализирован. Однако «политическое пространство» для финансового маневрирования может быть гораздо шире, чем это часто предполагается. Был сделан вывод о том, что политические решения, касающиеся финансирования систем социального обеспечения и переговоры, направленные на достижение бюджетного консенсуса между различными заинтересованными держателями «портфеля» государственных расходов, осуществляются в каждой отдельной стране по-своему. В этой связи следует отметить, что внутренние доходы в одной лишь Африке увеличились с 2002 года по 2007 год (т.е. в период после Монтеррея) примерно на 230 млрд долл. США. В одних лишь странах Африки к югу от Сахары доля внутренних государственных доходов в ВВП в период с 2002 по 2007 год увеличилась на 4 процентных пункта (см. диаграмму 4.2). С учетом достаточного уровня приоритетности политики, поэтапное, возможно, в течение десятилетия, внедрение пакета скромных пособий социального обеспечения, с чистыми расходами примерно в 4 % ВВП, не кажется чем-то нереалистичным.

²⁰ См. А. Barrientos: “Introducing basic social protection in low-income countries: Lessons from existing programmes” in P. Townsend (ed.): *Building decent societies: Rethinking the role of social security in state building*, стр. 253-273 (Лондон, Palgrave, 2009 г.), стр. 269-270.

²¹ МБТ: *Социальное обеспечение в мире в 2010-11 годах*, op. cit.

Диаграмма 4.2. Увеличение внутренних государственных ресурсов в отдельных странах Африки

Источник: ОЭСР и Экономическая комиссия ООН для Африки: *Финансирование развития в Африке – от Монтеррея до Дохи* (Париж и Аддис-Абеба, 2008 г.).

266. Существует несколько подходов к созданию или расширению бюджетного пространства для финансирования государственных расходов, в зависимости от типа необходимой программы и контекста. Это включает соображения краткосрочного, среднесрочного и долгосрочного характера, поскольку государственные программы, для которых изыскиваются ресурсы, по всей вероятности, будут относиться к долгосрочным проектам, которые требуют выделения бюджетных средств на длительную перспективу, а не только в год ее реализации. Следует различать четыре основных категории фискальной политики.²²

- официальная помощь в целях развития (ОПР);
- дефицитное финансирование;
- изменение системы приоритетов и эффективность расходов;
- мобилизация внутренних доходов.

267. *ОПР*. Наличие внешних субсидий для финансирования государственных расходов является привлекательным источником финансирования для стран со средними и низкими доходами, особенно с учетом международных обязательств в связи с Целями развития тысячелетия и инициативами по частичному списанию задолженности. Однако на внешние субсидии нельзя полагаться как на долгосрочный устойчивый источник бюджетных средств в силу их ограниченной прогнозируемости и затрат, которые несет страна-получатель. Таким образом, для многих стран ОПР является привлекательным источником финансирования, но у этого инструмента есть и недостатки, такие как опасность создания излишней степени зависимости от иностранной помощи. ОПР не может выступать в качестве системного долговременного источника

²² Комитет по вопросам развития: *Fiscal policy for growth and development – An interim report*, background report prepared for a Development Committee Meeting, 23 апреля 2006 г. (Вашингтон, округ Колумбия, Всемирный банк, 2006 г.).

финансирования социальных выплат. Генеральный директор МОТ сообщил в 2010 году, что «расчеты МОТ свидетельствуют о том, что пакет базовых пособий, обеспечивающих минимальный уровень социальной защиты [...], обойдется приблизительно в 46 млрд долл. США в год. [...] Эти ресурсы будут достаточны, чтобы 442 млн человек смогли выйти из состояния крайней нищеты. Издержки составят [...] 38% от общего объема официальной помощи на цели развития (ОПР) за 2009 год».²³ Расширение списка стран, имеющих право на получение помощи, от наименее развитых до менее развитых стран увеличит стоимость базового пакета пособий до 117 млрд долл. США в год и, следовательно, до 112% от ОПР. Маловероятно, что мировое сообщество будет предоставлять ОПР в объеме, достаточном для ликвидации глобальных разрывов бедности путем социальных выплат на постоянной основе. Для определенного ряда стран с низкими доходами, у которых имеются ограниченные возможности доступа к другим источникам финансирования в краткосрочной перспективе, ОПР может выступать важным источником временного финансирования. Однако это потребует тщательного бюджетного планирования в среднесрочной перспективе, когда внутренние источники должны будут заменить внешние субсидии.

268. *Дефицитное финансирование.* Заимствования как внутри страны, так и за рубежом являются еще одним потенциальным источником для создания бюджетного пространства. Однако заемные средства необходимо будет возвращать, и, таким образом, в конце концов, необходимо будет осуществлять мобилизацию доходов для выплаты заемных средств. Для стран, уже имеющих большой объем накопленного долга, увеличение заимствований может стать неприемлемым. Если заимствования используются для финансирования бюджетного дефицита правительства, а не для финансирования какого-либо специального проекта, устойчивость заимствований следует рассматривать с учетом общей суммы задолженности страны.²⁴ Принимая во внимание историю и последствия международной задолженности, как заемщики, так и кредиторы должны извлечь уроки из ошибок прошлого и тщательно планировать и оценивать любые новые планы в области заимствований.

269. *Изменение системы приоритетов и эффективность расходов.* При поисках источников для бюджетного пространства вопрос об изменении системы приоритетов и повышении эффективности расходов должен стать центральным пунктом повестки дня. Это потребует подробного всеобъемлющего анализа всех статей государственных расходов для определения областей, требующих улучшения. Механизм сопровождения расходов, системы внутреннего контроля и процедуры аудита могут помочь в оптимизации процесса распределения ресурсов. Соответствующие механизмы бюджетного планирования могут и должны поддержать этот процесс.

Вставка 4.7

Воздействие альтернативных форм налогообложения на распределение доходов в странах Латинской Америки

В недавнем исследовании было проанализировано воздействие различных форм налогообложения на неравенство в распределении доходов в некоторых странах Латинской Америки. На диаграмме, представленной ниже, отражены основные количественные параметры воздействия налогообложения на неравенство в распределении доходов (измеренные с помощью коэффициента Джини). Эти эффекты явились подтверждением теоретических обоснований, однако в целом воздействие различных форм налогообложения на неравенство в распределении доходов остается незначительным. Сравнение с Соединенными Штатами

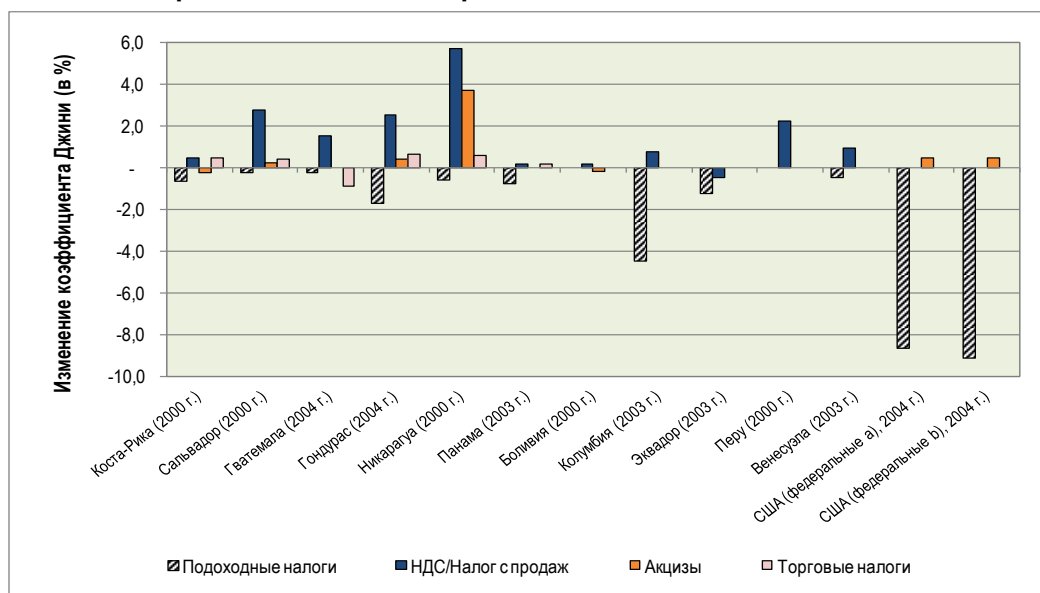
²³ См. МБТ: *Восстановление и рост на основе достойного труда*, Доклад Генерального директора, доклад I(C), Международная конференция труда, 99-я сессия, 2010 г., п. 134.

²⁴ Heller, op. cit.

Америки показывает, что теоретически подоходные налоги могут оказывать существенное влияние на неравенство, однако в Латинской Америке этот потенциал еще не использован. Причина этого заключается в том, что показатель отношения всех налогов к ВВП в некоторых странах Латинской Америки значительно ниже, чем в странах ОЭСР, и поэтому потенциал их влияния на распределение доходов остается незначительным. Если рассуждать логически, то потенциальный объем финансовых средств для социальных выплат тоже остается небольшим, и поэтому совместное воздействие налогов и социальных выплат на равенство в распределении доходов в Латинской Америке оказывается столь же незначительным по сравнению со странами ОЭСР, т.е. составляет только приблизительно одну треть от соответствующего показателя группы стран ЕС-15.

В исследовании был сделан следующий вывод: «Ограниченный потенциал налогообложения в сфере перераспределения доходов, особенно в сравнении с расходами на социальные нужды, предполагает, что основным вопросом налоговой политики в странах Центральной Америки должно стать эффективное повышение доходов. [...] часто существует взаимосвязь между прогрессивностью налогов и их способностью повышать доходы: если прогрессивность налогов вытекает из налоговых изъятий или дифференцированных налоговых ставок, ее база может быть размыта. Расширение базы налогообложения, даже если это предполагает постепенный отказ от налоговых изъятий, с целью увеличения объема ресурсов, предоставляемых для перераспределения через систему социальных расходов, может повысить общую эффективность фискальной политики. Однако эти выводы не предполагают, что в дебатах по вопросам налоговой политики будут отсутствовать соображения справедливости. Фактические данные показывают, что подоходные налоги могут быть гораздо менее прогрессивными, а налоги на добавленную стоимость и налоги с продаж – гораздо менее регрессивными в одних странах по сравнению с другими странами. Частично, это может быть отражением различий в структурах экономики стран, однако также имеют значение и недостатки в структуре систем налогообложения. Эти недостатки могут отрицательно повлиять одновременно и на равенство, результативность, эффективность и на простоту административных процедур. Например, налоговые изъятия, которые в несоразмерной степени приносят больше пользы более богатым слоям общества, могут повысить регрессивность налогов, способствовать уклонению от уплаты налогов и сократить объем государственных доходов».

Воздействие альтернативных форм налогообложения на распределение доходов в странах Латинской Америки



Примечание: ^{a)} включая взносы в фонды социального обеспечения, ^{b)} за исключением взносов в фонды социального обеспечения.

Источник: На основе документа R. Cubero and I. Vladkova Hollar: *Equity and fiscal policy: The income distribution effects of taxation and social spending in Central America*, IMF Working Paper No. 10/112 (Вашингтон, округ Колумбия, МВФ, 2010 г.), стр. 33 (цитата), 38; и собственные расчеты.

270. *Мобилизация внутренних доходов.* Существует широкий консенсус по вопросу о том, что даже для бедных стран мобилизация внутренних ресурсов должна стать одним из важнейших источников финансирования государственных расходов для достижения устойчивого развития.²⁵ Мобилизация внутренних ресурсов не приводит к отрицательным побочным эффектам, которые возникают при использовании внешних ресурсов. Однако этот процесс может потребовать использования как административного потенциала, так и технических возможностей, а на проведение широкомасштабных реформ может потребоваться несколько лет. Реформы налоговой системы в странах со средними и низкими доходами, особенно в странах со значительными масштабами неформальной экономики и натуральным сельским хозяйством, потребуют принятия мер по расширению налоговой базы, разработке эффективных ставок прогрессивных налогов, модернизации налогового администрирования и борьбе с уклонением от уплаты налогов. Как один из важнейших элементов государственного строительства, налоги имеют важное значение в жизни и развитии государства, и их роль выходит далеко за пределы простого финансирования процесса достижения целей правительства.

271. Как страны могут определить неиспользованный потенциал для мобилизации доходов? Было подсчитано, что в странах с низкими доходами величина доходов, собираемых через налогообложение, может быть увеличена на 1-4 процентных пункта ВВП в течение последующих десяти лет.²⁶ Однако разумная оценка возможностей увеличения внутренних доходов должна в максимальной степени учитывать специфические условия той или иной страны. Например, страны Африки к югу от Сахары, в среднем, демонстрируют соотношение налогов к ВВП на уровне около 20% (по сравнению с 36% ВВП, в среднем, для стран ОЭСР) и это соотношение было достаточно стабильным на протяжении последних 30 лет. Хотя общее соотношение оставалось почти постоянным на протяжении этих лет, структура налоговых поступлений изменилась достаточно существенно: в то время как доля поступлений от международной торговли уменьшилась, что явилось отражением снижения тарифов, последовавшего за последней волной глобализации, поступления от прямых и (в меньшей степени) косвенных налогов увеличились. Опыт показывает, что величина поступлений в странах с низкими доходами может увеличиться по мере перехода стран от низкого к более высоким уровням доходов; и все же оптимальное соотношение доходов к ВВП будет в значительной мере зависеть от конкретной страны. На налоговую политику оказывают влияние структурные факторы и меры по сбору налогов. И если изменение структурных факторов обычно происходит в течение длительного периода времени, то меры по взиманию налогов могут быть изменены в течение короткого периода времени.

272. Возможные стратегии по увеличению мобилизации доходов должны проводить различие между основными категориями доходов: прямыми налогами (обычно к ним относятся подоходный налог, налог на недвижимое имущество и на собственность, налог с доходов компаний), косвенными налогами (среди которых наиболее важным является налог на добавленную стоимость, НДС, а также акцизы и налог с продаж) и торговыми налогами (тарифами на импортируемые и экспортируемые товары), обеспечивая адекватное и справедливое налогообложение широкой налоговой базы. Хотя

²⁵ Heller, op. cit.; R. Roy and A. Heuty: *Fiscal space: Policy options for financing human development* (Лондон, ПРООН/Earthscan, 2009 г.); D. Bräutigam, O.-J. Fjeldstad and M. Moore (eds): *Taxation and state-building in developing countries: Capacity and consent* (New York, Cambridge University Press, 2008); P.S. Heller: "Strengthening revenue mobilization efforts in Sub-Saharan Africa", in L. Wallace (ed.): *Deepening structural reform in Africa: Lesson from East Asia* (Вашингтон, округ Колумбия, МВФ, 1997 г.), стр. 39–53.

²⁶S. Gupta and S. Tareq: "Mobilizing revenue: Strengthening domestic revenue bases is key to creating fiscal space for Africa's developmental needs", in *Finance & Development*, Vol. 45 (2008 г.), No. 3, можно загрузить с: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/fda.htm>.

конкретный набор инструментов будет зависеть от текущих показателей в налоговой сфере каждого отдельного государства, большая часть предлагаемых стратегий применимы к подавляющему большинству стран. Поступления, получаемые от торговых налогов, в последние десятилетия резко уменьшились в большинстве стран с низкими доходами и, по всей вероятности, они будут сокращаться и в дальнейшем. Тем не менее, страны с низкими доходами должны укреплять свой потенциал в области налогообложения международной торговли. Возможно, это приведет к реорганизации таможенных систем и рационализации таможенных процедур с тем, чтобы иметь экономически эффективную и действенную систему. Возникшую в результате уменьшения поступлений от торговых налогов брешь в правительственных доходах закрывают, главным образом, косвенные налоги.

273. Многие страны успешно ввели налог на добавленную стоимость (НДС), однако может понадобиться их дополнительная корректировка с тем, чтобы обеспечить их справедливое применение и контроль за потреблением товаров, приносящих вред лицам, которые их потребляют (например, табак, алкоголь) и обществу (например, бензин). В таблице 4.1 показано, что в таких странах, как Бразилия и Гана, косвенные налоги на товары и услуги, которые относительно легко собирать, вероятно, будут составлять большую долю в общем объеме правительственных доходов, чем в средне-статистических европейских странах. Это не означает, что увеличение косвенного налогообложения является справедливым решением проблемы увеличения доходов.

274. После проведения налоговых реформ, следует уделять особое внимание их воздействию на распределение национального дохода, и эта проблема не может быть изолирована от политики в области социальных выплат. В распоряжении правительства имеются два основных инструмента для изменения структуры распределения национального дохода: налогообложение, включая взносы в систему социального обеспечения, и социальные выплаты. Оба из них теоретически могут иметь прогрессивный и регрессивный эффекты или могут взаимоисключать друг друга. Что важно в конечном итоге – это итоговый результат, получаемый от налогов и социальных выплат. Совершенно очевидно, что суммарный эффект всех социальных выплат должен быть прогрессивным. Взимание налогов и взносов позволяет финансировать социальные выплаты, однако может уменьшить или увеличить их прогрессивное воздействие. Это будет зависеть от относительного веса различных форм налогообложения в национальной налоговой системе и конкретного построения отдельных компонентов. Хотя конкретные формы налогообложения часто ассоциируются с прогрессивностью или регрессивностью, фактическое построение налога может изменить эти родовые признаки. Например, подоходный налог обычно воспринимается как прогрессивный налог, однако имеются исключения. Косвенное налогообложение на потребление и продажи считается регрессивным, но этот эффект частично может быть уменьшен за счет освобождения от косвенного налогообложения некоторых основных товаров и услуг или использования дифференцированных ставок налога. Взносы в фонды социального страхования обычно нейтральны, если они взимаются как единая процентная ставка от заработной платы или дохода. Однако дело обстоит иначе, если людям с низкими доходами снижаются размеры взносов и/или вводится максимальный лимит взносов для людей с высоким уровнем доходов. Реальный эффект различных форм налогообложения в контексте развивающихся странах анализируется во вставке 4.7.

275. С точки зрения справедливости и эффективности, подоходные налоги и налоги с доходов компаний, а также налоги на собственность могут потребовать дальнейших корректировок с целью упрощения налоговой системы, расширения налоговой базы, ограничения случаев освобождения от налогов и обеспечения адекватных и справедливых ставок налогов на всех уровнях процесса распределения дохода. К положительным результатам может также привести анализ нормативных актов и институциональных мер налоговой администрации.

Таблица 4.1. Государственные доходы в % от ВВП

	Страны ОЕСРs			Развивающиеся страны		
	Соединенное Королевство	Германия	Швеция	Испания	Бразилия	Гана
Общий объем поступлений от налогов и взносов	35,55	36,31	43,01	32,86	31,70	23,78
Прямые налоги	14,23	11,64	17,09	10,08	6,88	6,41
Налоги на товары и услуги	10,29	10,54	13,08	8,28	10,17	10,56
– Общие налоги на товары и услуги	6,36	7,07	9,58	5,13	9,84	7,83
– Акцизы	2,89	2,55	2,73	2,04	0,32	2,50
– Прочее	1,04	0,92	0,91	1,06	0,00	0,28
Взносы в социальные фонды	6,87	13,27	11,69	12,13	13,01	*
Прочие налоги	4,16	0,86	1,15	2,37	1,64	6,81
Прочие доходы	–	–	–	–	6,52	8,17

* Данные по Гане представлены органом, занимающимся разработкой бюджета, и не включают фонды социального страхования.

Источник: На основе данных, полученных от АЭСР (Германия, Испания, Швеция и Соединенное Королевство), МВФ (Гана), Международного органа предварительной экспертизы (МОПЭ) и Министерства финансов (Бразилия).

276. Одна из наиболее серьезных проблем для большинства стран с низкими доходами в течение следующих лет будет связана с налогообложением неформального сектора экономики. Величина неформальной экономики в странах с низким уровнем доходов является одной из причин низких показателей в области взимания налогов с неформального сектора экономики, который характеризуется преобладанием малых предприятий, высокой неоднородностью и низкими ожидаемыми доходами. В дополнение к возрастающему НДС с его потенциальным негативным с точки зрения справедливости влиянием, предлагаются два основных подхода к налогообложению неформального сектора экономики: ассоциативное налогообложение и «штрафной» налог. Преимущество ассоциативного налогообложения заключается в том, что оно является результатом договоренности между правительством и организациями предпринимателей (которые ведут переговоры от имени своих членов). Существуют два условия для успешного применения системы ассоциативного налогообложения. С одной стороны, на правительство должно оказываться большое давление, требующее от него сбора дополнительных доходов. С другой стороны, должна присутствовать соответствующая противоборствующая организация (признаваемая своими членами), представляющая категорию предпринимателей неформального сектора. Одним из примеров успешного применения является соглашение, в соответствии с которым был введен подоходный налог на работников неформального транспортного сектора в Гане в 1987 году. Второе предложение предполагает введение «штрафной» системы для малых предприятий. При такой системе предприятия будут платить налоги в соответствии с видимыми параметрами, например, выплачиваемой рентой, величиной оборота или размерами помещения предприятия.

277. Создание и расширение бюджетного пространства представляет собой задачу, которая должна решаться правительствами и обеспечиваться поддержкой на основе широкого социального диалога с социальными партнерами и другими заинтересованными сторонами. Это требует наличия обширной информации о текущих уровнях расходов и доходов, а также о предполагаемых уровнях в будущем, основанных на сценариях развития основных демографических и макроэкономических показателей, а

также показателей, отражающих состояние рынка труда. Подход, основанный на социальном бюджетировании, может стать полезным инструментом для обеспечения процесса планирования в области политики. (см. вставку АП.1 в Приложении). Аналогичным образом, микроаналитические модели, базирующиеся на анализе домашних хозяйств, которые моделируют воздействие налогов и социальных выплат на доходы домашних хозяйств, помогают спрогнозировать возможные последствия использования механизмов по увеличению объема социальных выплат и доходов для сферы распределения доходов и, таким образом, обеспечивают предоставление важной информации для общенационального и основанного на консенсусе процесса принятия решений. К сожалению, эти важнейшие инструменты надлежащего управления, а также процессы эффективного социального диалога, использующие эти инструменты, еще не получили должного развития в большинстве развивающихся стран.

278. На деле международное сообщество в целях развития не обращает особого внимания на взаимосвязь между ростом доходов и надлежащим коллективным управлением, в то время как большинство усилий концентрируется на сокращении расходов и в меньшей степени – на росте доходов. Несмотря на положительное воздействие недавних реформ на налоговые системы и налоговое администрирование стран с низкими доходами, остаются сомнения по поводу того, найдена ли золотая середина между принудительным налогообложением и предоставлением информации о налогоплательщиках и участием в диалоге о необходимости общих доходов и путях их использования.

4.2.2. Доступность зрелых систем социального обеспечения

279. Вопрос о доступности хорошо развитых систем социального обеспечения широко обсуждается в контексте демографических изменений. Прогнозируемый рост коэффициента экономической зависимости в следующие десятилетия вызывает озабоченность относительно устойчивости европейской и других развитых экономик. Ожидается, что в 2050 году на одного пожилого гражданина Европейского союза будет приходиться только два человека трудоспособного возраста, при современном соотношении один к четырем.

Адаптация к демографическим изменениям

280. В грядущие десятилетия старение населения приведет к росту расходов на пенсии, здравоохранение и долгосрочный уход. Однако с учетом мер по консолидации расходов, которые уже применяются многими странами в течение двух последних десятилетий, это не должно стать основной угрозой для финансового равновесия национальных систем социальной защиты и/или налогово-бюджетного баланса государственных бюджетов. Даже если в худшем случае демографическая проблема не будет решаться должным образом, воздействие на устойчивость национальных систем социальных выплат, даже в странах с высокоразвитыми системами, может оказаться менее серьезным, чем обычно предполагается. Однако это потребует определенных корректировок в области политики, таких как принятие мер по адаптации социального здравоохранения к изменению клинической картины болезней, усилению координированности действий между социальными службами и службами здравоохранения, сокращению дефицита в работниках здравоохранения (особенно медсестер и специалистов по уходу за больными) и расширению охвата и увеличению размеров пособий для долгосрочного ухода.

281. Последние имеющиеся прогнозы Комиссии по экономической политике Европейского союза относительно суммарных расходов на наиболее важные пособия по социальному обеспечению в результате старения населения (см. таблицу 4.2) показывают, что все еще существуют основания считать, что переходный период естественного движения населения в Европе не ставит не поддающейся решению задачи.

Важнейшим показателем предполагаемой «демографической катастрофы» в Европе в области социального обеспечения всегда был коэффициент зависимости лиц преклонного возраста. Однако эта проблема может оказаться не такой значительной, как кажется, и причина является довольно простой. Можно легко показать, что, исходя из демографической ситуации быстро стареющей Западной Европы, увеличение фактической продолжительности занятости, возможно, могло бы стать решением проблем, стоящих перед большинством пенсионных систем. Это может быть достигнуто путем увеличения доли рабочей силы в возрастной группе от 15 до 64 лет с помощью различных мер, таких как рост числа женщин в общей доле рабочей силы, а также увеличение общей доли рабочей силы благодаря более раннему вступлению в трудовую жизнь. Однако, в первую очередь, коэффициент зависимости лиц преклонного возраста в Европе, по всей вероятности, можно удержать на сегодняшнем уровне в течение следующих пяти десятилетий путем постепенного увеличения фактического возраста выхода на пенсию с примерно 60 лет (как в настоящее время) до 65 лет.

Таблица 4.2. Прогнозируемый рост социальных расходов в Европейском союзе, 2007-2060 гг.

Уровень	% от ВВП	Изменения с 2007 г. в процентных пунктах	
	2007 г.	2035 г.	2060 г.
Пенсии	10,2	+1,7	+2,4
Здравоохранение	6,7	+1,0	+1,5
Долгосрочный уход	1,2	+0,6	+1,1
Пособия по безработице	0,8	-0,2	-0,2
Образование	4,3	-0,3	-0,2
Итого	23,2	+2,8	+4,6

Источник: Европейская комиссия: *The 2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008–60)*, European Economy Series No. 2, 2009 г. (Люксембург, 2009 г.), таблица 1.

282. В Таблице 4.2 показано, что ожидаемое среднее увеличение объема национальных социальных расходов в течение последующих пяти десятилетий составит менее 5 процентных пунктов ВВП, что, будучи значительным, тем не менее, не является чем-то неуправляемым. Однако, существуют значительные различия между отдельными странами, которые вынуждены в большей степени заниматься не самим процессом старения, а конкретными характеристиками программ, включая их финансирование, право на получение пособий и определение их размеров. В предполагаемых прогнозах учитываются ожидаемые последствия реформ в области социального обеспечения, которые уже были законодательно закреплены и проведены (включая новую схему предоставления пособий и увеличившийся возраст ухода на пенсию), а также ожидаемый рост доли рабочей силы в общей численности населения и уровни занятости. Европейский союз предпринял шаги по активному противодействию влиянию старения населения на системы социальной защиты и экономику в целом. Одним из важных шагов стало опубликование в июле 2010 года «Зеленой книги» по вопросам пенсионного обеспечения, в котором впервые отчетливо поставлена цель по установлению баланса между поддержанием налогово-бюджетной устойчивости и обеспечением социальной адекватности. (см. вставку 4.8).

283. Однако, возможно, гораздо более важным, чем обеспокоенность финансовой устойчивостью пенсий и других программ социальной защиты, является вероятность того, что нам следует ожидать, что в условиях старения населения и сокращения рабочей силы трудоспособного возраста темпы роста ВВП и ВВП на душу населения окажутся под угрозой. Старение населения в существующих условиях может оказаться тормозом для экономического роста, снижая вдвое средние показатели долгосрочного

роста с уровня в 2,0-2,5% в год, на который можно было бы рассчитывать без такого ограничителя для роста занятости, как старение населения.

Вставка 4.8

Пенсионные системы в Европейском союзе: Зеленая книга (июль 2010 г.): «На пути к адекватным, устойчивым и надежным европейским пенсионным системам»

Государства-члены Европейского союза модернизировали свои национальные системы социального пенсионного обеспечения с целью предоставления пожилым представителям своего населения права на разумные уровни комфорта и достойной жизни. Большинство таких систем полностью или в качестве основного элемента включают заранее фиксированные пенсионные выплаты (DB), как правило, начисляемые в зависимости от заработной платы, многие из которых финансируются из текущих доходов (система PAYG), а не на основе систем, предполагающих предварительное накопление фондов или сбережений. Кроме того, однако, каждое государство-член разработало свои собственные положения о пенсионном обеспечении с учетом собственных условий и представлений, и таким образом, в настоящее время существует достаточно широкое разнообразие подходов; и, конечно, не наблюдается тенденции к принятию универсального решения.

Однако в настоящее время повсеместным является тот факт, что пенсионное обеспечение в более широких рамках социального обеспечения оказывает все возрастающее давление на государственные финансы, особенно вследствие двух факторов. Первый из них включает сходные демографические тенденции в направлении увеличения продолжительности жизни и снижения коэффициента рождаемости, что приводит к изменяющемуся и трудно поддающемуся регулированию балансу между «активными» вносящими взносы работниками и пенсионерами-бенефициарами. Второй фактор заключается в резком дорогостоящем экономическом спаде, который, начиная с 2007, года затронул все страны мира.

Европейская комиссия провела обширные исследования с целью определения основных характеристик этого общего явления и возможных подходов в области политики, доступных для государств-членов. Соответственно ЕС в июле 2010 года опубликовал разработанную на временной основе Зеленую книгу, в которой представлены результаты этой работы, с тем, чтобы впоследствии ее дополнить с учетом комментариев и откликов, под названием «На пути к адекватным, устойчивым и надежным европейским пенсионным системам».

Наряду с проблемами, возникшими в связи со старением населения и глобальным финансовым кризисом, который сейчас сопровождается широкомасштабной консолидацией бюджетов, в Зеленой книге выделяется ряд вопросов, возникших в контексте реформ, которые проводились в последние годы в ряде стран в целях определения путей достижения финансовой устойчивости, и которые отнюдь не облегчили решение проблемы обеспечения адекватными пенсиями.

В Зеленой книге излагается общая система задач, в рамках которой можно попытаться найти программные решения. Главная же цель заключается в совместном обеспечении достаточности и устойчивости. Как отмечается в Зеленой книге, это является двумя сторонами одной и той же медали; доступность пенсионных систем на территории всего ЕС может в значительной степени зависеть от дальнейших мер в дополнение к уже проведенным реформам. Далее в документе обращается внимание на ряд вопросов, которые необходимо решить, в том числе вопросы, вытекающие из растущей мобильности рабочей силы в ЕС, касающиеся аспектов регулирования и распределения рисков (связанных с инвестициями и других) в условиях формирующегося внутреннего рынка пенсий, а также необходимость улучшения финансового образования и повышения финансовой информированности. Вопросом, который обращает на себя особое внимание, является быстрый рост коэффициента зависимости лиц преклонного возраста, который, в большей или меньшей степени, наблюдается во всех государствах-членах ЕС, и вытекающие из этого последствия, выражающиеся в увеличении из года в год затрат

на пенсионное обеспечение. Как отмечается в Зеленой книге, рост продолжительности жизни, который сам по себе приветствуется, приводит к тому, что отдельные лица в ЕС проводят теперь, в среднем, одну треть отрезка своей взрослой жизни в группе, которая традиционно рассматривалась как группа пенсионного возраста; эта положительная тенденция далека от своего завершения. Один из ключевых подходов заключается в том, чтобы позволить пожилым работникам, как женщинам, так и мужчинам, дольше оставаться на рынке труда; это согласуется с недавней работой МОТ, в которой указывается на необходимость увязки политики в области социального обеспечения с соответствующей политикой в области занятости. Однако первая реакция на Зеленую книгу со стороны европейских конфедераций профсоюзов показывает, что, если необходимость стимулирования более продолжительной трудовой жизни будет истолковываться только с точки зрения увеличения официального пенсионного возраста, то такая политика может встретить яростное сопротивление.

Источник: Европейская комиссия: "Green Paper: Towards adequate, sustainable and safe European pension systems", COM(2010)365 final (Брюссель, июль 2010 г.).

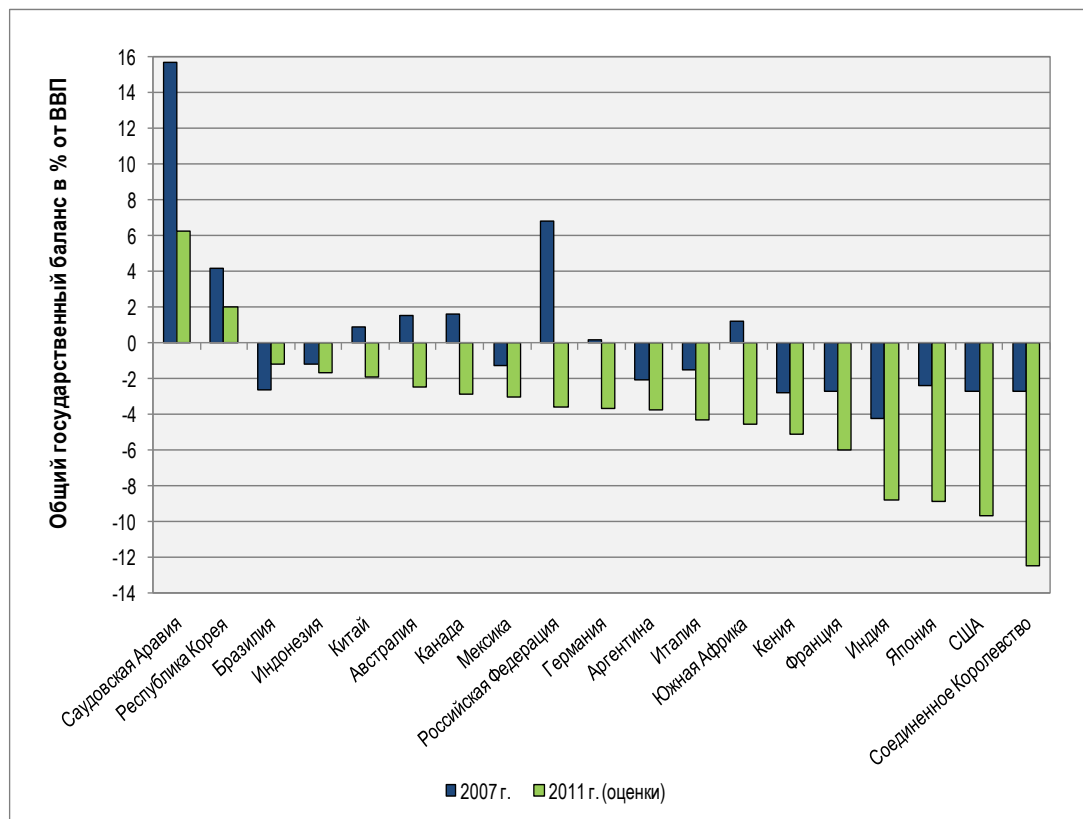
284. Дебаты по поводу демографических изменений и социального обеспечения, которые ведутся в последние годы, позволили лучше понять всю сложность их взаимосвязи. Не затрагивая демографический коэффициент зависимости лиц преклонного возраста, в настоящее время широко признается тот факт, что приспособление к демографическим изменениям должно в полной мере учитывать причинную взаимосвязь между показателями результатов экономической деятельности, занятостью и социальным обеспечением. Отражая влияние демографических изменений на рынки труда и занятости, ответные комплексные меры в области политики должны быть направлены на решение проблемы возможного недостатка квалификации, содействие повышению производительности, использование преимуществ более разнообразного характера рабочей силы с точки зрения пола, возраста и этнического происхождения, на содействие установлению разумного баланса между работой и семьей, как в отношении женщин, так и мужчин, а также на обеспечение гарантированного дохода и доступа к системе социального обеспечения.²⁷

Обеспечение финансовых ресурсов на цели социального обеспечения в период строгой экономии

285. Вследствие мирового финансового и экономического кризиса многие страны сталкиваются с серьезным растущими дефицитами государственных бюджетов. Это характерно для стран на всех уровнях развития. Как показано на диаграмме 4.3, ожидается, что государственные бюджеты во всех странах, в отношении которых имеются данные, за исключением двух стран, в 2011 году будут испытывать дефицит, вследствие сочетания факторов уменьшения доходов и увеличения расходов. Такое развитие событий показывает растущее давление на государственные расходы, в том числе на расходы на социальное обеспечение.

²⁷ Подробнее, см. материалы МБТ: *Занятость и социальная защита в новом демографическом контексте* (Женева, 2010 г.).

Диаграмма 4.3. Оценки МВФ уровней дефицита государственных бюджетов в докризисный и послекризисный периоды (в % от ВВП)



Источник: МВФ: *Fiscal Monitor: Fiscal exit: From strategy to implementation* (Вашингтон, округ Колумбия, 2010 г.).

286. Дефициты такого уровня, безусловно, оказывают огромное давление на совокупные государственные расходы. Однако, немедленная реакция на кризис задолженности в развитых экономиках (особенно в Европе) не должна заключаться в ограничении расходов в период, когда реальный сектор экономики еще не набрал скорость. Сокращение расходов, скорее всего, затронет социальные выплаты, зарплаты бюджетников и государственные инвестиции. Результатом этого может стать циклическое уменьшение спроса и обесценение инфраструктуры с негативными последствиями для долгосрочного роста.

287. Более рациональный способ реагирования мог бы заключаться в расширении источников национальных доходов. Нет понятных причин, которые объясняли бы, почему Австрия (48,8%), Дания (55,6% ВВП), Финляндия (47%), Швеция (51,9%) могут поддерживать соотношение государственных доходов на уровне около 50% от ВВП, в то время как другие страны, например, Германия (44,4%), Греция (36,9%), Соединенное Королевство (36,9%), Соединенные Штаты (30,4%), могут поддерживать соотношение государственных доходов на уровне только приблизительно 35-45% от ВВП.²⁸ Нет также причин, которые позволяли бы предположить, что перераспределение посредством налогообложения ведет к автоматическому уменьшению совокупного спроса.

²⁸ Совокупный государственный доход, выраженный в % от ВВП за 2009 г. из базы данных доклада МВФ *Перспективы развития мировой экономики*.

288. МВФ считает, что потенциал роста дохода в Германии, Италии, Соединенном Королевстве, Соединенных Штатах, Франции и Японии, находится в пределах 4 и 6% ВВП.²⁹ Ответ на данный вопрос, по-видимому, заключается в том, что некоторые страны с систематическим дефицитом первичного сальдо должны увеличить свои доходы. Если часть этого увеличения была бы инвестирована в полезные сферы, например, в образование, здравоохранение, экологизацию, восстановление инфраструктуры, а также в социальное обеспечение, инициирующие внутренний спрос, то это могло бы стимулировать рост и, в частности, занятость в государственном секторе. Аналогичным образом, в странах со средними и низкими доходами существуют потребности в усиленной мобилизации внутреннего дохода для финансирования развития.³⁰ По-видимому, требуется проведение политики роста налогообложения, ведущей к росту производительности и инвестиций и в тоже время содействующей обеспечению равенства.

289. Поскольку положение меняется, переходя от вызванного кризисом увеличения налогов к посткризисной консолидации в налогово-бюджетной сфере, то существует опасность того, что меры строгой бюджетной экономии могут поставить под угрозу процесс оживления экономики, в частности, в отношении увеличения производительной занятости и гарантирования надлежащих уровней социальной защиты; это может в среднесрочной и долгосрочной перспективе привести к увеличению масштабов бедности и повышению степени уязвимости. Это частично объясняется структурным сдвигом в мерах по консолидации в налогово-бюджетной сфере в некоторых странах, где меры строгой экономии ориентированы, главным образом, на программы расходования на цели социального обеспечения и рынка труда, затрагивая, в основном, группы с низкими доходами, в то время как налоговая нагрузка лиц с высокими доходами и крупных корпораций снижается.³¹

290. Опыт 80-х и 90-х годов наглядно показал губительные последствия, которые могут оказать на социально-экономическое развитие стран плохо сбалансированные меры строгой экономии. Один из главных уроков, которые следует извлечь из политики структурной перестройки, заключается в том, что инвестиции в развитие человеческого потенциала в период строгой экономии должны быть защищены, если не расширены, для того, чтобы не подвергнуть опасности будущую производительность, рост и социальную сплочённость. Укрепление систем социальной защиты, особенно в странах с формирующейся рыночной экономикой, может помочь стимулировать внутренний спрос, уменьшить избыточные накопления, сократить слишком высокие уровни неравенства и способствовать более равноправному и устойчивому социально-экономическому развитию.³²

291. Обеспечение более высоких уровней участия в занятости для мужчин и женщин совершенно необходимо для поддержания уровней жизни в стареющих обществах, а не только для стабилизации пенсионных программ. Дальнейшее фактическое, а не юридическое увеличение пенсионного возраста, причем справедливым образом, как это пытаются сделать многие европейские страны, будет оставаться политическим вызовом. Впрочем, это будет носить неотвратимый характер. Однако самая важная задача следующего десятилетия заключается в обеспечении надлежащих рабочих мест

²⁹ МВФ: *Navigating the fiscal challenges ahead*, IMF Fiscal Monitor Series, 14 May 2010 г. (Вашингтон, округ Колумбия, 2010 г.), стр. 45-47.

³⁰ ЭКАООН: *Economic report on Africa 2010: Promoting high-level sustainable growth to reduce unemployment in Africa* (Аддис-Абеба, 2010 г.).

³¹ МБТ: *World of Work Report 2010: From one crisis to the next* (Женева, 2010 г.), стр. 57-75.

³² См. например, R. Torres: "Incomplete crisis responses: Socio-economic costs and policy implications", in *International Labour Review*, Vol. 149 (2010 г.), No. 2, стр. 227-237.

для пожилых работников, что является ключом к успешному сокращению масштабов «кризиса старения» до управляемых пропорций.

4.2.3. Соображения, касающиеся затрат в сравнении с выгодой: Взаимосвязь между финансовыми затратами и результатами

292. Хотя демографические изменения требуют и, возможно, будут продолжать требовать внесения некоторых корректив, системы социального обеспечения развитых стран остаются неотъемлемой частью социально-экономической структуры их экономик. В ЕС и ОЭСР программы социального обеспечения эффективны в достижении их основной цели: уменьшении неравенства в распределении доходов и снижении уровня бедности (см. также раздел 1.2.1).

293. Сегодня общепризнанным является тот факт, что широко распространённая бедность и неуверенность в завтрашнем дне представляют угрозу для устойчивого экономического роста стран на всех уровнях развития.³³ Становится также понятно, что скоординированные стратегии, направленные на содействие развитию занятости, снижение уровня бедности и решение проблем, касающихся распределения, позволяют легче преодолеть последствия кризиса и перейти к быстрому оздоровлению экономики. Хорошо спланированные программы в области социального обеспечения играют решающую роль в стимулировании сбалансированного экономического и социального развития.

294. Имеющиеся факты помогают доказывать несостоятельность аргументов о том, что высокие уровни расходов на социальные нужды непозволительны в условиях глобальной конкуренции. Учитывая историческую и всемирную перспективу, можно показать, что наибольших успехов в обеспечении долгосрочного устойчивого роста и снижении уровня бедности достигли страны, создавшие у себя обширные системы социального обеспечения; в то же время все они имеют открытые экономики. Хотя на сегодняшний день, возможно, не имеется убедительных доказательств, подтверждающих причинную связь между социальным обеспечением и положительными результатами экономической деятельности, зато известно, что и то и другое присутствует во всех успешно развивающихся экономиках. Страны ОЭСР приняли решение инвестировать значительные средства в социальное обеспечение, в целом, более 20% от ВВП, в рамках своих долгосрочных стратегий роста и снижения уровня бедности. И, что, может быть, еще более важно, они начали это делать, будучи еще бедными. Все эти страны на определенном этапе приступили к реализации этих стратегий, которая оказалась успешной, способствующей росту в условиях равенства.

295. Вместе с тем, недавняя история этих стран показала также, что только одних высоких расходов на социальные нужды не достаточно для достижения успеха с точки зрения уменьшения масштабов нищеты и неравенства и для поддержания экономического роста. Опыт показывает, что одним из необходимых условий для достижения успеха, в целом, является надлежащее управление. Подразумевается, что в этих условиях, помимо того, что расходы на социальные нужды будут разумно распределяться и включаться в экономический рост, избегая неоправданной зависимости от социальных выплат, должна сохраняться возможность их увеличения, при необходимости, во времена экономического и социального кризисов.

296. В период национальных и глобальных экономических кризисов, системы социального обеспечения выполняют важную функцию общих социальных и экономических стабилизаторов. Предоставление пособий по социальной защите, выплачиваемых работникам, потерявшим работу, а также другим уязвимым получателям помощи,

³³ MOT: *World of Work Report 2008: Income inequalities in the age of financial globalization* (Женева, 2008 г.).

помогает не только не допустить сползания отдельных работников и членов их семей в глубокую нищету, но и, в равной мере, сдерживать падение совокупного спроса, ограничивая, тем самым, потенциальную глубину рецессии и открывая путь к восстановлению экономики. Во многих странах, где существуют пособия по безработице и другие программы по социальному обеспечению и поддержанию доходов, особенно важно, чтобы усиление значения этих пособий путем расширения условий получения доступа к ним, увеличения их размера или увеличения собственных бюджетных ассигнований являлось составной частью пакета экономических стимулов.

297. Однако в настоящее время системы социального обеспечения сталкиваются с неизбежной дилеммой, которая заключается в том, что в период, когда они больше всего необходимы для поддержания доходов, у них наблюдается самый низкий уровень поступлений. Это может потребовать значительных антициклических затрат со стороны правительств, помимо разрешения на сокращение резервов на социальное обеспечение. Для борьбы с более ранним кризисом в 1935 году правительство США решило ввести пенсии и пособия по безработице в рамках политики «Нового курса». С другой стороны, в сентябре 2008 года Конгресс США принял решение о предоставлении пособий по безработице в рамках пакета более широких экономических стимулов, направленных на содействие созданию и сохранению рабочих мест, инвестирование в развитие инфраструктуры и оказание экономической помощи и помощи в области энергетики. Точно так же, увеличение объема ассигнований в различные программы социального обеспечения составляет важную часть Плана оздоровления европейской экономики, рекомендовавшего временно увеличить размеры и сроки выплаты пособий по безработице для домашних хозяйств, серьезно пострадавших в результате кризиса.³⁴ Программы социального страхования и социальной помощи, несомненно, являются важными инструментами, которые должны использоваться для преодоления социальных последствий такого кризиса.

298. Кроме того, один из единодушных выводов, логически вытекающих из азиатского финансового кризиса конца 90-х годов, заключался в том, что при наличии программ поддержания доходов влияние кризиса оказалось бы гораздо менее пагубным. Как бы то ни было, хотя некоторые страны, такие как Республика Корея, ускорили внедрение своей программы страхования на случай безработицы для работников формального сектора экономики и, в целом, расширили охват системами социального обеспечения (стратегия, впоследствии взятая на вооружение Таиландом), большая часть населения мира по-прежнему лишена доступа к услугам в области социального обеспечения.

299. Несмотря на это, в ряде промышленно развитых стран существует потребность в разработке стратегий в целях обеспечения необходимых бюджетных средств для осуществления социальных выплат, особенно в условиях нарастания бюджетного давления, возникающего в связи с необходимостью финансирования крупных пакетов мер по стимулированию экономики. Уже имеются признаки того, что в будущем расходы бюджета на социальные нужды должны быть скорректированы, поскольку страны сталкиваются с необходимостью финансирования определенных уровней задолженности, связанной с кризисом.

³⁴ Комиссия европейских сообществ: *Communication from the Commission to the European Council: A European Economic Recovery Plan* (Брюссель, 2008 г.), стр. 8.

4.3. Разработка эффективных и действенных систем социального обеспечения и руководство и управление ими

300. Системы социального обеспечения являются эффективными и действенными тогда, когда они достигают целей своей политики посредством соответствующих затрат и без каких-либо нежелательных побочных эффектов. Системы социального обеспечения являются устойчивыми только в том случае, если они предназначены для того, чтобы реагировать на потребности людей, и если они управляются надлежащим и надежным образом. Ничто так не подрывает доверие к системам социального обеспечения, как плохое управление, которое считается пустой тратой денег и воспринимается как отсутствие реагирования на потребности людей. В последние годы возник ряд актуальных вопросов, заслуживающих дальнейшего обсуждения. Во-первых, продолжаются споры о наиболее эффективных способах обеспечения того, чтобы выделяемые пособия достигали всего населения или, в первую очередь, его некоторых конкретных целевых групп, чтобы выплачиваемые пособия были достаточными, а также о том, как обеспечить доставку пособий и контроль за этим процессом.

4.3.1. Разработка и реализация программ по расширению охвата системами социального обеспечения

Реагирование на проблему охвата

301. Возросшее внимание, которое уделяется в последние годы программам социальной помощи, является признанием того, что даже там, где системы взносов хорошо обоснованы, значительный процент населения трудоспособного возраста не имеет минимальных экономических условий для достойной жизни. Программы социальной помощи усиливают гарантии получения доходов малоимущими слоями населения, как отражение общественной солидарности с малоимущими слоями населения, которые также должны пользоваться материальными благами, произведенными этим обществом.

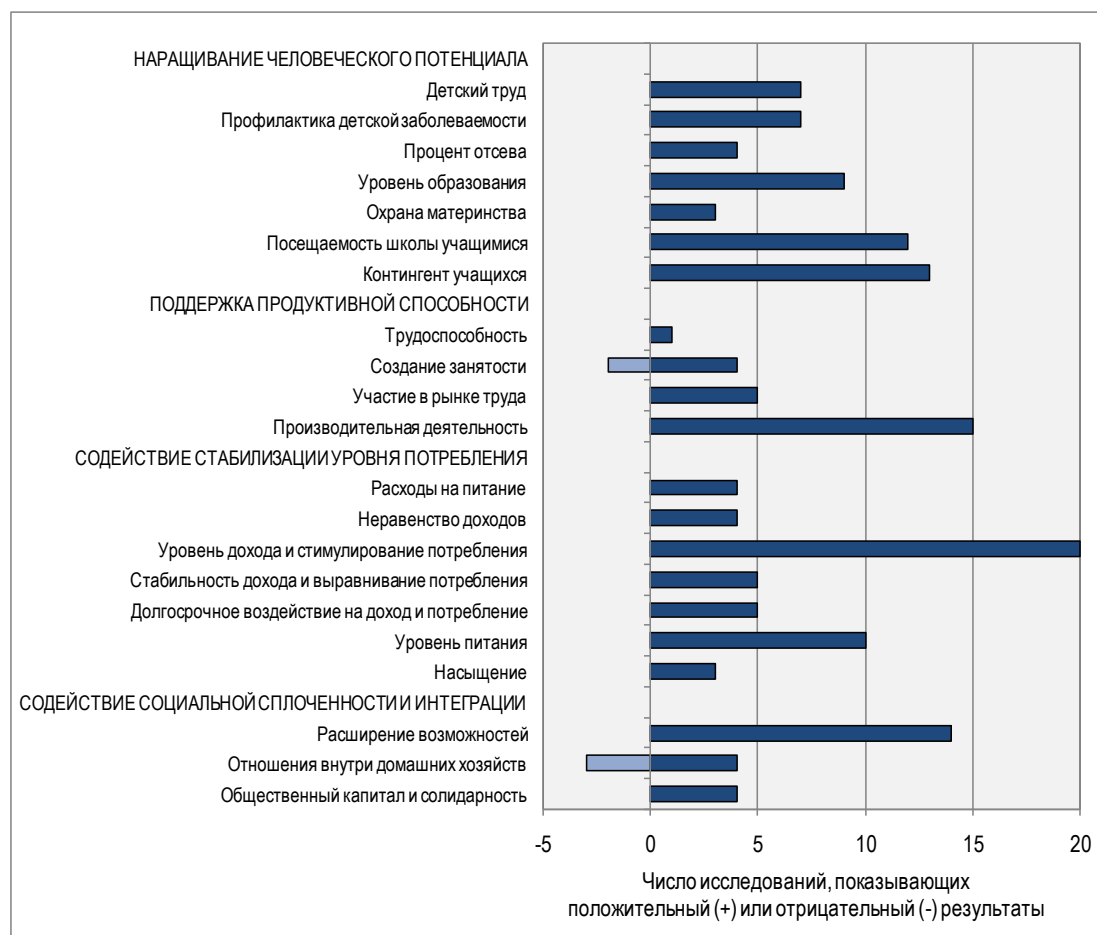
302. В рамках этой функции перераспределения, социальная помощь воспринималась, в основном, как один из элементов системы социальной безопасности, защищающей тех, чьи гарантии получения доходов, по тем или иным причинам, не могут быть обеспечены причинной связью между социальным страхованием и занятостью. В большинстве случаев такая защита воспринималась как временная, поскольку ожидалось, что естественное функционирование общества вновь интегрирует получателей помощи в экономическую систему. Другим важным аспектом перераспределения является постоянный доступ получателей помощи к «социальным активам» (например, к образованию и здравоохранению) а, следовательно, и повышение их способности противостоять бедности.

303. Имеются убедительные доказательства того, что программы социальной помощи эффективны в достижении своих целей. МБТ собрало в рамках «мета-исследования» результаты приблизительно 80 отдельных исследований о программах денежных выплат, появившихся за последние 10 лет примерно в 30, главным образом, развивающихся странах мира и уже содержащих элементы социальных выплат минимального уровня.³⁵ На диаграмме 4.4 результаты этого мета-исследования в сжатом виде отображены в одной краткой оценке различных программ денежных выплат. Из диаграммы видно, что программы денежных выплат в 30 странах очевидным и позитивным образом способствовали развитию человеческого потенциала, более полному использованию

³⁵ МБТ: *Effects of non-contributory social transfers in developing countries: A compendium* (Женева, 2010 г.).

производственных мощностей, росту и стабилизации потребления, усилению социальной сплоченности и социальной интеграции.

Диаграмма 4.4. Обобщенные результаты оценок влияния существующих программ социальных выплат в 30 странах



Примечание: На диаграмме показаны результаты исследований, обнаруживших явное позитивное или негативное влияние (только категории, охваченные тремя и более исследованиями). На диаграмме не отражены исследования, не оказывающие никакого влияния или оказывающие неопределенное влияние.

Источник: На основе материалов I. Orton: *Reasons to be cheerful: How ILO analysis of social transfers worldwide augurs well for a basic income – with some caveats*, представленный на 13-м Международном конгрессе Всемирной сети основного дохода, Сан-Пауло, июнь-июль 2010 г.; МБТ (2010 г.), op. cit.

304. В исследованиях МБТ и других исследованиях о существующих программах социальных выплат делается вывод о том, что они, в целом, оказывают положительное влияние на уровень бедности, состояние здоровья и питание людей, социальный статус их получателей, особенно женщин, на экономическую деятельность и инвестиции мелких предпринимателей, в частности, в сельском хозяйстве, и позволяют избежать существенного отрицательного влияния на участие на рынке труда малоимущих слоев населения, для которых эти программы предназначены.

305. Помимо абсолютно положительных социальных эффектов денежных выплат, в исследованиях, в которых были проанализированы экономическое воздействие программ денежных выплат, выявились положительные эффекты с точки зрения формирования предпринимательской инициативы в семьях получателей выплат. Многие семьи использовали часть денежных переводов для инвестирования в мелкие сельскохозяйственные предприятия, включая закупку скота. Таким образом, эти семьи стремились

создать источники дохода, которые должны были обеспечить им определенную степень защиты от будущих экономических неурядиц, в частности, роста цен на продукты питания. Так, например, в Намибии, универсальные пенсии по старости и инвалидности стимулировали рынки к производству на местах товаров и услуг. В странах со средними и низкими доходами, точно также как и в промышленно развитых странах, социальные выплаты продемонстрировали способность выступать в качестве стабилизаторов.

306. Недавно МБТ опубликовало доклад, в котором описывается ряд программ, существующих в отдельных странах.³⁶ В настоящем документе констатируется, что влияние этих программ, в целом, весьма обнадеживает с учетом оказания во многих случаях ими содействия достижению желаемых результатов в отношении питания, состояния здоровья, образования, сокращения масштабов бедности с точки зрения уровня доходов и неравенства, совершенствования навыков и получения доступа к возможностям трудоустройства.

307. Ряд примеров показывает, что страны с низкими доходами могут эффективно достигнуть более высоких уровней охвата в относительно короткий период времени. Понятно, что существует тесная связь между уровнем дохода страны, структурой рынка труда и достигнутым общим уровнем охвата, однако страны, безусловно, могут очень быстро добиться заметного прогресса. Анализ существующей практики наглядно показывает также широкое разнообразие методов планирования и организации мероприятий по выплате пособий. В самом деле, существует множество способов обеспечения набора основных гарантий в области социального обеспечения. Что касается здравоохранения, то в большинстве обследованных стран одновременно существуют несколько программ (социальное/государственное страхование, программы, финансируемые за счет налогов, гарантии и т.д.). Эти программы демонстрируют также различные уровни интеграции с другими областями политики, например, с доступом к основным социальным услугам или занятости. Хотя общая ответственность за предоставление надлежащих пособий обычно лежит на правительстве, их выплата может осуществляться через государственные или частные структуры (коммерческие или некоммерческие) с различными уровнями децентрализации. Каждый подход будет иметь свои преимущества и свои недостатки, и каждый подход будет зависеть от исторических условий. В любом случае, планирование и предоставление пособий должно учитывать возможности (например, способность делать взносы) и потребности получателей. В конечном итоге, суть состоит в том, чтобы все люди имели доступ к основным гарантиям. Имеют значение, прежде всего, результаты осуществления национальных стратегий в области социального обеспечения, а пути и средства, при помощи которых страны достигают этих результатов, играют вторичную роль.

308. Новые программы, возникшие в мире, свидетельствуют о том, что постепенно формируется единодушное мнение в вопросе о важности распространения охвата социальным обеспечением на всех, независимо от уровня развития, существующего в той или иной стране. Это является признаком прогресса в реализации одного из аспектов прав человека – права на социальное обеспечение. Этот прогресс, по-видимому, отражает более широкое признание важного вклада социального обеспечения в уменьшение масштабов бедности и развитие человеческого потенциала. Гарантия получения доходов и доступ к здравоохранению имеют основное значение для защиты, обеспечиваемой этими программами.

Правильное понимание цели

309. В контексте мер по сокращению бедности, появление масштабных поддержания доходов, финансируемых не за счет взносов работников и работодателей, в странах со

³⁶ МБТ: *Extending social security to all* (Женева, 2010 г.).

средними и низкими доходами выдвинуло на передний план дискуссии по вопросу об адресности социальной защиты, основанной на «ресурсных» показателях (доходах или благосостоянии). Эти дискуссии обусловлены целым рядом подлежащих учету факторов, включая доступность, затраты, эффективность, неравенство в доходах, ценности, права, тенденции в сфере занятости и политическая поддержка. Отдельные аспекты этих дискуссий рассматриваются ниже.

310. Обеспечение адресности социальной защиты, основанной на личном финансовом положении человека, может быть достигнуто различными способами:

- путем проверки материального положения (анализ доходов или расходов), хотя это требует наличия достоверных данных, которые отсутствуют во многих странах и получение которых может потребовать больших затрат; однако их можно оценить приблизительно путем использования «косвенных» методов проверки материального положения;
- путем географической направленности помощи, при которой выплаты предоставляются каждому, проживающему в местах широкого распространения бедности;
- путем направления помощи по месту жительства, при которой используется демографическая структура общины для выявления беднейших ее членов или лиц, соответствующих установленным критериям;
- путем предоставления категориальных пособий тем, кто признан лицами, принадлежащими к определенной уязвимой категории населения (например, к коренным народам);
- путем самоадресации (как, например, в программах работ, предлагающих заработную плату ниже рыночной), основанной на логическом предположении о том, что только малоимущие слои населения согласятся на участие в подобных программах.

311. Принцип адресности социальной защиты можно найти во многих финансируемых из налоговых поступлений программах, предоставляющих пенсии по старости, пособия на детей и пособия тем, кто не способен обеспечить себя с помощью оплачиваемой работы. Как отмечалось выше, он также применяется в программах в области здравоохранения. Он часто используется в качестве дополнения к другим условиям получения пособий, регулирующим доступ, таким как возраст (т.е. пенсии по старости), место жительства (например, программы для сельской местности) или поведение (посещение школьных занятий).

312. Безусловные аргументы в поддержку адресного характера социальной защиты касаются доступности, эффективности и равенства доходов. Просто утверждается, что, поскольку адресные программы распространяются на меньшее количество лиц, получающих пособия, чем универсальные программы, они являются менее дорогостоящими и более устойчивыми.³⁷ Уделение первостепенного внимания малоимущим слоям населения, адресное вмешательство, теоретически, приводит к аналогичным результатам в области сокращения масштабов бедности, используя при этом меньшее количество ресурсов, и поэтому оно является более эффективным. По этой же причине адресное вмешательство рассматривается как более эффективный инструмент сокращения неравенства доходов по сравнению с универсальными перераспределительными механизмами.

³⁷ См., например, D. Coady, M. Grosh and John Hoddinott: *Targeting of transfers in developing countries: Review of experience and lessons* (Вашингтон, округ Колумбия, Всемирный банк, 2003 г.).

313. Эти аргументы играли и продолжают играть ведущую роль в широком внедрении программ проверки материального положения или аналогичных адресным программам во всем мире. Несмотря на это, их концептуальная основа оспаривается по нескольким аспектам. Критические замечания высказываются по ряду причин.

314. Во-первых, аргументы, выраженные в такой простой форме, как изложенные выше, не в состоянии учитывать динамичный характер бедности, поскольку адресные выплаты только лишь неимущим никоим образом не препятствуют распространению бедности. При более дальновидном и прогрессивном подходе ресурсы не будут концентрироваться исключительно на обеспечении тех, кто уже относится к категории малоимущих, но и включают тех, кто рискует попасть в эту категорию.

315. Во-вторых, приведенные выше аргументы, концентрирующие внимание на особой эффективности адресных программ, представляют собой общие утверждения, которые могут вызывать серьезные сомнения в той ситуации, когда велика доля бедного населения (с тем результатом, что любые «сбережения», которые образуются в результате адресной помощи, вероятно, окажутся незначительными), а внедрение адресных программ является дорогостоящим и сложным процессом, приводящим к серьезным ошибкам в отношении включения и исключения получателей помощи; подобные сценарии являются типичными для стран с низкими доходами.³⁸ В общем, утверждается, что не все методы адресности пригодны для всех видов пособий, или являются такими же эффективными с точки зрения ошибок в отношении включения/исключения; и что статистические и административные требования не всегда совпадают. И, наконец, также дело обстоит и с затратами.

316. В-третьих, стоимость установления адресности сама по себе является темой для дискуссий, и утверждается, что некоторые методы могут быть чрезмерно затратными. Проверка материального положения представляет собой пример, в котором стоимость внедрения метода установления адресности может составить значительную часть общей стоимости программы. Это возникает в силу того, что отсутствуют достоверные данные о населении (и система обработки данных), а точное определение числа малоимущих и обновление этих данных становится очень сложным и дорогостоящим делом. Тем не менее, некоторые программы могут внедрить метод адресности с помощью косвенных методов проверки материального положения при относительно небольших затратах. В целом отмечалось, что чем эффективнее механизм установления адресности (с точки зрения сокращения числа ошибок в отношении включения), тем он будет, по всей вероятности, дороже и в большей степени будет связан с ошибками в отношении исключения. Короче говоря, невозможно оценить стоимость установления адресности без учета возникающих ошибок в отношении включения и исключения.

317. В-четвертых, важно обеспечить прозрачность системы, гарантирующей, чтобы получатели пособий и потенциальные получатели пособий могли бы понять, имеют ли они право на получение пособий; и, таким образом, имели бы возможность реализовать свои права (включая возможность потребовать пересмотра решения). Это может ограничить последствия общественного осуждения, обеспечит гарантии того, чтобы пособия были получены предполагаемыми целевыми группами, и будет действовать в качестве антикоррупционного защитного механизма.

318. И наконец, некоторые специалисты утверждают, что при определении затрат, связанных с установлением адресности, следует принимать во внимание не только прямые административные расходы по реализации программы, но и косвенные расходы

³⁸ См., например, Т. Mkandawire: *Targeting and universalism in poverty reduction*, Social Policy and Development Programme Paper No. 34 (Женева, Научно-исследовательский институт ООН для социального развития НИИКР, 2005 г.).

участников программы. Это означает, что программы с низкими административными расходами (как это часто бывает при использовании методов «самовыбора») могут оказаться очень дорогостоящими, если принимать во внимание расходы, которые несут ее участники. Отдельные примеры касаются стоимости затраченного времени, транспортных расходов, потери других возможностей получения дохода, сборов (а иногда и взяток), необходимых для получения соответствующей документации, возможности общественного осуждения, потери самоуважения и уменьшения степени сплоченности общины, а также потенциального разрушения сетей неформальной поддержки.

319. Еще один дискуссионный вопрос, касающийся адресности, заключается в возникновении возможных эффектов исключения. С одной стороны, те, кто поддерживает адресность, отмечают, что эти программы минимизируют количество исключений, поскольку их структура делает эти программы более восприимчивыми к конкретным нуждам и возможностям малоимущих слоев населения. Как утверждается, эта восприимчивость структуры, возможно, более характерна для адресных, чем для универсальных программ, чья структура основана на «стандартных домашних хозяйствах». С другой стороны, существуют опасения, что адресность программ увеличивает количество исключений, выдвигая условия (касающиеся дохода или благосостояния), которые сложно оценить, создавая прямые и косвенные расходы для потенциальных получателей пособий или предъявляя слишком большие требования при реализации программ местными организациями.

320. Важно принимать во внимание техническую сложность и неоднородность опыта применения адресных программ, а также их эмпирические результаты. Это – именно те характеристики, которые подпитывают дискуссии об адресности программ и способствуют их продолжению в соответствии с личными возможностями или положением. Надо признать, что эти дискуссии неразрывно связаны с политическими факторами. Помимо чисто технических вопросов, политика и идеология оказывают влияние на относительную незавершенность дискуссий о значимости адресности и, по сути, определяют контекст для обсуждения вопросов о том, следует ли внедрять адресность, основанную на ресурсах, а также о том, каким должен быть порог ресурсов, определяющий тех, кто имеет или не имеет право на получение пособий. Эти вопросы сами по себе отражают в значительной степени различные системы ценностей и ту силу, которой различные игроки на широкой политической арене могут обладать для продвижения своих ценностей и интересов. Представляется, что в последнее десятилетие адресные программы пользовались возросшей социальной легитимностью, возможно, потому, что они воспринимаются как справедливые программы, в том смысле, что они претендуют на удовлетворение потребностей наиболее нуждающихся и, тем самым, могут внести вклад в уменьшение существующего неравенства. Однако существуют определенные опасения, что процесс определения права на получение пособий не всегда удовлетворяет соответствующим стандартам независимости и прозрачности.

321. Наконец, в этой сфере, как и в отношении многих других аспектов социальной защиты, каждый альтернативный вариант имеет свои собственные преимущества и недостатки. Важно учитывать эти преимущества и недостатки, но не изолированно, а в комплексе. Как было показано выше, улучшение одних характеристик может оказать негативное влияние на другие характеристики. Дискуссии по вопросу об адресности, основанной на условиях, касающихся доходов, благосостояния или других ресурсов, неизменно сводятся к отделению этих дискуссий от конкретных целей программ, условий их реализации и характеристик получателей пособий. Адресность является не более чем инструментом, значимость и структура которого должны быть, в первую очередь, оценены в соответствии с их вкладом в реализацию этих целей. Эффективные адресные программы доказали, что они могут достигнуть весьма положительных результатов в отношении сокращения масштабов бедности. Тем не менее, их не

следует рассматривать ни в качестве единственного средства эффективной передачи дохода малоимущим слоям населения, ни в качестве достаточного средства, необходимого для борьбы с бедностью.

*Реагирование на проблему адекватности –
обеспечение надежности пособий*

322. Очевидно, что в долгосрочной перспективе системам социального обеспечения потребуется стабилизация двух видов: финансовая и социальная. Большинство дискуссий по вопросу о реформах в последние десятилетия прямо или косвенно были вызваны осознаваемой или реальной потребностью в финансовой стабилизации. Стратегии сконцентрировались на двух основных статьях расходов в рамках государственных социальных бюджетов, т.е. пенсиях и здравоохранении. Финансовая устойчивость пенсионных программ и программ в области здравоохранения при молчаливом согласии общественности, в основном, осуществлялась путем поддержания на постоянном уровне ставок взносов в пенсионных системах, финансируемых за счет взносов работников и работодателей, или сохранения значительной доли пенсионных расходов в ВВП или в общем объеме государственных расходов на постоянном уровне в программах, финансируемых за счет налоговых поступлений. Большинство пенсионных реформ оказались достаточно успешными в этом отношении. Реформы здравоохранения были менее успешными, и сдерживание расходов в сфере здравоохранения превратилось с конца 70-х годов в серьезнейшую политическую задачу – часто решаемую за счет снижения качества и адекватности услуг здравоохранения.

Обеспечение гарантии получения доходов в старости

323. Вопрос об обеспечении устойчивости и достаточности пенсионных систем остается основным пунктом повестки дня, каковым он был в течение, по крайней мере, 25 лет. Толчком для оживленных международных дебатов и ряда пенсионных реформ послужила публикация Всемирного банка в 1994 году.³⁹ В ней поддерживалась идея создания трехуровневой пенсионной системы, включающей первый уровень в форме незначительной адресной или универсальной социальной пенсии, финансируемой за счет налогообложения; второй уровень, состоящий из системы обязательных частных сбережений, базирующейся на чилийской модели, и третий уровень, формируемый на основе добровольных частных сбережений, чтобы избежать ожидаемого быстрого роста пенсионных расходов. МОТ относилась к этой идее скептически в течение последних трех десятилетий, когда модель Всемирного банка внедрялась в странах Латинской Америки и позже в странах Центральной и Восточной Европы. Основным предметом для критики со стороны МОТ было то, что подобные основанные на установленных размерах взносов реформы не приведут к достижению прогнозируемых уровней пособий и, тем самым, не смогут обеспечить реальных гарантий получения дохода в старости. Между тем, к сожалению, влияние кризиса на пенсионные системы с ФВЗ подтвердило правильность этой точки зрения. История обсуждения вопросов пенсионной системы кратко изложена во вставке 4.9.

³⁹ Всемирный банк: *Averting the old-age crisis: Policies to protect the old and promote growth* (Оксфорд, Oxford University Press, 1994 г.).

Вставка 4.9**Краткая история обсуждения вопросов пенсионной реформы**

В краткой парадигме пенсионной реформы, предложенной Всемирным банком, был сделан акцент на управляемые частными структура и полностью обеспеченные резервами пенсионные пособия в качестве «второго уровня» многоуровневой пенсионной системы. Главная идея послания *Предотвращение кризиса старого возраста: меры по защите пожилых людей и содействию роста* заключалась в том, что эта система будет ограждать пенсионные программы от последствий старения обществ и будет способствовать росту благодаря увеличению объема национальных сбережений.

К концу 90-х годов модель Всемирного банка, особенно ее ориентация на компоненты принудительных сбережений, вызвала критику как в рамках институтов Бреттон-Вудской системы, так и за их пределами. Критика была сосредоточена на нескольких основных вопросах. Было показано, что нет явных доказательств того, что предварительное фондирование национальных пенсионных программ действительно сделает пенсии менее восприимчивыми к последствиям старения населения, ненадлежащего управления или экономических потрясений. Данные о влиянии на рост были также сочтены неубедительными. Было показано, что как системы финансирования из текущих доходов (PAYG), так и системы финансирования из фондов требуют надлежащего управления и устойчивых экономических результатов для обеспечения своей жизнеспособности. Приватизация сама по себе не повысит качество управления. Системные реформы часто маскировали тот факт, что фактические уровни пособий с течением времени снижались. Многие авторы также указывали на то, что финансирование перехода от PAYG или частично фондируемых программ к полностью фондируемым программам привело к временным финансовым проблемам во многих странах.

В 2000 году МОТ представила свою позицию относительно многоуровневых пенсионных систем в публикации *Пенсии из фондов социального обеспечения: развитие и реформа*. Будучи менее категоричной в отношении самой парадигмы, МОТ подчеркивает значение адекватности уровней пособий (для обеспечения гарантий получения доходов в старости и, таким образом, для предоставления людям права на приемлемый выход на пенсию), расширения сферы охвата (с конечной целью сделать его всеобщим), а также роли надлежащего управления, как необходимого условия эффективного функционирования всех пенсионных систем. Наиболее важный аспект позиции МОТ был кратко сформулирован в 2000 году одним автором из ОЭСР: «МОТ принципиально не желает принять системы, которые не могут гарантировать застрахованным лицам, полностью выплатившим свои взносы, ничего кроме пенсии на уровне прожиточного минимума» (Queisser, 2000 г., стр. 37). Поскольку минимальный коэффициент замещения, предусмотренный Конвенцией МОТ 1952 о минимальных нормах социального обеспечения (102), находится на уровне, близком к относительным уровням бедности во многих странах, МОТ настаивает на своей позиции.

В то время как теоретические дискуссии по вопросам политики кипели в рамках этих институтов и за их пределами, в ряде стран в период с 90-х прошлого столетия до начала 2000-х годов были проведены различные пенсионные реформы. Вслед за Чилийской реформой, еще 11 стран Латинской Америки включили уровни обязательных сбережений в свои пенсионные системы. За первой волной таких системных образцовых реформ в Латинской Америке последовали реформы в 13 странах Центральной и Восточной Европы и Центральной Азии (Болгарии, бывшей югославской республике Македония, Венгрии, Казахстане, Латвии, Литве, Польше, Российской Федерации, Румынии, Словакии и Украине), которые ввели многоуровневые системы, представляющие собой сокращенные версии латиноамериканских реформ.

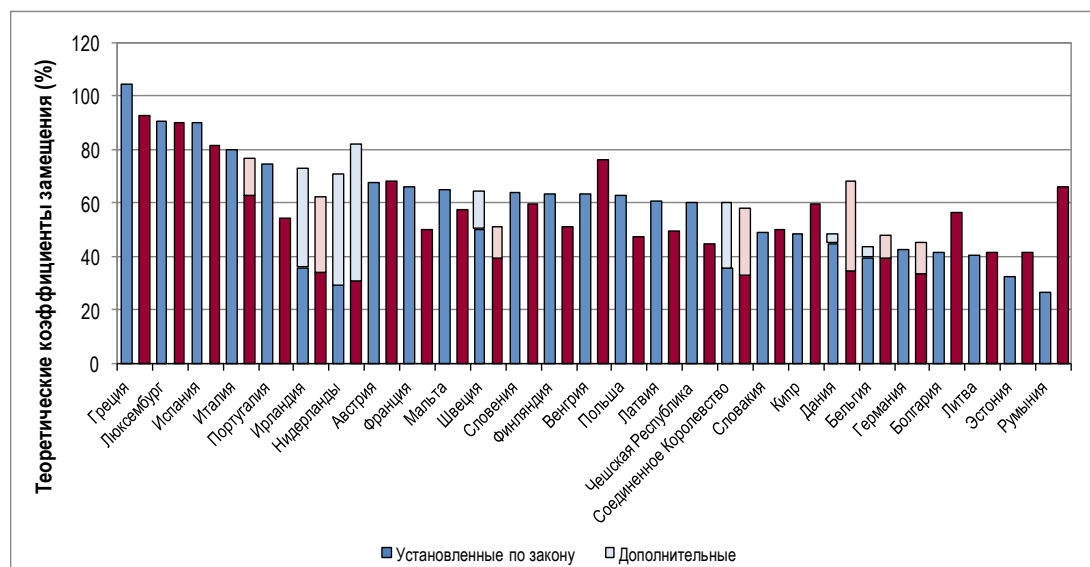
Кризис 2008 года и последующих лет привел к новым изменениям в процессе проведения пенсионной реформы. Аргентина и Боливия фактически резко изменили курс своих реформ, основанных на индивидуальных счетах. В некоторых частях Центральной и Восточной Европы страны обсуждают изменение размеров частного уровня своих пенсионных систем (Венгрия, Польша, Хорватия).

Однако значительное число (зачастую игнорируемое) европейских стран провели так называемые «параметрические реформы» своих пенсионных систем, которые радикально не изменили парадигму гарантии получения доходов в старости. Среди этих стран были Германия и Франция. Эти реформы были, как правило, сосредоточены на корректировке некоторых параметров, главным образом, путем увеличения пенсионного возраста, изменения условий соответствия, сокращения размеров пособий путем изменения формулы расчета пенсий или правил по индексации, а также введения нового уровня в пенсионную систему. Швеция и Италия провели реформы, которые, при сохранении в основных пенсионных программах принципа финансирования пенсий из текущих расходов, ввели в то же время принципы условно-накопительной системы пенсионного страхования (NDC) для определения будущих уровней пенсий. МОТ поддержала эти реформы и приняла участие в проведении некоторых из них.

Источник: Основано на публикациях A. Diop.: "Pension reforms in Central and Eastern Europe in a global perspective: Lessons learned," address to the Wissenschaftliches Kolloquium "Internationale Entwicklungen in der Rentenpolitik", Берлин, 2 апреля 2008 г.; МБТ: *Social security for all: Investing in global social and economic development. A consultation, Issues in Social Protection Discussion Paper No. 6* (Женева, 2009 г.); Всемирный банк: *Averting the old-age crisis: Policies to protect the old and promote growth* (Oxford, Oxford University Press, 1994 г.); C. Gillion, J.A. Turner, C. Bailey and D. Latulippe (eds): *Social security pensions: Development and reform* (Женева, МБТ, 2000 г.). См. также C. Gillion: "The development and reform of social security pensions: The approach of the International Labour Office", in *International Social Security Review*, Vol. 53 (2000), No. 1, стр. 35–63; и M. Queisser: "Pension reform and international organizations: From conflict to convergence", in *International Social Security Review*, Vol. 53 (2000), No. 2, стр. 31–45.

324. Новые пенсионные системы существенно снизят коэффициенты замещения во всех странах, которые провели так называемые «образцовые» реформы. В соответствии с последними прогнозами ЕС,⁴⁰ в период с 2007 по 2060 годы общие постреформенные пенсионные расходы в некоторых странах останутся на прежнем уровне или могут даже уменьшиться. Это касается стран, которые переходили от принципа установленных размеров выплат к принципу установленных размеров взносов, таких как Италия, Латвия, Польша, Швеция и Эстония. Эти страны находятся в сходной текущей и прогнозируемой демографической ситуации: к 2050 году демографические коэффициенты зависимости удвоятся. Это приводит к одному простому математическому результату: коэффициенты замещения вынуждены будут снижаться. Они будут также отличаться крайней неопределенностью, в большой степени благодаря непредсказуемому поведению рынка капиталов. В Польше, в соответствии с прогнозами институтов, контролирующих пенсионные фонды, будущие медианные коэффициенты замещения для мужчин составят 51% и для женщин 33% (при предположении, что мужчины работают 44 года и уходят на пенсию в возрасте 65 лет, в то время как женщины работают 39 лет и уходят на пенсию в возрасте 60 лет, что соответствует существующему в настоящее время установленному возрасту выхода на пенсию). Эти коэффициенты замещения намного ниже дореформенных уровней, которые, в среднем, были намного выше 60%. Кроме того, эффекты реформ имеют достаточно регрессивный характер: например, в Польше коэффициенты замещения в большей степени снизятся для людей с самыми низкими заработками, в то же время они фактически вырастут для людей с самыми высокими заработками. Аналогичные результаты отмечались в последнем исследовании ЕС, в котором анализировались гипотетические коэффициенты замещения для работников со средними заработками после 40 лет занятости (см. диаграмму 4.5).

⁴⁰ Европейская комиссия, Подгруппа по показателям Комитета по социальной защите: *Updates of current and prospective theoretical pension replacement rates, 2006–46* (Брюссель, 2009 г.).

Диаграмма 4.5. Гипотетические коэффициенты замещения пенсий по старости в странах ЕС, 2006 и 2046 гг.

Примечание: Диаграмма включает две столбца для каждой страны. Левый столбец для каждой страны показывает гипотетические коэффициенты замещения для базового варианта в 2006 году; для некоторых стран он включает дополнительные пенсии (более светлый оттенок). Правый столбец показывает гипотетические коэффициенты замещения в 2046 году. В качестве базового варианта взят одинокий мужчина, работающий на условиях полной занятости, который охвачен большинством общих программ для установленных законом пенсий для частного сектора экономики страны и, в соответствующих случаях, дополнительными профессиональными пенсиями, и стаж работы которого равен 40 годам.

Источник: Основано на данных Европейской комиссии, Подгруппы по показателям Комитета по социальной защите: *Updates of current and prospective theoretical pension replacement rates, 2006-46* (Брюссель, 2009 г.)

325. В некоторых странах ожидается, что относительные уровни доходов пенсионеров будут сокращаться, а также будут наблюдаться более серьезные колебания и большая нестабильность, чем в дореформенный период. Кроме того, существуют серьезные причины ожидать, что негативные последствия реформ несоразмерно сильнее отразятся на группах с низкими доходами. Принимая во внимание очень высокие в прошлом уровни безработицы у групп, сильнее всего пострадавших в процессе перехода к рыночной экономике, уровни пособий у многих людей с низкими доходами будет очень низкими, и это может привести к исключению из социальной жизни больших групп пожилых и нетрудоспособных людей, чей доход может упасть до такого уровня, который потребует оказания им социальной помощи.

326. Однако упоминаемые выше расчеты ЕС показывают, что страны, которые провели так называемые «образцовые» реформы, окажутся не единственными странами, где коэффициенты замещения будут снижаться – до тех пор, пока люди не будут выплачивать взносы гораздо более продолжительное время и уходить на пенсию значительно позже. Модели, составленные для Франции и Чешской Республики, показывают, что даже страны, проводившие так называемые параметрические реформы, могут столкнуться с очень существенным сокращением коэффициентов замещения. Однако такие сокращения будут более предсказуемыми, чем те, которые являются результатом «образцовых» реформ.

327. В некоторых случаях могут быть найдены определенные оправдания для снижения уровней пособий, если обещания, данные на стадии разработки программы, окажутся слишком щедрыми (например, как коэффициенты замещения в пенсионных программах для государственных служащих, приближающиеся к 100%). МОТ разработала особые рекомендации, касающиеся механизмов контроля за расходами, для ряда страновых проектов. Все они были основаны на актуарных и социальных оценках

бюджетов, и в них был представлен набор альтернатив, которые были разработаны в качестве фактической основы для проведения социального диалога на национальном уровне.

328. Следует также обратить более пристальное внимание на защитные функции пенсионных программ. Турбулентность на национальных рынках труда, с учетом изменяющейся структуры распределения работ на все более глобализованном рынке труда, в сочетании с глобальными процессами структурных изменений для многих людей может привести к нарушению непрерывности трудовой деятельности в сочетании с периодами безработицы и переобучения. Для этих людей пенсии из пенсионных систем с ФВЗ, т.е. те, которые подпадают под «образцовые» реформы, в будущем сократятся больше всего. Образовавшиеся в результате коэффициенты замещения могут больше не соответствовать даже минимальным требованиям конвенций МОТ, что означает, что они больше не обеспечивают гарантированного страхования от наступления бедности в старости и в случае нетрудоспособности. В результате, в жизнь многих работников и пенсионеров в Европе может вновь закрасться неуверенность в получении дохода.

329. Концепцию стабилизации в социальной сфере на какое-то время оставили без внимания. Стабилизация в социальной сфере предполагает, что уровень пенсий не должен падать ниже определенного минимального базового уровня. Конвенции МОТ по вопросам социального обеспечения представляют собой единственные согласованные на глобальном уровне правовые документы, которые определяют подобные базовые уровни. Конвенция 102 предписывает, чтобы пенсии находились, по меньшей мере, на уровне в 40% от «общей суммы прежних доходов получателя пособия» после 30 лет работы (пункт 1 статьи 65), даже в тех случаях, когда предыдущие доходы были ниже, чем средние. Таким образом, этот показатель может рассматриваться в качестве базового уровня для установления минимального коэффициента замещения, необходимого для социальной стабилизации любой пенсионной программы. Это означает, что ни одна пенсионная реформа не должна приводить к тому, чтобы коэффициенты замещения опускались ниже этого базового уровня. Базовый уровень коэффициента замещения в 40% может быть переведен в минимальный коэффициент накопления в 1,33% от предыдущих доходов за каждый год выплаты взносов и может применяться как в пенсионных системах с ФВ, так и в системах с ФВЗ. В любой программе существует соотношение между ставкой взносов, выплачиваемых в рамках данной программы, и уровнем доходности, с одной стороны, и ожидаемой продолжительностью жизни после выхода на пенсию и предполагаемым коэффициентом накопления, и таким образом, предлагаемым программой коэффициентом замещения, с другой стороны.⁴¹ Если при заранее определенной ставке взносов, применяемой в фондируемой программе с ФВЗ, кто-либо ставит своей целью получение базового уровня коэффициента замещения, определенного Конвенцией 102, то применяя это соотношение, он может легко подсчитать, какой уровень доходности должен быть ему гарантирован.

Обеспечение адекватности здравоохранения

330. Ключевой момент в поддержании разумных уровней расходов на здравоохранение и, в то же время, приемлемого уровня качества и адекватности заключается в обеспечении страховых пакетов важнейших пособий, которые были бы доступны для всех. Такие стратегии были приняты многими странами с низкими и средними доходами. В страховые пакеты, предоставляемые в рамках программ в области здравоохранения, были внесены изменения с целью обеспечения большего равенства и эффективности,

⁴¹ Подробнее см. A. Drouin and M. Cichon: *Optimal financing and self-adjusting mechanisms for sustainable retirement systems: The social stabilization of pensions in times of crises and beyond: A critical review of three decades of pension reform and their outcomes*, доклад, представленный Международной конференции актуариев и статистиков социального обеспечения, состоявшейся в Оттаве, 16-18 сентября 2009 г.

решения проблем, возникающих из-за противоречий, присущих подходам, основанным на принципе универсальности, в отличие от адресного ориентирования на малоимущие слои населения, а также более рационального обслуживания больных и повышения качества. Однако многие из этих реформ фактически привели к ограничению доступа к полностью адекватному здравоохранению, которое должно быть основой для достижения глобальных приоритетов в области охраны здоровья, таких как приоритеты, закрепленные в ЦРТ в отношении охраны материнства и детства, а также они не смогли в достаточной степени адаптироваться к демографическим и эпидемиологическим изменениям, потребностям и восприятиям, что привело к неэффективности в области предоставления услуг. Страны, добившиеся успеха, сконцентрировали свое внимание на комплексных подходах, не ограничивая при этом пакеты недорогих или самых базовых мер.

331. Недостаточно только определить содержание страхового пакета в соответствии с приоритетами в области здравоохранения; важно также решить и проблемы обеспечения. На системном и глобальном уровнях существуют определенные предпосылки для успешного обеспечения важнейшими страховыми пакетами с тем, чтобы добиться достижения общих целей социальной защиты в области здравоохранения. Они включают:

- создание бюджетного пространства и формирование внутригосударственных фондов для выделения достаточных ресурсов как в сельских, так и городских районах, а также укрепление общей финансовой системы;
- повышение спроса с целью расширения возможностей малоимущих и уязвимых групп населения, например, путем предоставления гарантий или обусловленных денежных выплат и использования плательщиков третьей стороны;
- установление взносов в соответствии с платежеспособностью;
- согласованное использование всех существующих – плюралистических – механизмов финансирования здравоохранения, что позволяет заполнить пробелы в охвате и обеспечить универсальный доступ к услугам здравоохранения. Возможные подходы включают установление связей, например, между национальными системами здравоохранения и социальными и местными программами. Кроме того, эффективность оказания услуг должна быть регламентирована путем четкого определения зоны ответственности различных уровней поставщиков медицинских услуг, определения порядка подачи жалоб и т.д.;
- обеспечение национального и социального диалога, информации и участия с целью расширения прав и возможностей различных групп гражданского общества;
- оказание поддержки усилиям по повышению качества, например, путем осуществления стратегически важных закупок, управления качеством, обеспечения надлежащего обучения и предоставления достойных условий труда для работников здравоохранения, контроля за результативностью их деятельности, а также и путем пересмотра страховых пакетов.

Содействие достижению целей развития человеческого потенциала через социальное обеспечение: потенциал и лимиты пособий, обусловленных участием в других социальных программах

332. Из всех новых дополнений к механизмам социального обеспечения, появившихся в последние десятилетия, все возрастающее применение обусловленных денежных выплат (ОДВ) является, возможно, одним из самых значимых явлений. Многие программы ОДВ ориентированы на малоимущие домашние хозяйства с детьми. Они рассматриваются в качестве инновационных и отличающихся от других в силу ряда

причин: i) из-за их механизмов адресности; ii) получателям предоставляются денежные пособия вместо пособий в натуральной форме; и iii) денежные выплаты являются обусловленными в той смысле, что они часто налагают определенные условия, касающиеся поведения отдельных лиц/домашних хозяйств при их получении. Эти условия обязывают отдельных лиц соответствовать определенной линии поведения, которая связана с целями развития человеческого потенциала (например, посещение ребенком больницы или обеспечение высокой посещаемости школьных занятий). Они становятся все более популярными средствами для достижения лучших результатов в области развития человеческого потенциала и сокращения масштабов бедности. Однако продолжают дискуссии по вопросу о влиянии и последствиях обусловленности для эффективности таких программ. В следующих пунктах более подробно обсуждается несколько ключевых вопросов, касающихся характера и существующих видов применения ОДВ. Во-первых, служат ли условия, включенные в программы ОДВ, реализации прав человека? Во-вторых, приводят ли эти условия к заметному изменению эффективности? В-третьих, содействуют ли они развитию «сообщества» бедных людей или ограничивают его? В-четвертых, можно ли их тиражировать в других местах, учитывая тот факт, что имеющийся опыт, накопленный до настоящего времени, приходится, в основном, на страны Латинской Америки?

333. Существуют различные мнения по вопросу о последствиях обусловленности в программах ОДВ с точки зрения прав человека. Некоторые утверждают, что они противоречивы по своей природе и препятствуют реализации программы в области осуществления прав человека, в то время как другие подчеркивают важность обязательств, дополняющих эти права.

334. Первый аргумент заключается в том, что права человека являются безусловными, и поскольку права на социальное обеспечение, здравоохранение и образование представляют собой общепринятые права человека, то лишение основополагающих прав человека путем введения условий в программы ОДВ и принудительного обеспечения их выполнения является неприемлемым.⁴² Эта проблема обостряется в связи с тем, что выполнение этих условий может не в полной мере зависеть от получателей выплат, а определяться также доступностью и качеством основных социальных услуг. Отсутствие таких услуг фактически исключает группу нуждающихся из сферы доступа к праву на социальное обеспечение. Утверждается, что эта ситуация особенно характерна для регионов, где отсутствуют социальные службы, и где традиционно также выше степень уязвимости. Кроме того, альтернативные издержки, связанные с выполнением условий ОДВ, в пересчете как на деньги, так и на время, могут ставить в невыгодное положение самых уязвимых лиц, которым, как правило, труднее, чем всем остальным, выполнять подобные условия. Кроме того, утверждается, что ответственность за выполнение условий лежит исключительно на отдельных лицах/домашних хозяйствах, и как следствие этого, в ОДВ косвенно проводится мысль о «заслуживающих право» и «не заслуживающих право» малоимущих, что вызывает беспокойство с точки зрения прав человека. Права являются всеобщими по своей природе и не могут основываться на понятиях «достоинства».

335. Однако, как отмечалось ранее, принцип обусловленности также поддерживается с позиций, основанных на правах. Действительно, на программы ОДВ ссылаются и как на способ оказания содействия применению сочетания прав, и как на средства обеспечения их реализации. Это представляет собой важное изменение в понимании, поскольку права человека, которые, в принципе, являются всеобщими, на практике остаются нереализуемыми для многих, если не для большинства, малоимущих. Иными словами, программы ОДВ могут представлять собой конкретный способ ликвидации

⁴² См., например, R. Künnemann and R. Leonhard: *A human rights view of social cash transfers for achieving the millennium development goals* (Штутгарт, Brot für die Welt, 2008 г.), стр. 22.

разрыва между правовой основой прав и их практической реализацией. Утверждается, что это может оказаться достижимым, поскольку общепризнанно, что ситуационное знание получателей пособий и их поведение являются ключевыми факторами для реализации прав. Кроме того, программы ОДВ могут также оказывать положительное влияние на поведение тех, кто не является получателями пособий, но кто, возможно, захочет получить доступ к участию в таких программах. В более широком плане утверждается, что там, где условиями связаны не только получатели, но и органы государственной власти, подобные программы смогут помочь создать необходимые условия (например, доступность базовых услуг) для их выполнения. Именно поэтому программы ОДВ преподносятся в настоящее время как инструмент совместной ответственности, например, в выступлениях в поддержку программы *Bolsa Família* в Бразилии (см. вставку 3.11). Проведение широкого обсуждения вопросов, связанных с аспектами предложения пособий, выходит за рамки настоящего обзора, однако достаточно сказать, что программы ОДВ обычно выявляют предельные возможности существующих базовых социальных услуг и могут сыграть важную роль в стимулировании повышения их эффективности.

336. Кроме того, оценивая роль условий в программах ОДВ, важно принимать во внимание то, каким образом органы государственной власти обеспечивают их реализацию. В действительности, несоблюдение условий может иметь различные последствия в разных программах. Это может инициировать использование карательного подхода, приводящего к исключению получателя. В то же время, несоблюдение условий может также восприниматься как следствие уязвимости отдельных лиц. Это проливает свет на баланс – или его отсутствие – между принимаемыми решениями и потребностями получателя. Это может привести к созданию «цикла обратной связи», в котором дальнейшее изучение вопроса позволит постепенно выработать более эффективное решение.

337. Наконец, последние исследования в области бихевиористской экономики показывают, что «недальновидные домашние хозяйства часто предпринимает действия, которые могут снизить уровень их собственного благосостояния в долгосрочной перспективе (...). Обусловленность является сдерживающим фактором, который ограничивает отрицательные последствия их близорукости».⁴³ Другими словами, программы ОДВ могут обеспечить гарантии защиты от принятия непродуманных решений, не соответствующих целям развития человеческого потенциала, с максимальным учетом интересов членов домашнего хозяйства.

338. Второй ключевой аргумент в пользу предпочтения обусловленных программ денежных выплат безусловным, заключается в том, что условия создают для семей мощный стимул к инвестированию, особенно в здоровье и образование своих детей. Обусловленность также создает стимул, а то и обязательство для органов государственной власти инвестировать в соответствующие услуги в том случае, когда их доступность и качество являются неудовлетворительными. На практике, программы ОДВ показывают хорошие результаты, которые, вероятно, являются подтверждением этих соображений, хотя до настоящего времени лишь относительно небольшое количество систематически проводимых исследований получили документальное подтверждение. Исследования, касающиеся мексиканской программы ОДВ *Progresa*, которые оценивали влияние введения условий, относящихся к сфере образования, на контингент учащихся и посещаемость занятий в школах, выявили значимый результат. Вместе с тем, безусловные денежные выплаты (НДВ) могут также привести к благоприятным результатам в области развития человеческого потенциала. Пенсии по

⁴³ A. de Brauw and J. Hoddinott, *Is the Conditionality Necessary in Conditional Cash Transfer Programmes? Evidence from Mexico*, IPC One Pager No. 64 (Бразилиа, Международный центр по проблемам бедности, 2008 г.), стр. 1.

старости в Бразилии помогли повысить посещаемость школьных занятий, и имеются данные, указывающие на то, что деньги, выплачиваемые через пенсионную программу Намибии, в конечном итоге расходовались на образование детей, несмотря на отсутствие условий. Таким образом, нельзя автоматически предполагать, что условия сами по себе играют решающую роль в достижении целей в области развития человеческого потенциала. Тем не менее, элемент обусловленности помогает повысить приемлемость социальных выплат, направляемых малоимущим слоям населения. Обусловленность может повысить политическое одобрение программ, поскольку она отражает социальную этику взаимности – то, что пособия для малоимущих слоев населения, также как и для других членов общества, должны быть определенным образом уравновешены их обязанностями.

339. Программы ОДВ могут иметь также ряд недостатков с точки зрения целей развития человеческого потенциала. Если, например, домашнее хозяйство не удовлетворяет условиям, относящимся к здоровью, то оно может быть исключено из других относящихся к развитию пособий, охваченных рамками той же самой программы (программ) ОДВ, таких как сокращение уровня бедности и улучшение питания. Достижению цели в области развития человеческого потенциала вряд ли будет служить «наказание» домашних хозяйств путем приостановки или исключения из программ за невыполнение условий, когда теми, кто непосредственно пострадает, будут, вероятнее всего, дети, а не те, кто фактически должен выполнять обязательства.

340. В-третьих, утверждается, что поскольку программы ОДВ облегчают доступ к здравоохранению, образованию и более высоким доходам, они содействуют так называемому «сообществу» бедных людей. Кроме того, обусловленность может усилить переговорные возможности и повысить статус женщин и детей внутри домашнего хозяйства. Этот аспект может иметь особенно важное значение для женщин и детей, поскольку они традиционно занимают подчиненное положение в домашнем хозяйстве. Подобные условия могут также помочь преодолеть последствия, порождающие общественное осуждение, которые ассоциируются в иных случаях с социальными выплатами. С другой стороны, некоторые рассматривают ОДВ как разновидность мелочного патернализма, демонстрирующего недостаточную веру в способность малоимущих самим определить, что лучше для них самих и их семей.

341. В-четвертых, еще один важный аспект дискуссий заключается в том, могут ли программы ОДВ быть реализованы в других странах, помимо «кранних последователей» в Латинской Америке. Являются ли они действительно подходящими и осуществимыми в странах с низкими доходами, в которых существующая инфраструктура развития гораздо хуже? То, что осуществимо в крупных странах со средними доходами, как, например, в Бразилии, совершенно отличается от того, что было бы реально осуществить в странах к югу от Сахары с низкими доходами. Странам с низкими доходами, по всей вероятности, будут мешать ограничения со стороны предложения, серьезная нехватка школ и больниц, а также ограниченные бюджетные ресурсы. Для многих предметом постоянной озабоченности является то, что в странах с низкими доходами, возможно, эффективнее было бы перераспределять ресурсы, которые потребовались бы для обеспечения условий, и которые лучше было бы направить на улучшение существующих социальных услуг. Ограничения со стороны предложения, безусловно, оказывают более сильное давление в более бедных странах и более бедных районах этих стран.

342. Эти споры вряд ли могут быть разрешены в обозримом будущем. Тем не менее, программы ОДВ стали многообещающим новым средством сокращения масштабов бедности и улучшения результатов в области развития человеческого потенциала.

4.3.2. Обеспечение надлежащего управления и положительных результатов административной деятельности

343. Хотя растет согласие в отношении необходимости обеспечения доступа к гарантиям получения дохода и жизненно важным услугам здравоохранения для всех, проходят важные дискуссии по дополняющему его вопросу о том, *как* может быть обеспечено эффективное и действенное предоставление этих пособий. В конечном счете, именно надлежащее руководство и управление являются решающими факторами, определяющими то, работают или нет программы социального обеспечения. Надлежащее руководство и управление могут нейтрализовать некоторые негативные последствия, связанные с неэффективной структурой системы, однако эффективная структура сама по себе – без надлежащего руководства и управления – никогда не будет в состоянии предоставить людям настоящее социальное обеспечение.

344. Набор пособий по социальному обеспечению может быть предоставлен различными путями, но необходимо также следовать некоторым общим этапам и принципам в логической последовательности действий:

- установление ясных программных целей, которые должны быть достигнуты (обеспечение гарантии получения доходов для определенных групп *по сравнению* с определенными условными обязательствами, снижение уровня бедности в рамках целевых групп, сокращение неравенства доходов, обеспечение гендерного равенства и восприимчивости и т.д.);
- разработка соответствующих институтов, положений, касающихся пособий и механизмов их доставки, включая разработку механизмов финансирования и законодательной базы, отвечающих этим целям;
- использование социального диалога для достижения и сохранения национального согласия по вопросам, касающимся целей и механизмов реализации;
- систематизация структуры в рамках законодательного процесса, и
- мониторинг, оценка и корректировка процесса их осуществления на постоянной основе.

345. Весь процесс по внедрению, управлению и администрации, руководству и контролю должен отвечать требованиям прозрачности, предсказуемости и подотчетности и должен быть основан на участии путем эффективного, всестороннего и репрезентативного социального диалога и социального партнерства в процессе руководства и управления. Однако методы управления программами социального обеспечения различаются в значительной степени в зависимости от стран. Диапазон выявленных в мире возможностей варьируется от государственного администрирования через министерства или специальные агентства, (полу-)автономные институты (учреждения с участием государственного капитала) и через смешанные государственно-частные организации, до частично или полностью приватизированных систем, находящихся под контролем государства. Достижение прозрачности и обеспечение активного руководства со стороны социальных партнеров на практике в таких плюралистических условиях требует хорошо обученных руководителей и «управленцев», а также надлежащих инструментальных средств управления. Очень высокие коэффициенты затрат на административное управление, которые регулярно регистрируются во многих проводимых МОТ актуарных оценках национальных программ в области социального обеспечения, свидетельствуют о том, что многим программам и системам в этих регионах хронически не хватает инвестиций.

346. Обучение менеджеров и управляющих программ социального обеспечения хронически остается слабым местом во многих национальных программах. Для обеспечения адекватного обучения в областях, связанных с управлением финансами и общим управлением, а также планированием политики в области социального обеспечения,

требуются более активные усилия. Системы, которые перераспределяют от 5 до 30% национального ВВП, заслуживают значительно больших инвестиций в повышение своей эффективности и результативности.

347. Одним набором инструментов управления, находящим все более широкое применение, являются показатели эффективности, которые позволяют управляющим систем оценить, действуют ли национальные системы социального обеспечения или их подсистемы по-прежнему «в соответствии с планом» и с учетом поставленных целей. Многие национальные программы разработали такие показатели эффективности, которые показывают, например, расходуют ли программы слишком много времени на обработку запросов, несут ли они чрезмерные административные расходы или реагируют ли они на жалобы клиентов. МОТ разрабатывает стандартный набор таких показателей, который будет использоваться ею при предоставлении технических консультативных услуг.

348. Кроме того, национальный опыт показывает важность официально оформленных механизмов мониторинга, которые комплексно отслеживают эффективность деятельности систем социального обеспечения и состояние окружающей их среды (макроэкономические показатели, состояние рынка труда, социальные условия) и могут быть использованы в качестве системы раннего предупреждения для распознавания изменяющихся условий и, при необходимости, адаптации к ним.

349. Разнообразие национальных институциональных условий не позволяет использовать подход «всех под одну гребенку» для обеспечения надлежащего управления в области социального обеспечения, а требует адаптированных к национальным условиям решений, которые приводят к достижению соответствующих политических целей самым эффективным и действенным способом. Международный опыт, отраженный в нормах и принципах МОТ по вопросам социального обеспечения, предполагает, что должны присутствовать следующие элементы для обеспечения эффективных институциональных структур:

- государство должно принять на себя общую ответственность для обеспечения того, чтобы общественные задачи решались сбалансированным образом,
- трехстороннее участие в управлении программами социального обеспечения гарантирует представительство тех, кто финансирует систему социального обеспечения и тех, кто пользуется ее услугами, а также
- владение системой на национальном уровне и восприимчивость программы социального обеспечения.

350. Многие принципы надлежащего управления включены в конвенции и рекомендации МОТ по вопросам социального обеспечения. Эти документы содержат ряд положений, гарантирующих права затрагиваемых лиц (включая право на апелляцию и недискриминационное обращение), их участие в процессе принятия решений, а также положения, касающиеся подотчетности и надлежащего и справедливого финансирования.

351. Рекомендация 67 придает большое значение надлежащей координации деятельности системы социального обеспечения: управление делом социального страхования должно быть объединено или скоординировано в рамках общей системы служб социального обеспечения, и лица, вносящие страховые взносы через свои организации, (как работники, так и работодатели) должны быть представлены, через свои организации, в органах, которые определяют административную политику или дают советы в отношении этой политики и предлагают законодательство или разрабатывают правила. Если существует отдельный орган власти, осуществляющий управление социальным страхованием, то он должен быть объединен с властями, управляющими службами по вопросам оказания социальной помощи, службами здравоохранения и службами занятости в координирующем органе по вопросам, представляющим общий интерес.

Должны быть созданы центральные и региональные консультативные советы, представляющие – в дополнение к профсоюзам и ассоциациям работодателей – такие органы, как ассоциации фермеров, ассоциации женщин и общества защиты детей с целью подготовки рекомендаций для внесения поправок в законодательство и методы управления и, в общем плане, поддержания контактов между администрацией и получателями пособий.

352. Управление программами социального обеспечения при активном участии социальных партнеров является одной из ключевых областей социального диалога. Положение об участии получателей пособий в управлении программами социального обеспечения включено в Конвенцию 102, также как и в некоторые другие конвенции по вопросам социального обеспечения. Это включает их участие в органах управления учреждений социального обеспечения, а также в национальных советах по социально-экономическим вопросам (см. вставку 4.10). В некоторых странах, где не получили должного развития официальные институты национального социального диалога, трехсторонние советы учреждений социального страхования являются одной из нескольких официальных площадок для обмена мнениями и сотрудничества между социальными партнерами и правительством.

Вставка 4.10

Нидерланды: пенсионная реформа через национальный диалог

В Нидерландах существует сильная традиция социального диалога, который являлся также главным фактором, способствующим созданию крупных пенсионных фондов компаний, охватывающих значительную часть рабочей силы, и управлению ими. Последствия глобального финансового и экономического кризиса привели к тому, что многие пенсионные фонды не смогли соответствовать нормативным требованиям. Кроме того, на пенсионную программу повлияла возрастающая продолжительность жизни, и, как результат этого, более высокий коэффициент зависимости. В марте 2009 года Кабинет потребовал, чтобы Совет по социально-экономическим вопросам (SER), который является совещательным и консультативным органом представителей работодателей и профсоюзов, а также независимых экспертов, представил к октябрю 2009 года рекомендации, касающиеся изменений в пенсионном возрасте. Однако переговоры между социальными партнерами Нидерландов провалились в силу имеющихся между ними разногласий. Конфедерация нидерландской промышленности и работодателей (VNO-NCW) хотела переложить некоторые пенсионные инвестиционные риски на участников программы, в то время как Федерация нидерландских профсоюзов (FNV) не соглашалась на повышение пенсионного возраста, пока не будут предоставлены гарантии уязвимым работникам или людям с большим трудовым стажем, т.е. работникам, вышедшим на рынок труда в молодом возрасте.

Тем временем, коалиционные партии правительства Нидерландов пришли к соглашению об увеличении нормативного пенсионного возраста: сначала пенсионный возраст будет увеличен с 65 лет до 66 лет в 2020 году и затем до 67 лет в 2025 году. Дискуссии между социальными партнерами по вопросу о пенсионной реформе были опять отложены, когда в феврале 2010 года правительство Нидерландов было отправлено в отставку. После недель переговоров социальные партнеры признали необходимость перехода к двустороннему соглашению с тем, чтобы не допустить односторонних действий со стороны правительства. В июне 2010 года они пришли к соглашению о новых нормах, регулирующих пенсионный возраст в программах профессиональных пенсий, согласившись на увеличение с 65 лет до 66 лет в 2020 году. Чтобы учесть возрастающую продолжительность жизни, пенсии работников, желающих выйти на пенсию в возрасте 65 лет, должны будут уменьшиться на 6,5%. Дальнейшее увеличение пенсионного возраста будет поставлено в зависимость от регулярных оценок изменения продолжительности жизни, проводимых каждые пять лет, начиная с 2015 года.

Источники: На основе публикаций M. Grunell: "Social partners agree on retirement age and pension schemes", in *EIR Online*, 2 Aug. 2010; Y. Ghellab: *Recovering from the crisis through social dialogue*, Dialogue in Brief No. 1, Департамент МБТ по вопросам трудовых отношений и занятости (Женева, МБТ, 2009 г.).

353. В заключениях, принятых на 89-й сессии МКТ (2001 г.), страны-члены МОТ призвали к разработке национальных стратегий в области социального обеспечения, которые были бы тесно скоординированы и увязаны со стратегиями в области занятости и социальной политикой в других областях, и которые разрабатывались бы на основе социального диалога.⁴⁴

354. Опыт последнего десятилетия показал, что развитие национальных стратегий в области социального обеспечения может стать достаточно сложным процессом, поскольку это требует высокого уровня координации между различными министерствами (такими как министерства труда, социального обеспечения, социального развития, здравоохранения, финансов, а также министерствами, отвечающими за решение гендерных вопросов), другими государственными учреждениями, институтами социального страхования, а также организациями работодателей и работников и другими заинтересованными сторонами. Однако это является чрезвычайно важным процессом, в котором необходимо принимать во внимание *многогранность* политики в области социальной защиты, а также ее связи и взаимодействие с другими сферами в области политики. Участие социальных партнеров в этих процессах является важнейшим фактором, способствующим принятию сбалансированных и устойчивых решений (см. вставку 4.11).

Вставка 4.11
Процесс осуществления национального социального
диалога по вопросам социального обеспечения в Уругвае
в 2007-08 годах

В последние годы, по крайней мере, 18 стран Латинской Америки и Карибского бассейна стали использовать процессы социального диалога для содействия разработке политики в области социальной защиты. Начиная с 2007 года в уругвайском диалоге по вопросам социального обеспечения (Diálogo Nacional sobre Seguridad Social (DNSS)) приняли участие около 80 учреждений, включая правительство, работодателей, работников, получателей пособий, международные организации и научное сообщество. Дебаты, продолжавшиеся девять месяцев, были подготовлены Комиссией и поддержаны пятью техническими комиссиями. МОТ получила приглашение участвовать в открытии процесса диалога в 2007 году, следить за ходом дебатов и содействовать подготовке докладов по результатам диалога. По завершении первого этапа диалога в 2008 году было заключено десять базовых соглашений.

Некоторые предложения легли в основу реформ; двумя наиболее значимыми из них являются предложения в отношении пенсий и пособий по безработице. Реформа программы пенсионного обеспечения в старости включила положения о сокращении минимального количества лет для выплаты взносов, необходимого для получения права на пенсию, меры по облегчению охвата работников, с прерванным стажем в сфере формальной занятости и предоставлению дополнительного вознаграждения женщинам, соответствующего одному году страхового периода за выращенного ребенка, содействуя тем самым обеспечению гендерного равенства. Реформа программы пособий по безработице усилила координацию с другими программами социального обеспечения и организациями, проводящими активную политику на рынке труда, увеличила продолжительность выплат пособий для пожилых безработных, ввела градуированную формулу выплаты пособий, при которой уровни пособий с течением времени снижаются, а также предусмотрела автоматическое продление выплат пособий на два месяца во время экономической рецессии.

⁴⁴ МБТ: *Резолюции и заключения о социальном обеспечении*, Международная конференция труда, 89-я сессия, Женева, 2001 г., п. 16.

Помимо реформ, проведенных в результате процесса социального диалога, программа Plan de Equidad (т.е. расширение охвата социальным обеспечением в части выплат пособий на детей: положительные сдвиги в отношении посреднических услуг на рынке труда), реформа налогообложения (в ходе которой был введен подоходный налог и была повышена прогрессивность налоговой системы) и реформа здравоохранения (которая расширила обязательное включение в программу здравоохранения) привели к значительному расширению сферы охвата и существенному прогрессу в борьбе с бедностью. Второй этап процесса социального диалога, объявленный новым президентом, состоится в 2010-2011 годах.

355. Только в условиях основанного на достоверной информации социального диалога, существуют возможности для обеспечения применения механизмов надлежащего управления, эффективно и действенно предоставляющих пособия с учетом гендерного фактора, и, при необходимости, их адаптации к изменяющимся потребностям. Единственный реальный путь для установления баланса между рассмотренными выше проблемами широкого охвата, адекватных пособий и устойчивым финансированием заключается в осуществлении диалога и нахождении консенсуса. Вопрос о достижении такого баланса является вопросом первостепенной важности в дискуссиях по вопросу о проведении необходимых реформ, адаптирующих системы социального обеспечения к демографическим изменениям. Он быстро приобретает новую значимость в посткризисный период, когда крупные пакеты мер стимулирования должны быть выплачены из государственных доходов, и когда существует опасность того, что, под определенным давлением, механизм социального диалога могут пренебречь, что может негативно повлиять на социальный мир и стабильность.

4.4. Четвертое заключение

356. В этой главе мы возвращались к основным проблемам национальной политики в области социального обеспечения и определили варианты выбора для национальной политики. Возможно, ее самое оптимистическое заключение состоит в том, что с учетом настоятельной необходимости в социальном обеспечении и его огромного потенциала с точки зрения содействия сокращению разрыва бедности, повышению равенства, улучшению экономических показателей, процессу адаптации на рынке труда, а также дополнению социальной политики в других областях, что-то может быть сделано практически везде. После установления отчетливых, реалистичных и прагматичных целей, могут быть созданы необходимые институты и бюджетное пространство путем инвестирования в надлежащее управление. Необходимыми предпосылками для долгосрочного успеха являются четкая согласованная концепция по вопросам социально-экономической политики, надлежащее управление, основанное на поддержании и поощрении национального согласия через национальный диалог, готовность постоянно контролировать показатели функционирования национальных систем социального обеспечения и гибкость для адаптации к изменениям. Системы социального обеспечения, отражающие состояние общества, должны постоянно меняться с тем, чтобы оставаться соответствующими современным требованиям. Одно из необходимых предварительных условий оперативного управления заключается в инвестировании средств в специалистов, которые разрабатывают и эксплуатируют систему и управляют ею. Кроме того, это может быть сделано везде.

Глава 5

Будущие направления политики Организации

357. В свете приведенного выше анализа МОТ стала применять различные стратегические подходы, которые в целом можно отнести к двум категориям: стратегии создания или расширения сферы охвата национальных систем социального обеспечения и стратегии поддержания их долгосрочной устойчивости. В настоящей главе рассмотрены оба эти пакета стратегий.

5.1. Стратегии расширения охвата социальным обеспечением

358. Как отмечалось выше, участники Трехстороннего совещания экспертов по вопросам стратегии расширения сферы охвата систем социального обеспечения, проведенного МОТ в сентябре 2009 года, одобрили двухмерную модель стратегии расширения Всемирной кампании за социальное обеспечение для всех в «горизонтальном» и «вертикальном» направлениях (см. вставку 5.1).

Вставка 5.1

Выводы Трехстороннего совещания экспертов по вопросам стратегии расширения сферы охвата систем социального обеспечения (Женева, сентябрь 2009 г.)

В кратком отчете Председателя отмечалось, что участники трехстороннего совещания достигли всеобщего согласия в отношении «важности социального обеспечения и его роли не только в отношении благосостояния отдельных лиц, но также в отношении широкого экономического роста и развития. Был достигнут консенсус в отношении всеобщего права на социальное обеспечение и необходимости социального обеспечения; стороны напомнили о важности социального диалога».

В отчете подчеркивалось, что предложенная МОТ двухмерная модель стратегии расширения социального обеспечения нашла широкое признание; в отчете содержался призыв к МОТ активизировать усилия в целях содействия ратификации и осуществлению основных конвенций в области социального обеспечения, связанных с ее программой работы на предстоящие годы.

В кратком отчете Председателя особо отмечалась необходимость горизонтального расширения охвата путем внедрения и дополнения пакета базовых мер государственной политики, направленных на обеспечение минимального дохода трудоспособного населения и основных видов медицинской помощи для всех; предоставление многодетным семьям пособий, согласованных в рамках пакета программных мер с политикой в области образования/здравоохранения/рынков труда и семьи, а также предоставление базовых пенсий для людей пожилого возраста и инвалидов. Представители правительств сочли эти виды пособий социальными инвестициями, которые будут также способствовать устойчивому

экономическому развитию. Эта точка зрения была поддержана работниками, которые вместе с правительствами различных стран выступали за создание международных трудовых норм в отношении МУСЗ. Хотя работодатели и отмечали, что занятость и возможности трудоустройства являются важными составляющими развития систем социальной защиты и их финансирования, они отдавали предпочтение необязательным механизмам, считая, что прагматический подход, основанный на передовой практике, будет наиболее эффективным механизмом для достижения целей по расширению сферы охвата социальным обеспечением.

359. Накануне совещания был проведен ряд дискуссий в ходе региональных трехсторонних совещаний: в декабре 2007 года для стран Латинской Америки, в мае 2008 года для стран Азии и Тихоокеанского региона и в мае 2008 года для арабских государств. Эти совещания послужили основой для проведения Совещания экспертов и явились существенным вкладом со стороны МБТ в консультационный процесс по вопросам политики в области социального обеспечения.¹ Обязательства, взятые правительствами 47 стран Африки, 26 делегатами от работодателей и 26 делегатами от работников в ходе Второго африканского симпозиума по вопросам достойного труда в Яунде, прошедшего в октябре 2010 года под названием «Создание минимального уровня социальной защиты в рамках осуществления Глобального пакта о рабочих местах», подтвердили справедливость двухмерной стратегии в контексте стран с весьма ограниченным в настоящее время охватом систем социального обеспечения (см. вставку 5.2).²

Вставка 5.2

«Трехсторонняя Яундская декларация об установлении минимального уровня социальной защиты»

Второй Африканский симпозиум по достойному труду, проходивший в Яунде в октябре 2010 года под названием «Установление минимального уровня социальной защиты в рамках осуществления Глобального пакта о рабочих местах», в котором приняли участие делегаты из 47 африканских государств-членов МОТ, включая 26 представителей от группы работодателей и 26 представителей от группы работников, принял 8 октября 2010 года «Трехстороннюю Яундскую декларацию об установлении минимального уровня социальной защиты».

Делегации призвали правительства и социальных партнеров в Африке «предпринять решительные меры по повышению уровня социальной безопасности для всех в Африке путем принятия двухмерной модели стратегии расширения сферы охвата эффективных систем социального обеспечения», в частности:

- «Горизонтальное расширение должно заключаться в быстром внедрении национальных систем для обеспечения минимального уровня социальной защиты, то есть минимального пакета безвозмездных социальных выплат, прав и правомочий, обеспечивающих доступ к минимальной медицинской помощи и адекватный уровень доходов всех нуждающихся в такой защите».

¹ ILO Social Security Policy Briefing series: Documento 4, *Reunión Regional Tripartita sobre el futuro de la protección social en América Latina*, (2008 г.); Paper 5, *Interregional Tripartite Meeting on the future of social security in Arab States* (2008 г.); Paper 6, *Asia-Pacific Regional High-Level Meeting on Socially-Inclusive Strategies to Extend social Security Coverage* (2008 г.).

² МБТ: *Yaoundé Tripartite Declaration on the implementation of the Social Protection Floor*, принятая на втором Африканском симпозиуме по вопросам достойного труда, Яунде, 8 октября 2010 г.

- «Вертикальное расширение должно быть направлено на повышение уровня социального обеспечения – по крайней мере, на уровне требований в отношении охвата и пособий, предусмотренных Конвенцией МОТ 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (102) – максимально возможного числа людей в наших странах и в максимально короткие сроки; и оно должно осуществляться в качестве предварительного условия на основе политики постепенного преобразования неформального сектора экономики в формальный сектор в странах Африки».

Делегаты призвали также «активизировать усилия для скорейшего принятия мер, направленных на максимально широкую ратификацию Конвенции 102» и просили МОТ «изучить ... варианты введения нового механизма, который поможет странам во внедрении национальных систем, обеспечивающих минимальный уровень социальной защиты». МОТ было предложено играть ведущую роль в разработке стратегического плана действий для проведения совместной деятельности вместе с Африканским союзом, организациями работодателей и работников, а также другими учреждениями.

Источник: МБТ: *Yaoundé Tripartite Declaration on the implementation of the Social Protection Floor*, принятая на втором Африканском симпозиуме по вопросам достойного труда, Яунде, 8 октября 2010 г

5.1.1. Принципы расширения охвата социального обеспечения

360. Международная конференция труда на своей 89-й сессии в 2001 году провела общее обсуждение по вопросу о социальном обеспечении.³ Принятые по итогам конференции *резолюция и заключения, касающиеся социального обеспечения*, содержат подробный перечень технических, социальных и политических аспектов, которые следует принять во внимание при определении подхода к разработке политических и практических мер в области социального обеспечения, соответствующих принципам МОТ.

361. Все заключения можно разделить на четыре группы:

- Перечень основных принципов, начиная с Филадельфийской декларации, в которой признается «торжественное обязательство [МОТ] способствовать принятию странами мира программ, имеющих целью расширение систем социального обеспечения, чтобы обеспечить основной доход для всех людей, нуждающихся в такой защите, и всеохватывающее медицинское обслуживание» (пп. 1-3 заключений).
- Наблюдения в отношении принципов и вариантов, которые следует учитывать при разработке национальных систем социального обеспечения, начиная с принципа, согласно которому «не существует единой правильной модели социального обеспечения» (пп. 4-6 заключений).
- Наблюдения, касающиеся перевода этих фундаментальных концепций в практические системы социальной защиты в рамках Программы достойного труда. Основная предпосылка состоит в том, что «лучший способ гарантировать доходы лицам трудоспособного возраста заключается в обеспечении достойного труда», и ведет к выводу 16, согласно которому «в рамках основных принципов ... каждая страна должна определить национальную стратегию для проведения работы по обеспечению социальной защиты для всех, тесно связанной со стратегией в области занятости». Охватываемые вопросы включали демографические аспекты (в том числе старение населения) и финансовые аспекты (в том числе необходимость финансовой устойчивости), а также межотраслевые аспекты, в частности необходимость в гендерно-ориентированной политике и важность принципа солидарности в системах социального обеспечения (пп. 7-16 заключений).

³ МБТ: *Социальное обеспечение: Вопросы, вызовы и перспективы*, Доклад VI, Международная конференция труда, 89-я сессия, Женева, 2001 г.

- Направления дальнейшей работы, основанные на предложении о проведении масштабной кампании по расширению охвата системами социального обеспечения, а также ряд рекомендаций в отношении того, как МОТ должна строить взаимодействие достигать эффекта синергии, сотрудничая с ее трехсторонними участниками, международным сообществом соответствующего профиля и другими международными учреждениями.

362. Ряд основных элементов или принципов можно извлечь из содержания основного обсуждения, состоявшегося в 2001 году, мандата и Устава МОТ, вышеуказанных правовых актах и Всеобщей декларации прав человека. Они включают: всеобщий охват; постепенное достижение этого охвата с обеспечением непосредственной защиты от дискриминации; адекватность, в том числе эквивалентность пособий; определение уровня пособий с учетом прав человека; плюрализм; финансовую устойчивость; а также надлежащее управление и ориентированность на конечный результат. Эти принципы могут лежать в основе разработки национальной политики и принятия стратегических решений.

Всеобщий охват

363. Всеобщий охват относится к программным целям, согласно которым все люди должны иметь доступ, по крайней мере, к адекватному минимальному уровню официальной системы социального обеспечения. Это необязательно означает, что характер пособий и организаций, обслуживающих получателей пособий, должны быть одинаковы для всех групп населения. К сожалению, это не означает, что на практике такого всеобщего охвата можно достичь немедленно. Однако всеобщий охват в этом контексте предполагает, что страны должны, в первую очередь, сосредоточить внимание на внедрении «базового пакета» пособий, то есть безвозмездных социальных выплат, обеспечивающих «минимальный уровень социальной защиты».

364. Разумеется, в некоторых случаях всеобщий охват может относиться к категории прогрессивных целей развития, которые должны быть достигнуты в конкретные сроки. Не все страны могут позволить себе предоставить полный спектр пособий по социальному обеспечению или иметь необходимые логистические системы, чтобы немедленно охватить все население. Тем не менее, принцип всеобщего охвата должен быть четко сформулирован в качестве цели, достижение которой должно осуществлять постепенно.

Постепенное достижение всеобщего охвата

365. Планы развития во всех странах могут включать порядок достижения всеобщего доступа к базовому пакету пособий в течение разумных сроков. Это неизбежно требует определения порядка приоритетности и последовательности введения программ предоставления пособий при обеспечении непосредственной защиты от дискриминации. На первых этапах внимание может быть сосредоточено на укреплении тех аспектов систем социальной защиты, обеспечивающих предоставление пособий, которые обладают наибольшим потенциалом сокращения уровня бедности в краткосрочной и долгосрочной перспективе и обеспечить укрепление производственного потенциала населения.

366. Метафорическое сравнение национальной системы социального обеспечения в виде многоэтажного дома является довольно наглядным, и вполне очевидно, что построение систем социального обеспечения не должно останавливаться на первых этажах. Возможно, страны пожелают, в зависимости от достигнутой стадии развития, уделить приоритетное внимание внедрению описанного ниже пакета пособий по обеспечению минимального уровня социальной защиты, представляющего собой лишь первую ступень *лестницы* в достижении более высоких уровней гарантии, чтобы охватить наибольшее число людей, насколько и когда это позволяют темпы развития национальной экономики.

367. Потенциал национальных систем социального обеспечения должен расти по мере образования бюджетного пространства в результате экономического роста. Существует острая потребность в построении таких систем, которые, являясь (в финансовом отношении) прогрессивными, были бы одновременно и рациональными, то есть позволяли бы удовлетворять приоритетные потребности в логической последовательности, и были рассчитаны на повышение уровня гарантий вместе с экономическим развитием. Объем взносов и налогов, направляемых на приоритетные потребности систем социального обеспечения, должен определяться с учетом имеющегося на том или ином этапе развития общего объема национальных ресурсов и на основе национального консенсуса.

Адекватность и эквивалентность пособий

368. Адекватность имеет два измерения. Во-первых, пособия должны позволять удовлетворять основные потребности всех жителей. Этот минимальный уровень адекватности, применяемый ко всем жителям, независимо от того, являются ли они плательщиками налогов или взносов или нет. Размер пособий должен позволять всем получателям пособий вести социально активную жизнь. Иными словами, уровень пособий следует рассчитывать так, чтобы доход получателей пособий достигал прожиточного минимума, а набор медицинских услуг соответствовал существующим национальным нормам основных услуг. Вполне очевидно, что существует значительное пространство, в пределах которого страны могут определять достаточные уровни минимального дохода или прожиточного минимума, а также адекватный набор медицинских услуг. Принятие единого определения представляется нереальным и нецелесообразным. Однако пособия не могут считаться адекватными, если они не позволяют получателям пособий иметь доступ к минимальному необходимому набору товаров и услуг или приобретать такие товары и услуги, избежать голода и поддерживать свое здоровье в состоянии, не худшем, чем состояние здоровья, которое может поддерживать работник, получающий среднюю заработную плату в стране с аналогичным уровнем заболеваемости (и имеющий доступ к услугам здравоохранения).

369. Второе измерение адекватности характеризуется понятием эквивалентности пособий, то есть оно основано на принципе, согласно которому людям должно быть гарантировано получение адекватного дохода от уплаченных ими налогов или взносов. Очевидно, что после многих лет уплаты взносов в пенсионную систему уровень пособий в определенной степени должен зависеть от величины взносов, а не просто отражать уровень минимальных потребностей. Основным конечным результатом деятельности системы денежных пособий является обеспечение дохода, что может быть гарантировано, если система создает предсказуемый уровень замещения доходов. Конвенции МОТ, в частности Конвенция 102, устанавливают адекватные уровни, рассчитанные с учетом соотношения минимальных коэффициентов замещения и количества лет уплаты взносов.

Предоставление пособий как реализация юридического права

370. Предоставление пособий как реализация юридического права имеет два аспекта: основные права человека и приобретенные права плательщиков взносов на получение пособий, эквивалентных или соразмерных внесенным взносам. Права на получение пособий должны быть четко сформулированы, чтобы утвердить предсказуемые права всех жителей и/или плательщиков взносов. В первую очередь, пособия должны защищать всех жителей в порядке реализации четко определенного права на защиту от наступления бедности.

371. Если пособия основаны на взносах или целевых налогах, то закон должен четко установить характер взаимозависимости между подлежащими уплате взносами и пределами и уровнями пособий, на которые плательщик взносов имеет право.

Минимальные уровни пособий должны соответствовать положениям Конвенции 102 или последующих конвенций, предусматривающих более высокие уровни защиты.

Плюрализм

372. Ни адекватность, ни универсализм не означают единообразия средств достижения цели. Существует множество способов предоставить пакет базовых услуг социального обеспечения, соответствующих предложенным выше вариантам, или услуг социального обеспечения более высокого уровня в рамках комплексной национальной стратегии социального обеспечения.

373. Одни страны будут стремиться расширить сферу охвата социального страхования и объединить его с системой социальной помощи, в то время как другие страны будут облегчать доступ к системам социального страхования (возможно, действующим на базе общин) бедным группам населения посредством предоставления субсидий; третьи страны могут создать универсальные системы, финансируемые за счет налогов. Существует практически бесконечное количество вариантов и комбинаций в отношении финансовых инструментов, разработки прав на пособия и накопления, административных механизмов, включая, например, механизмы учета обязательств по взносам и сведения к минимуму случаев морального риска. Каждый подход имеет свои преимущества и недостатки, и каждый подход должен определяться с учетом прежних обязательств и систем национальных ценностей. В конечном итоге, главная цель заключается в том, чтобы все люди могли пользоваться основными гарантиями.

374. Мировой опыт и имеющиеся данные показывают, что не существует единственной «правильной» модели в области социального обеспечения и охраны здоровья или единственного пути к достижению всеобщего охвата.

Финансовая, бюджетная и экономическая устойчивость

375. Финансирование систем социального обеспечения должно осуществляться таким образом, чтобы в максимально возможной степени обеспечивалась их долгосрочная финансовая, бюджетная и экономическая жизнеспособность и устойчивость. Никакая всеобъемлющая система социального обеспечения не может существовать без стабильной базы для получения поступлений. Как не существует «единственно правильной модели социального обеспечения», так не существует и единственно правильного уровня социальных расходов. Доля социальных расходов в ВВП в год отражает два основных фактора: демографический коэффициент, то есть среднее число получателей пособий в общей численности населения; и финансовый коэффициент, то есть отношение среднего объема или среднего размера пособий в денежном выражении в год на одного получателя к размеру ВВП на душу населения. Первый фактор в значительной, но не в абсолютной степени зависит от демографических условий, уровня заболеваемости и структуры занятости в данной стране; он может также зависеть от поведенческих и управленческих аспектов, например, когда людям «разрешают» или их даже поощряют покинуть рынок труда и выйти на пенсию. Второй фактор, финансовый коэффициент, во многом отражает национальную нормативно-правовую базу, регулируемую уровнем адекватности пособий. Оба эти фактора косвенно отражают количество имеющихся в стране вариантов политического выбора и поэтому они могут быть скорректированы в зависимости от такого выбора. Устойчивость систем может быть нарушена не в результате роста демографического или финансового коэффициента, а в связи с тем, что либо:

- прямые или косвенные политические решения по отношению к «щедрости» системы не соответствуют политическим решениям, определяющим бюджетное пространство системы в целом или отдельных программ предоставления пособий; либо

- системы пособий создают стимулы, негативно сказывающиеся на общем уровне производительности и, тем самым, ведущие к сокращению общего объема ВВП до уровня, неприемлемого для страны в целом.

376. Финансовая, бюджетная и экономическая устойчивость – это показатели того, насколько заявленные обязательства соответствуют готовности выплачивать пособия. Для этого необходима абсолютная прозрачность в отношении уровня ожидаемых долгосрочных расходов и вероятного бюджетного пространства, которое потребуется для финансирования таких пособий. Такое пространство может быть создано посредством реализации долгосрочных актуарных сценариев и сценариев на основе социального бюджетирования. Эти сценарии должны также не допускать нерационального использования средств и неэффективного управления.

Ответственность за управление

377. Государство всегда должно оставаться основным гарантом прав на социальное обеспечение, в то время как финансирующие стороны/плательщики взносов и получатели пособий должны участвовать в управлении системами и программами. Это означает, что основную ответственность за социальное обеспечение всех людей, проживающих на территории государства, несет государство. Однако там, где работодатели и работники уплачивают взносы непосредственно в целях финансирования систем социального обеспечения, они должны играть непосредственную роль в осуществлении надзора и управления, а также в обеспечении выплаты пособий в соответствии с положениями закона. Что касается систем, финансируемых из налоговых поступлений, то работодатели, работники и другие группы гражданского общества должны принимать активное участие в работе систем с правом совещательного голоса. В связи с возрастающей сложностью управления системами социального обеспечения все члены надзорных органов и механизмов управления должны получить надлежащую профессиональную подготовку для выполнения своих обязанностей. В связи с этим постоянно возрастает потребность во владении минимальным уровнем финансовой грамотности и в разработке пакета надежных показателей для измерения эффективности систем.

Акцент на конечный результат

378. Значение имеют конечные результаты деятельности национальных стратегий социального обеспечения, а пути и средства, используемые странами для достижения этих результатов, которые, как было показано в предыдущем пункте, могут и должны быть столь же разнообразными, как и условия, существующие в самих странах. Социальное обеспечение по своей природе является технически сложной сферой деятельности, и это всегда определяло особенности работы в этой области. Теоретики и практики много работали над тем, чтобы глубже понять как эти технические аспекты, так и предполагаемые «компромиссы», например, между повышением до максимума возможного уровня благосостояния получателей пособий и доведением до максимума экономической эффективности.

379. Согласно основному принципу прагматичного программного подхода, центр внимания должен быть перенесен на конечный результат политики в сфере социальной защиты, а не на средства и методы достижения таких результатов; то есть фактические выплаты и достаточность пособий, предоставляемых лицам, которые имеют на них право или нуждаются в таких пособиях, а, соответственно, не разработка конкретных элементов систем социального обеспечения.

380. При проведении технических консультаций и предоставлении услуг по наращиванию потенциала в области социального обеспечения применялся прагматический подход, соответствующий мандату МОТ, ее Уставу и рекомендациям и ориентированный, в основном, на поиск оптимальных конечных результатов в конкретной социальной области, а не на проведение углубленных научных дискуссий в отношении

процессов и методов достижения этих результатов. Результаты будут измеряться на основе вышеуказанных принципов, отражающих основные ценности, закрепленные в своде правовых документов, которые формируют правовую базу деятельности МОТ. При оценке национальных систем МОТ должна, в первую очередь, убедиться в том, что достигаются социальные результаты, установленные в соответствии с указанными выше принципами.

5.1.2. Горизонтальное и вертикальное расширение сферы охвата социального обеспечения: Политическая парадигма «лестницы социального обеспечения»

381. В свете основных принципов, основанных на подходах МОТ, концептуальная стратегия Кампании по расширению сферы охвата систем социального обеспечения может иметь двухмерный характер. Одно измерение включает распространение на все население мер обеспечения доходов и доступа к медицинской помощи, даже если речь идет о небольшом минимальном уровне. Это измерение можно назвать «горизонтальным» расширением. Второе измерение предполагает более высокую степень обеспечения дохода и доступ к услугам здравоохранения более высокого качества, чтобы обеспечить защиту уровня жизни людей, даже когда они сталкиваются с серьезными обстоятельствами, такими как безработица, ухудшение здоровья, инвалидность, потеря кормильца и старость. Это измерение можно назвать «вертикальным» расширением. Расширение охвата социального обеспечения по обоим направлениям должно осуществляться одновременно и с учетом национальных условий.

382. Горизонтальное измерение предполагает распространение охвата основными пособиями на максимально возможное число групп населения в кратчайшие сроки, тогда как вертикальное измерение предполагает расширение рамок охвата, то есть расширение диапазона и повышение уровня пособий, до уровня, описанного в Конвенция 102, и, желательно, до более высокого уровня согласно определениям, содержащимся в других соответствующих современным требованиям конвенциях МОТ.

Горизонтальное измерение

383. Независимо от количества и интенсивности источников уязвимости и наличия потенциала для их устранения, социальное обеспечение должно удовлетворять двум основным видам потребностей всех людей, а именно: обеспечить основной доход и доступ к медицинской помощи. В то же время акцент на важность социального обеспечения не должен заслонять существование многих других мер, направленных на сокращение уязвимости, и не должен отрицать необходимости в укреплении связи между предоставлением услуг социального обеспечения и другими аспектами государственной деятельности.

384. Нет необходимости спорить о важности для каждого домашнего хозяйства и каждого человека в мире иметь (по крайней мере) минимальный доход. В конечном счете, получение дохода является одной из ключевых жизненных потребностей и одним из стимулов в современном обществе. Рекомендация 1944 года об обеспечении дохода (67) содержит более подробное описание целей систем обеспечения дохода. Например, «системы обеспечения дохода должны уменьшать нуждаемость и предотвращать нищету путем восстановления до приемлемых размеров дохода, утраченного по причине нетрудоспособности (в том числе в связи с наступлением пожилого возраста) или в связи с неспособностью получить оплачиваемую работу, или по причине смерти кормильца» (п. 1).

385. Что представляют собой «приемлемые размеры» является открытым вопросом. Это понятие в равной степени применяется к определению и минимального уровня дохода, и основных видов медицинских услуг. Оно относится к потребностям, например в отношении услуг здравоохранения, а также к вариантам политического выбора и

обсуждению вопросов доступности на национальном уровне. Несмотря на наличие потребностей нуждающихся лиц в обеспечении доходов, доступе к медицинской помощи и установлении всеобщего права на социальное обеспечение, очень много людей во всем мире по-прежнему исключены из систем обеспечения доходов, особенно в развивающихся странах, что подробно рассмотрено в других разделах настоящего документа.

386. В апреле 2009 года Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР) указал на новый стратегический подход к вопросу о необходимости горизонтального расширения путем организации основных социальных служб в рамках более объемного пакета услуг по обеспечению минимального уровня социальной защиты (см. раздел 5.1.3 ниже).⁴

Вертикальное измерение

387. Концепция минимального уровня социальной защиты представляет собой исключительно важный стратегический подход к «горизонтальному» расширению охвата среди уязвимых и исключенных из сферы социальной защиты групп населения, особенно людей, занятых в неформальном секторе экономики. Страны с ограниченными финансовыми возможностями не могут создать в краткосрочной перспективе комплексную защиту в области социального обеспечения на уровне пособий и охватить все случаи, определенные в нормах МОТ, касающихся социального обеспечения.

388. Предполагается, что по мере расширения своего бюджетного пространства страны будут принимать предусмотренные конвенциями⁵ меры по установлению более высоких уровней обеспечения дохода. Цель будет заключаться в установлении более высокого уровня и создании более широких перспектив по сравнению с базовым минимальным уровнем.

389. Очевидно, что группы населения с уровнем дохода выше «черты бедности» будут стремиться, имея на это полное право, разрабатывать для себя меры социального обеспечения, предусматривающие значительно более высокие уровни замещения дохода в случае потери доходов по сравнению с уровнями, которые могут считаться адекватными только для защиты от наступления нищеты. Механизмы для достижения таких уровней замещения дохода или доступа к качественному медицинскому обслуживанию достаточно хорошо разработаны: от систем социального страхования, систем социальной защиты на базе общин и систем, финансируемых за счет налогов, с ФВ до систем обязательного частного страхования. Конвенции МОТ устанавливают минимальные размеры пособий и тем самым способствуют созданию эффективных систем замещения дохода в ратифицировавших их странах. Другие страны могут воспользоваться уникальным пакетом признанных в международном масштабе минимальных ориентировочных показателей для определения уровней пособий. Их можно использовать при разработке национальных систем социального обеспечения, помогающих формулировать долгосрочные национальные устремления в форме национальных планов укрепления систем социального обеспечения. МОТ может оказать поддержку правительствам и социальным партнерам в разработке реалистичных сценариев создания национальных систем социального обеспечения путем предоставления пакета показателей, основанных на передовой практике.

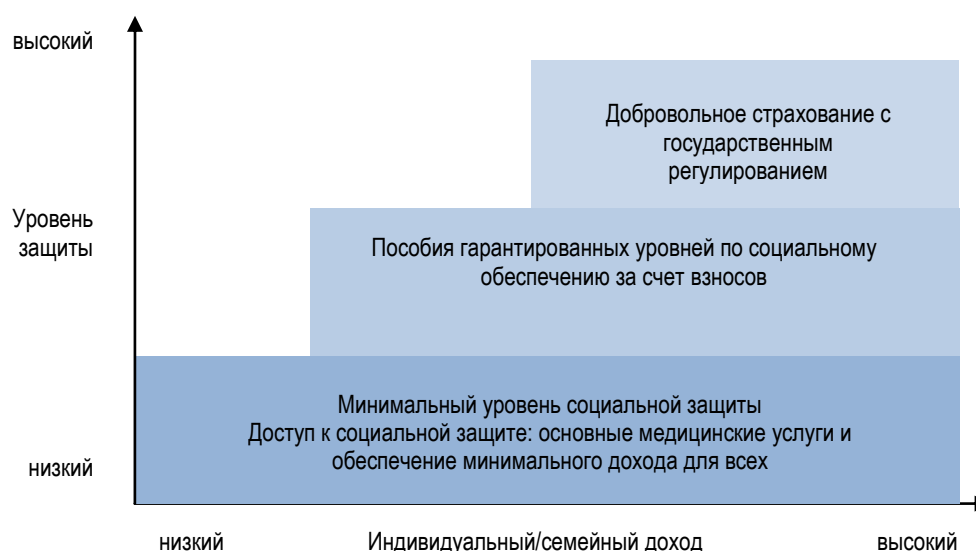
⁴ КСР ООН: *Глобальный финансовый кризис – совместные инициативы системы ООН* (Нью-Йорк, 2009 г.).

⁵ Конвенция 102 и последующие конвенции, устанавливающие более высокие уровни защиты в различных непредвиденных обстоятельствах.

Лестница социального обеспечения

390. Это метафорическое выражение наглядно показывает этапы расширения охвата социальным обеспечением в виде лестницы социального обеспечения (см. диаграмму 5.1).

Диаграмма 5.1. Лестница социального обеспечения



391. Минимальный уровень включает в себя набор основных гарантий для всех. Для людей, имеющих возможность платить налоги или вносить взносы, может быть введен второй уровень пособий в качестве права (определяемого и защищаемого законом в отношении минимального уровня), и, наконец, для людей, нуждающихся в высоком уровне защиты или желающих пользоваться защитой такого уровня, могут быть созданы добровольные частные (регламентируемые и подлежащие государственному контролю в том же порядке, как и все программы частного страхования) механизмы страхования «верхнего уровня». Эта метафора применима ко всем странам, хотя число людей, пользующихся единственной защитой в форме минимального социального обеспечения, естественно, больше в странах с низкими доходами или с ограниченными бюджетным пространством.

5.1.3. Горизонтальное измерение: Установление минимального уровня социальной защиты

392. Международная конференция труда, отмечая в ходе своей 89-й сессии в 2001 году существующий высокий уровень исключения из сферы социального обеспечения, определила в своих выводах, касающихся социального обеспечения, что «Высший приоритет следует отдать политике и инициативам, способным предоставить социальные гарантии людям, не охваченным существующими системами». Соответственно, Глобальная кампания по социальному обеспечению и охвату для всех была открыта на 91-й сессии Конференции в 2003 году с целью поддержать такое расширение охвата.

393. Чтобы на практике достигнуть цели гарантирования доходов для всех, включая финансовую защиту от непредвиденных расходов на медицинскую помощь, а также обеспечения доступа к услугам здравоохранения, и признавая при этом, что многие страны со средними и низкими доходами сталкиваются с серьезными финансовыми

трудностями, МОТ рекомендует им создать в первую очередь базовый и компактный пакет гарантий по социальному обеспечению.

Четыре вида минимальных социальных гарантий

394. Что касается обеспечения дохода, то предлагаемые гарантии социального обеспечения заключаются в предоставлении гарантированного дохода тем людям, которые не могут или не должны работать: особые меры защиты должны быть созданы для детей (в сочетании с другими программными мерами, направленными на облегчение им доступа к услугам здравоохранения, достаточному питанию и образованию), беременных женщин, пожилых людей и лиц с ограниченными возможностями. Меры по поддержанию дохода должны сочетаться с гарантиями занятости и/или другими программными мерами на рынке труда, ориентированными на людей, способных и желающих работать, но лишенных доступа к занятости, чтобы обеспечить таким людям получение достаточного дохода.

395. Формирование гарантий обеспечения дохода для этих конкретных групп населения с особыми потребностями осуществляется в направлении достижения общей цели, заключающейся в распространении социального обеспечения на всех. Предоставление специальных пособий на содержание ребенка в домашних хозяйствах мотивировано необходимостью обеспечения благополучия детей, находящихся на иждивении. Пожилые люди и инвалиды, которые, как правило, не в состоянии получать достаточный или любой трудовой доход, напрямую зависят от мер гарантирования доходов, чтобы вести достойный образ жизни, и по этой причине они нуждаются в особом внимании. Что касается групп населения трудоспособного возраста, то меры по обеспечению дохода призваны предотвратить нищету, обусловленную ограниченными возможностями зарабатывать деньги или безработицей. Эти меры следует проводить одновременно с политикой, поощряющей справедливый доступ, равные возможности и равное обращение, оплачиваемую занятость для женщин и мужчин в более широком контексте Программы достойного труда.⁶ Кроме того, такая разбивка по категориям облегчает последовательную реализацию базового пакета гарантий в соответствии с приоритетами и возможностями отдельных стран.

396. Таким образом, продвигаемый МОТ базовый пакет гарантий имеет целью создать условия, при которых:

- все жители охвачены необходимой финансовой защитой для обеспечения и предоставления доступа к установленному на национальном уровне пакету основных медицинских услуг, в отношении которых государство принимает на себя общую ответственность за обеспечение адекватности (обычно) плюралистических систем финансирования и предоставления услуг;
- все дети охвачены мерами по гарантированию доходов, по крайней мере, на уровне установленной в национальных масштабах черты бедности в виде семейных/детских пособий, предназначенных для облегчения доступа к достаточному питанию, образованию и уходу;
- все жители трудоспособного возраста, которые не могут иметь достаточный заработок на рынке труда, должны быть охвачены минимальными мерами по гарантированию доходов в рамках системы социальной помощи или безвозмездных социальных выплат (например, обеспечение минимального дохода женщин в течение последних недель беременности и первых недель после родов) или системами обеспечения занятости;

⁶ Поэтому обеспечение дохода этой группы населения должно выполнять стимулирующую функцию по формированию возможностей для укрепления форм экономической самостоятельности, которые поддерживают способность людей противостоять рискам и удовлетворять свои потребности.

- все жители пожилого возраста и инвалиды⁷ охвачены мерами по гарантированию доходов по крайней мере на уровне национальной черты бедности в виде пенсий по старости и инвалидности.

Гибкость и концепция гарантий

397. Уровень пособий и категории охваченного населения (например, лица, имеющие право на получение социальных пенсий в зависимости от возраста) для каждого вида социального обеспечения должны определяться с учетом национальных условий (потенциальных финансовых возможностей, демографической структуры и демографических тенденций, распределения доходов, уровня и разрыва бедности и т.д.), важнейших в политическом отношении потребностей, характеристики целевых групп населения и ожидаемых результатов. Однако ни при каких обстоятельствах уровень пособий не должен быть ниже минимального уровня, обеспечивающего доступ к минимальной корзине продуктов питания и других необходимых потребительских товаров и услуг. Хотя содержание пакета пособий на медицинское обслуживание должно определяться на национальном уровне, важно обеспечить предоставление определенного минимального уровня в целях достижения общих целей в области социальных мер охраны здоровья. Пакеты пособий следует разрабатывать с учетом не только общих приоритетов, но и необходимости обеспечения справедливости и доступности, а также потребностей, спроса и представлений людей.⁸ Принимая во внимание принцип универсальности и комплексный подход, основное место в этом определении следует отвести наиболее уязвимым группам населения; нельзя исключать и необходимости принятия адресных мер. Для проведения оценки затрат по обеспечению доступа и бюджетных последствий различных сценариев предоставления пособий можно воспользоваться методом моделирования. При принятии решений на национальном уровне целесообразно учесть опыт других стран в отношении результатов осуществления аналогичных инициатив и применить методы микромоделирования.

398. В этом контексте следует отметить, что вышеуказанный пакет базовых гарантий социального обеспечения напрямую отрицает метод «всех под одну гребенку», что позволяет широко применять на национальном уровне гибкие подходы к пособиям по социальному обеспечению, чтобы они выполняли роль таких гарантий. Системы пособий могут быть организованы в форме предоставления универсальных пособий (как в случае универсальных пенсий, финансируемых из налоговых фондов, или всеобщей национальной службы здравоохранения) или в форме программ социального страхования с полным охватом (что может включать субсидируемое страхование с охватом конкретных групп населения); они могут быть обусловленными или безусловными, могут быть организованы в форме программ социальной помощи, гарантирующих доступ к мерам по гарантированию доходов и услугам здравоохранения только тем людям, которые не пользуются другими формами страхования рисков. Важно, чтобы каждый человек, нуждающийся в перераспределении доходов или в медицинских услугах, мог получить доступ к этим безвозмездным социальным выплатам в денежной или в натуральной форме и не был обязан отвечать условиям, фактически исключаящим его из сферы охвата. Термин «гарантии» означает также, что пособия должны иметь юридическую силу, чтобы можно было осуществлять перераспределение доходов и предоставлять основные универсальные или целевые медицинские услуги. Такие гарантии должны быть неотъемлемой частью явного или неявного «социального

⁷ При степени нетрудоспособности, исключающей их участие на рынке труда.

⁸ Это означает: а) удовлетворение потребностей в области здравоохранения с точки зрения структуры и величины бремени болезней; б) удовлетворение спроса в плане качества и ожиданий людей; в) установление пособий в плане первичной, вторичной (и третичной, при ее наличии) медицинской помощи и профилактики здоровья; д) обеспечение права на здоровье, отпуск по болезни и отпуск в связи с рождением ребенка.

контракта», который должен существовать во всех странах, занимающих достойное место в мире.

399. Политика предоставления гарантий создает также возможность применения гибких подходов, позволяющих совместить концепцию минимальной социальной защиты со всеми возможными национальными системами социального обеспечения. Часто поднимаемый вопрос о трудностях объединения этой концепции с организационной структурой существующей национальной системы социального обеспечения теряет смысл. Концепция «пакета» четырех видов гарантий практически устанавливает стандарт минимальной эффективности в отношении доступа, охвата и уровня обеспечения дохода и предоставления медицинской помощи в рамках национальных систем социального обеспечения. Такие нормы качества могут и должны соблюдаться национальными системами социального обеспечения с различными организационными структурами.

400. Целесообразность введения базового пакета социальных гарантий основана на правах, однако уровень и охват пособий в каждой стране должны отражать фактический потенциал для финансирования пособий. Определению последовательности реализации различных социальных программ и инструментов политики, ориентированных на предоставление конкретных гарантий, могут содействовать национальные упреждающие стратегии социального обеспечения и прогнозирования приоритетных потребностей. Примеры многих стран со средними и низкими доходами показывают, что одни элементы концепции минимального уровня социального обеспечения осуществимы во всем мире, а другие, возможно, могут быть реализованы после расширения бюджетного пространства в результате политических и управленческих решений, обусловленных экономическим ростом.

401. Даже если не все гарантии социального обеспечения можно реализовать сразу, то в любом случае пакет четырех видов гарантий необходимо принять в качестве программной цели, хотя ее реализация может осуществляться поэтапно. В этом случае страны не потеряют из виду общую цель достижения всеобъемлющей защиты всех жителей и могут оценить альтернативные издержки и сохранить осведомленность о них с учетом существования других гарантий, остающихся на втором плане при принятии решений об определении приоритетов. Поэтому разработка пакета гарантий в качестве минимального уровня социального обеспечения должна вести к принятию обоснованных программных решений на базе анализа затрат и выгод.

402. Одновременно с укреплением бюджетных возможностей стран может происходить и развитие систем социального обеспечения, следовательно, расширение охвата, повышение уровня и качества предоставляемых пособий и услуг.

5.1.4. Вертикальное измерение: Следующие шаги в разработке руководства о передовых методах социальной защиты

403. Как отмечалось выше, социальная защита не может остановиться на «первом этаже». Одновременно с экономическим ростом и стабилизацией экономики должно происходить укрепление систем гарантирования доходов и расширение доступа к медицинским услугам. Как было показано в предыдущих главах, охват и масштабы систем социального обеспечения возросли во второй половине XX века в экономически развитых странах. В ходе нынешнего кризиса, создающего серьезные трудности, они доказали свое значение в качестве гаранта социального согласия. МОТ оказывает поддержку странам на всех этапах укрепления их систем социального обеспечения, чтобы они могли создать долгосрочную стратегию согласно ожиданиям, соответствующим современным нормам в области социального обеспечения.

404. МОТ могла бы провести в течение одного из ближайших двухлетних периодов углубленный анализ высокоэффективных программ и систем социального обеспечения с точки зрения:

- 1) сферы охвата и уровней защиты, включая способность реагировать на возникающие новые проблемы, такие как предоставление длительного ухода в обществах с преобладанием пожилого населения или необходимость предоставления адекватных форм защиты людям, охваченным нестандартными формами занятости, и способности адаптироваться к изменениям на рынке труда и в сфере продуктивной занятости пожилых работников, инвалидов и лиц с семейными обязанностями;
- 2) средств обеспечения эффективности и действенности механизмов предоставления пособий и сбора доходов;
- 3) способности проведения активного и широкого национального диалога по вопросам будущего социального обеспечения, которые создают необходимое политическое пространство путем достижения устойчивого и основанного на высокой информированности национального консенсуса в отношении желаемых и доступных по финансовым возможностям уровней социального обеспечения; и
- 4) развертывания механизмов обеспечения долгосрочной устойчивости и достаточного финансового пространства.

405. Этот национальный опыт можно было бы объединить, например, в *руководстве по передовой практике в области социального обеспечения*, которое могло бы служить ориентиром для выработки на национальном уровне альтернативных планов или долгосрочных концепций укрепления систем социального обеспечения. После разработки такого руководства по передовой практике в области социального обеспечения МОТ могла бы приступить к обзору современных конвенций по вопросам социального обеспечения (например, конвенций, устанавливающих высокие уровни социальных гарантий, в частности Конвенции 1964 года о пособиях в случаях производственного травматизма [Таблица I, пересмотренная в 1980 году] (121), Конвенции 1967 года о пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца (128), Конвенции 1969 года о медицинской помощи и пособиях по болезни (130) и Конвенции 1988 года о содействии занятости и защите от безработицы (168), чтобы установить, что они по-прежнему отражают ожидания в области социального обеспечения в странах, которые пользуются преимуществами и подвергаются рискам в связи с процессами быстрой глобализации.

5.2. Стратегии обеспечения устойчивости

406. Устойчивость систем социального обеспечения может нарушиться, если они перестают опираться на широкий общественный консенсус. Общественный консенсус находится под угрозой, если системы воспринимаются как оторванные или противоречащие более широким программам в области социально-экономической политики, социально неадекватные, финансово или экономически неустойчивые или неправильно, то есть нерационально управляемые.

5.2.1. Обеспечение согласования с национальными мерами в области социально-экономического развития и другими целями Программы достойного труда

407. Меры в области социального обеспечения и более широкие меры социальной защиты не могут быть разработаны и осуществляться в отрыве друг от друга. В долгосрочной перспективе они могут быть успешными и устойчивыми только в том случае, если являются неотъемлемой частью всеобъемлющей и последовательной национальной социально-экономической стратегии развития. Стратегии развития наиболее четко

сформулированы для развивающихся стран и стран с формирующейся рыночной экономикой, однако социально-экономическое развитие не останавливается после достижения таких же уровней ВВП, как в странах – членах ОЭСР. Все страны и все общества постоянно развиваются и требуют комплексных стратегий социально-экономического развития.

408. Модель развития МОТ определена стратегическими задачами Программы достойного труда. В Декларации МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации эти задачи охарактеризованы как неразрывно связанные между собой, взаимозависимые и взаимодополняемые. Парадигма развития МОТ была четко определена в заключениях периодического обсуждения вопроса, касающегося занятости, в ходе 99-й сессии Международной конференции труда в 2010 году.⁹

409. Предыдущие главы и исследование МОТ *Распространение сферы охвата систем социального обеспечения на всех* (2010 г.) содержат достаточный объем данных о том, что такая парадигма развития в настоящее время применяется в ряде развивающихся стран и стран с нарождающейся экономикой, которые ввели минимальный уровень социальной защиты или по крайней мере отдельные ее элементы, и применялась развитыми в экономическом отношении странами в процессе их экономического созревания.

410. Необходимым условием существования в странах минимального социального обеспечения, социальной справедливости и достойного уровня жизни является также высокий уровень нормативного регулирования. Без высокого уровня нормативного регулирования ни одно правительство не может собирать налоги, необходимые для всех стран, занимающих достойное место в мире.

411. Одно из наиболее ощутимых последствий реализации национальных вариантов такой парадигмы развития достойного труда заключается в том, что многие страны разработают конкретные инструменты политики для ускорения процесса достижения соответствующей цели развития, установленной в рамках ЦРТ (Цели 1-5).

412. Конкретные меры политики в области социального обеспечения в поддержку этой парадигмы политики и, следовательно, ЦРТ в национальном контексте включают, в частности:

- 1) финансирование мер политики, способствующих получению базового образования, предусматривающих предоставление, например, обусловленных или безусловных пособий на детей и семейных пособий, и позволяющих расширить возможности будущего трудоустройства на формальном рынке труда;
- 2) финансирование мер политики, способствующих улучшению состояния здоровья и качества питания населения, включая нынешнюю и будущую рабочую силу, таких как социальные меры охраны здоровья и системы пособий в денежной или

⁹ «Четыре неразрывно связанные, взаимозависимые и взаимодополняемые стратегические задачи, указанные в Глобальном пакте о рабочих местах, все в большей степени воспринимаются не только как эффективный ответ на кризис и стратегия экономического восстановления, но и как основа новой социально-экономической парадигмы развития, ориентированной на обеспечение занятости и рост доходов в условиях равенства: i) потенциал экономического и социального роста общества не может быть реализован в полной мере, если люди не пользуются минимальным уровнем социальной защиты; ii) таким же образом системы социального обеспечения невозможно финансировать без прочной экономической базы и устойчивой занятости; iii) свобода выбора занятости не может быть достигнута без соблюдения основополагающих принципов и прав в сфере труда; iv) справедливое распределение выгод от увеличения производительности и экономического роста, а также бремени экономического приспособления во времена экономического кризиса нельзя обеспечить без проведения социального диалога; и v) повышения производительности и роста занятости невозможно достичь без создания благоприятных условий для устойчивой предпринимательской деятельности». МБТ: *Заключения периодического обсуждения вопроса, касающегося занятости*, Международная конференция труда, 99-я сессия, 2010 г., п. 42.

- натуральной форме, которые обеспечивают достаточный минимальный набор продуктов питания;
- 3) финансирование пособий, непосредственно поощряющих участие на рынке труда, таких как программы гарантирования занятости;
 - 4) финансирование пособий, облегчающих участие в программах подготовки и переподготовки кадров, непрерывного обучения, таких как пособия по профессиональному обучению лиц, ищущих работу; содействие адаптации рынка труда и содействие структурным изменениям, обусловленным, в частности, изменениям демографического контекста, характера занятости и структуры производства в результате глобальной взаимосвязанности рынков, производственных цепочек и окружающей среды и климата;
 - 5) формирование систем социального обеспечения в целях достижения адекватного уровня занятости, заработной платы, доходов и условий труда таким образом, чтобы поддержать способность населения уплачивать взносы и избежать излишней зависимости от пособий по социальному обеспечению; избыточная зависимость в значительной степени формируется в результате раннего или необязательного ухода с рынка труда, в связи с чем может потребоваться усилить стимулы и создать на рынке труда условия, которые позволяют людям сохранять или находить достойную занятость либо позже выходить на пенсию и т.д.;
 - 6) финансирование пособий, поощряющих участие на рынке труда и непрерывное обучение женщин путем принятия программных мер, содействующих выполнению матерями и отцами обязанностей по уходу за детьми, например, пособия и услуги по уходу за детьми, а также социальные пенсии для бабушек и дедушек в странах со средними и низкими доходами, что позволяет им сократить свое участие на рынке труда и осуществлять уход за внуками, в то время как родители работают по найму;
 - 7) финансирование пособий, таких как пособия по частичной нетрудоспособности и частичной безработице, позволяющих зарабатывать деньги людям с ограниченными возможностями в связи с болезнью (включая людей, живущих с ВИЧ/СПИДом), инвалидностью, обязанностями по уходу и т.д. в полной мере поддерживать экономическую активность;
 - 8) финансирование пособий, повышающих потребление товаров и услуг отечественного производства, например базовых пенсий для сельского населения в странах со средними и низкими доходами;
 - 9) разработку простых и понятных правовых положений, касающихся пособий, и установление достаточно высокого уровня пособий с учетом приоритетных потребностей людей, а также создание стимулов для продолжения работы в формальном секторе экономики или вступления в этот сектор экономики;
 - 10) содействие осуществлению социального диалога, способствующего поддержанию равновесия между экономической эффективностью и социальными целями национальных систем социального обеспечения, и, тем самым, социального консенсуса в целях экономического и социального прогресса, например, путем поощрения участия организаций работодателей и работников в определении сферы охвата, уровней и условий предоставления пособий, финансируемых посредством уплаты взносов или налогов; и
 - 11) финансирование пособий, способных играть роль прямых социальных и экономических стабилизаторов в период кризисов.
413. Инструментальные средства оказания со стороны МОТ согласованной поддержки парадигм развития уже существуют. На национальном уровне, на котором МОТ

может обеспечить консультирование по программным и техническим вопросам, политика в области социального обеспечения не может быть обособленной. Она должна восприниматься в качестве одного из элементов и инструментов более широкой национальной социально-экономической политики в сфере развития и оказывать действенное влияние на национальную финансовую политику. Поэтому в контексте технического и консультативного сотрудничества с МОТ, деятельность, касающаяся социального обеспечения, встроена в страновые программы достойного труда и в программу единства действий организаций системы ООН по достижению ЦРТ.

414. Продвигаемая МБТ политика в области социального обеспечения играет присущую ей дополнительную и вспомогательную роль в достижении более достойных условий труда, защите трудовых мигрантов и людей, живущих с ВИЧ/СПИДом, и членов их семей. Одна из основных задач политики заключается в содействии процессам адаптации рынка труда с учетом изменения демографических условий, характера занятости и структуры производства в результате глобальной взаимосвязанности рынков и производственных цепочек, а также экологических и климатических изменений.

415. Ключевым инструментом разработки согласованной социально-экономической политики на национальном уровне, отражающей все стратегические аспекты Программы достойного труда, является устойчивый социальный диалог по вопросам роли, характера и разработки национальных систем социального обеспечения в рамках более широкой экономической и социальной политики. Первый шаг в этом отношении заключается в создании базы технических знаний социальных партнеров в области социального обеспечения.

5.2.2. Обеспечение социальной адекватности

416. В стареющем мире с изменяющимися социальными структурами и социальными потребностями в мире, которому предстоит решить ряд сложных и часто взаимодействующих задач в условиях финансово-бюджетного, экономического, политического и экологического кризисов, от национальных систем социального обеспечения потребуется удовлетворять растущий спрос на предоставляемые ими услуги. В то же время эти кризисы обычно ограничивают восприятие бюджетного пространства для пособий по социальному обеспечению. Кроме того, конкурентное давление в мировой экономике может оказывать воздействие на общие расходы на социальные нужды. Эти средства необходимо изыскать, чтобы не избежать нисходящей спирали снижения расходов на социальные нужды и сохранить необходимое бюджетное пространство, с тем чтобы системы социального обеспечения могли продолжать выполнять свою роль экономических и социальных стабилизаторов.

417. Одним из способов создания или сохранения политического пространства для осуществления расходов на социальное обеспечение в максимально возможном количестве стран является возобновление и активизация усилий в целях расширения сферы охвата и повышения уровня ратификации и применения конвенций МОТ о социальном обеспечении, в частности Конвенции 102. Недавняя ратификация Конвенции Бразилией, Болгарией, Румынией и Уругваем показывает, что такие усилия могут быть успешными. Обсуждение участниками Конференции Общего обзора актов, касающихся социального обеспечения (Рекомендаций 67 и 69 и Конвенций 102 и 168), которое будет проведено в ходе 100-й сессии Международной конференции труда в июне 2011 года, поможет существенно улучшить понимание потенциальной эффективности такого подхода (см. также Главу 6). Общему обзору будет посвящен отдельный доклад Конференции Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций (КЭПКР); Комитет по применению норм обсудит Обзор одновременно с подготовкой настоящего доклада.

418. Обеспечение социальной адекватности в национальном контексте может означать, например, что уровень пенсий не должен опускаться ниже определенного минимального показателя. Он может быть определен на основе национального уровня бедности в случае универсальных пенсий, финансируемых из налоговых поступлений, а также с учетом базисных уровней пенсий. Конвенции МОТ о социальном обеспечении являются единственными согласованными на международном уровне правовыми актами, определяющими такие базовые уровни. Например, для защиты лиц с неполным или прерывистым стажем на рынке труда Конвенция 102 определяет минимальный коэффициент замещения пенсии на уровне 40% от «общей суммы прежних доходов» после 30 лет службы.

419. Поэтому МОТ может принять прагматичную стратегическую позицию, направленную на сохранение социальных результатов. Необходимость в выработке строгой нормативной позиции в отношении точной структуры национальных пенсионных систем отсутствует, пока они обеспечивают достижение этих результатов, независимо от того, делается ли это посредством государственных или частично приватизированных систем.

420. Этот подход показывает также, что выработка рекомендаций МОТ по вопросам политики в сфере социального обеспечения на основе существующих норм социального обеспечения вполне обоснована, даже если акты, о которых идет речь, были приняты несколько десятилетий назад. Активизация прилагаемых в настоящее время усилий в целях повышения уровня ратификации полностью оправдана.

5.2.3. Обеспечение финансовой, экономической и бюджетной устойчивости

421. Как отмечалось выше, обеспечение бюджетной и экономической устойчивости требует не только надлежащего управления расходами, но и сохранения имеющегося бюджетного пространства, соответствующего взятым обязательствам.

Механизмы управления затратами

422. Количество концепций управления затратами невелико, и они, в принципе, хорошо известны. Одни из них являются составным элементом политики социального обеспечения, другие встроены в иные концепции. Это подчеркивает наличие взаимосвязи между мерами в сфере социального обеспечения и широким кругом других социально-экономических мероприятий. Такие меры включают:

- эффективное управление потоками международной миграции;
- инвестирование в осуществление мер по повышению производительности путем поддержки производственных технологий, предусматривающих обеспечение занятости пожилых работников и работников с плохим состоянием здоровья;
- повышение экономической активности женщин и пожилых работников;
- содействие совмещению трудовых и семейных обязанностей женщин и мужчин;
- и
- инвестирование в осуществление мер по улучшению условий труда и жизни.

423. Существует также ряд механизмов управления затратами, органически встроенных в системы социального обеспечения. Ключом к долгосрочному управлению затратами является сокращение зависимости. Этого можно достичь путем:

- финансирования общественного здравоохранения при сокращении расходов посредством поощрения здорового образа жизни;

- сочетания мер по замещению доходов со стимулирующими мерами, содействующими участию на рынке труда в рамках систем выплаты пособий по безработице;
- введения социально приемлемых правил определения возраста, по достижении которого люди могут покинуть рынок труда; должно существовать правило, устанавливающее для групп людей (и, возможно, для профессиональных групп) соотношение между средним периодом времени, проведенным на пенсии, и продолжительностью активной деятельности на рынке труда. Прежде выход на пенсию мог быть возможен только путем «покупки» дополнительных лет пенсионного периода за счет сокращения размеров пенсий или уплаты реальной актуарной стоимости в пенсионный фонд работодателями, которые желают пользоваться правилами, предусматривающими более ранний выход на пенсию, чтобы сократить численность рабочей силы.

Создание необходимого бюджетного пространства

424. Создание и поддержание бюджетного пространства, необходимого для обеспечения адекватного, согласованного в обществе уровня пособий, столь же сложная задача, как и сдерживание расходов. Страны с более высокими доходами в целом расходуют более значительную долю всех имеющихся ресурсов на нужды социального обеспечения, чем страны с низкими доходами. Несмотря на это, социальное обеспечение не следует рассматриваться как роскошь, и услуги в сфере социального обеспечения должны также предоставляться в странах с низкими доходами или в странах с относительно ограниченными ресурсами. Наряду с тем, что по мере укрепления в странах систем социального обеспечения обычно возрастает уровень затрат, значительно расширяются также и возможности стран в определении уровня социальных расходов и размеров бюджетного пространства, как это описывается в Главе 2.

425. Хотя мировой финансово-экономический социальный кризис в целом усилил поддержку процесса осуществления мер социальной защиты, неизбежная консолидация бюджета во многих странах может ограничить свободу маневра для расширения сферы охвата систем социального обеспечения, поскольку у правительств может появиться соблазн сократить социальные расходы. Однако имеются серьезные основания прогнозировать рост числа стран, осознающих, в свете последних событий, важность инвестиций в сферу социальной защиты также во времена мер жесткой экономии и твердо намеренных создавать и расширять свое бюджетное пространство.

426. Для максимального расширения бюджетного пространства может потребоваться особый акцент на эффективность национальных механизмов сбора налогов и взносов, несмотря на непопулярность таких мер. Без наличия надежных механизмов увеличения объема государственных доходов нельзя осуществлять и перераспределение доходов. Задача увеличения бюджетного пространства в каждой стране имеет свои особенности. Перечень компонентов национальной стратегии, определенный участниками Трехстороннего совещания экспертов по вопросам стратегии расширения сферы охвата систем социального обеспечения, которое было проведено в сентябре 2009 года,¹⁰ включает:

- 1) реформу системы налогообложения в целях увеличения объема бюджетных ресурсов, включая, в частности, повышение эффективности и действенности сбора налогов;
- 2) постепенное увеличение расходов на социальные нужды, выраженных в долях ВВП и в долях общего объема расходов;

¹⁰ См. МБТ: *Extending social security to all*, op. cit., стр. 30.

- 3) перераспределение расходов между областями социальной политики, чтобы переориентировать расходы на наиболее насущные потребности;
- 4) переориентацию расходов в социальных секторах и областях политики, чтобы повысить эффективность определенных видов расходов в борьбе с бедностью и уязвимостью.

5.2.4. Стратегии обеспечения надлежащего управления

427. Для достижения устойчивости систем социального обеспечения необходимо наличие эффективного и действенного руководства и управления системами социального обеспечения. Согласно общему принципу, все заинтересованные стороны в рамках системы социального обеспечения должны совместно участвовать в ее управлении (быть представлены среди попечителей или членов правления). Четкое определение роли и основных обязанностей государства и социальных партнеров, а также обеспечение эффективного выполнения своих обязанностей государственными органами власти остается основным условием в связи с появлением признаков повторения экономического и финансового кризиса.

428. Ключевым инструментом разработки согласованной социально-экономической политики на национальном уровне с учетом всех стратегических аспектов Программы достойного труда является активизация социального диалога по вопросам роли, характера и структуры систем социального обеспечения в рамках более широкой экономической и социальной политики. Первым шагом является создание экспертной базы в организациях работников и работодателей в качестве основного вклада в эффективное управление. В настоящее время разработка основной программы по наращиванию потенциала членов советов и консультативных групп национальных систем социального обеспечения проводится, главным образом, на базе Международного учебного центра в Турине. Осуществляется также разработка адаптируемого и опробованного на международном уровне набора показателей, которые могут позволить членам советов по социальному обеспечению быстро оценивать эффективность систем социального обеспечения по финансированию и предоставлению пособий.

429. Другим компонентом надлежащего управления является эффективное руководство, для чего требуются хорошо подготовленные менеджеры. Многие системы направляют значительные средства в профессиональную подготовку своего персонала. МОТ оказала содействие в создании программ по подготовке инструкторов со степенью магистра на базе университетов и тренинговых программ на базе Международного учебного центра и продолжает расширять эту деятельность. Очевидно, однако, что усилия МОТ и МАСО по подготовке руководителей могут лишь содействовать определению основных норм для эффективных программ подготовки кадров, но не в состоянии охватить широкий круг квалифицированного персонала, требуемого для сотен учреждений социального обеспечения во всем мире. Это входит в обязанности только национальных систем и, следовательно, заинтересованных сторон в странах, включая правительства, работодателей и работников.

430. МОТ разработала ряд инструментов надлежащего управления, в частности финансового менеджмента, которые позволяют оценивать финансовую устойчивость систем социального обеспечения с учетом будущих демографических и экономических изменений. Эти инструменты включают, например, обзоры стандартизированных расходов и результатов деятельности в области социальной защиты (ОРСЗ), методику расчета социального бюджета и подробного актуарного анализа систем предоставления пенсионных пособий, пособий на медицинское обслуживание и пособий по безработице.

5.3. Пятое заключение

431. В настоящее время социальное обеспечение, в дополнение к своей основной социальной роли, рассматривается в качестве важной составляющей социально-экономического развития, позволяющего странам преодолевать трудности во времена экономического кризиса. Существует общее понимание того, что без минимальной социальной защиты ни одно общество не может в полной мере использовать свой производственный потенциал и, следовательно, достичь желаемого уровня благосостояния всех его членов. Нельзя добиться всеобщего принятия глобализации, сопровождающейся ускорением темпов экономических преобразований и ростом незащищенности, но без видимых потенциальных выгод, если не повышать уровень социального обеспечения. Людям следует предоставить минимальный уровень защиты, чтобы они приняли риски, связанные с переменами. Требуется принять на вооружение прагматическую политику, чтобы открыть бюджетное пространство для создания минимального уровня социальной защиты, затем постепенно повышать доступность мер социального обеспечения до более высокого уровня при сохранении общего уровня перераспределения доходов в тесной увязке с процессами социально-экономического развития.

432. МОТ, ее государства-члены и МБТ внесли свой существенный вклад в изменение восприятия и в разработку стратегий, ориентированных на выполнение обязательств по созданию, на основе всеобщего консенсуса, эффективных национальных систем социального обеспечения и по поддержке их функционирования в долгосрочной перспективе. МБТ продолжает вносить свой вклад в разработку и реализацию надлежащей национальной политики путем распространения знаний, разработки стратегических парадигм и инструментальных средств для надлежащего планирования и управления.

Глава 6

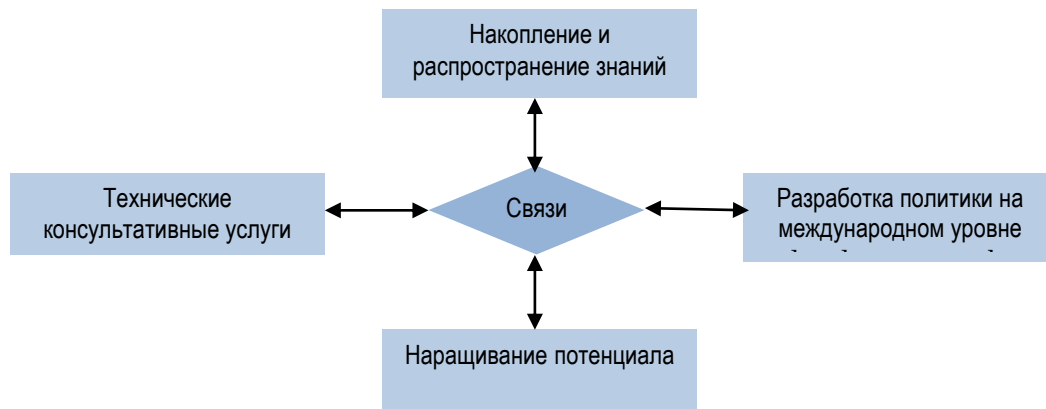
Руководящие указания, касающиеся будущей работы МОТ в области социального обеспечения

433. В этой заключительной главе определены вопросы, для решения которых требуются руководящие указания со стороны Конференции на основе анализа результатов общемировых дискуссий по вопросам политики и новых ответных программных мер политики МОТ. С учетом ограниченных возможностей в отношении ресурсов, необходимо выбрать ряд первоочередных задач, упорядочить деятельность и обеспечить их лучшую увязку с другими оперативными задачами и стратегическими целями. Следует сосредоточить свою деятельность на оказании содействия странам-участницам в решении четырех основных задач, стоящих перед национальными системами социального обеспечения. Таким образом, в следующие десятилетия МБТ должно направить свою деятельность на:

- 1) содействие разработке государственной политики путем:
 - a) создания новых общих руководящих механизмов для обеспечения охвата всего населения, в качестве вклада в осуществление стратегии горизонтального расширения охвата систем социального обеспечения;
 - b) разработки новой стратегии для обеспечения достаточного уровня пособий и повышения эффективности роли социального обеспечения в качестве социальных и экономических стабилизаторов путем использования существующих норм МОТ;
- 2) содействие совершенствованию систем управления социальным обеспечением путем
 - a) обеспечения устойчивого развития путем оказания надежных консультативных услуг в области экономики, финансов, страхования и налогообложения;
 - b) накопления и распространения знаний и наращивания потенциала, включая расширение возможностей социальных партнеров в плане активного участия в управлении системами социального обеспечения.

434. Между различными видами деятельности существуют очевидные связи. Основным приоритетом для всех видов деятельности должно стать оказание содействия развитию национальной политики посредством руководящих указаний со стороны МОТ. В рамках такой поддержки следует использовать все иные средства действий, накопление и распространение знаний, технические консультативные услуги, наращивание потенциала, создание партнерств и коалиций, а также разработку политики в целях оказания содействия трехсторонним участникам.

Диаграмма 6.1. Средства действий МОТ и их взаимосвязи



6.1. Обеспечение руководящих указаний в области политики путем содействия осуществлению существующих норм и установления принципов руководства

Применимость международных норм в области социального обеспечения на международном и региональном уровнях

435. Международные акты по правам человека и их контрольные механизмы, предоставляя право на социальное обеспечение, тем не менее, в большинстве случаев хранят молчание по вопросу о толковании сути и конкретного содержания этого права. При отсутствии такого толкования, МОТ в соответствии с ее мандатом была предоставлена возможность установить критерии и основные положения, касающиеся права на социальное обеспечение. В этой связи нормы МОТ в области социального обеспечения и, в частности, Конвенция 102, являются основными нормативными актами для толкования и определения этого права, содержащими подробные руководящие указания по их применению. Как отмечалось ранее, всегда считалось, что они играют ключевую роль, наполняя важным содержанием право на социальное обеспечение; кроме того, в последнее десятилетие Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКП) неоднократно рекомендовал странам ратифицировать Конвенцию 102 с целью выполнения обязательств, взятых ими в соответствии с Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП).

436. Кроме того, международный опыт показывает, что конвенции МОТ по вопросам социального обеспечения и, в частности, Конвенция 102, являются средством для предотвращения снижения уровня систем социального страхования во всем мире, поскольку они выступают в качестве ориентиров для оценки того, выполняются их требования или нет, а также содействуют созданию единых «правил игры» в социальной сфере во всем мире.

Необходимость в дополнительном акте (актах)

437. Полномочия МОТ в отношении разработки норм укрепляют ее авторитет и легитимность, а также определяют основное направление ее политики в вопросах технического консультирования и сотрудничества. В свою очередь, ее легитимность базируется на принципе достижения глобального трехстороннего консенсуса. Однако

процесс разработки новых норм в области социального обеспечения в течение двух десятилетий протекал очень вяло. В 2007 году МОТ проанализировала свою нормативную базу с учетом новой политической парадигмы Глобальной кампании по социальному обеспечению и охвату всех. Основные выводы данного технического документа МОТ¹ могут быть кратко обобщены ниже следующим образом.

438. В Конвенции 102, ведущей конвенции МОТ по вопросам социального обеспечения, содержится принятое международным сообществом определение принципов социального обеспечения, и она признана символом социального прогресса. Она играет ведущую роль в определении права на социальное обеспечение в соответствии с международными актами по правам человека. К настоящему времени Конвенция ратифицирована 47 странами (32 странами в Европе, девятью странами в Северной и Южной Америке, включая недавнюю ратификацию Бразилией и Уругваем, пятью странами в Африке и одной страной в Азии (Японией)). Эта и другие конвенции по вопросам социального обеспечения, отвечающие современным требованиям, оказывали (и продолжают оказывать) положительное влияние на развитие механизмов социального обеспечения в большинстве стран мира и служат в качестве модели для региональных актов и национальных законов. Таким образом, она остается действующим актом для вертикального аспекта систем социального обеспечения. Для того чтобы подчеркнуть важность адекватности пособий, МОТ могла бы активизировать кампанию в поддержку ратификации Конвенции 102.

439. Однако конвенции по вопросам социального обеспечения, отвечающие современным требованиям, включая Конвенцию 102, имеют известные ограничения, касающиеся обеспечения установленного минимального пакета пособий. В частности, в них не содержится ни определений приоритетных пособий, ни требований в отношении универсального охвата. Поэтому следует уделить внимание разработке механизма «горизонтального» расширения охвата, который может стать дополнительным руководством для стран в процессе установления минимального уровня социальной защиты, включая основные гарантии в соответствии с мандатом МОТ, возложенным на нее Уставом.

440. В упомянутом выше техническом исследовании МОТ,² был определен диапазон возможностей, которые могли бы придать стратегии Кампании большую легитимность, от принятия новой стратегии содействия распространению существующих норм до разработки дополнительных механизмов, которые более эффективно содействовали бы обеспечению всеобщего права человека на получение минимальных гарантий в области социального обеспечения. В сентябре 2009 года на Трехстороннем совещании экспертов по вопросам стратегий расширения сферы охвата систем социального обеспечения, в рассмотрении данного вопроса был сделан еще один шаг вперед и были обозначены в общих чертах основные элементы норм двухмерной стратегии расширения сферы охвата систем социального обеспечения. Участники совещания практически единодушно поддержали концепцию основанной на правах стратегии горизонтального и вертикального расширения сферы охвата систем социального обеспечения в странах, где сфера этого охвата невелика.³

441. Был достигнут широкий консенсус по вопросу о необходимости содействия ратификации и применению соответствующих современным требованиям конвенций

¹ МБТ: *Setting social security standards in a global society: An analysis of present state and practice and of future options for global social security standard setting in the International Labour Organization*, Social Security Policy Briefings Paper 2 (Женева, 2008 г.).

² Там же.

³ МБТ: *Report of the Director-General, Second Supplementary Report: Tripartite meeting of Experts on Strategies for Extension of Social Security Coverage* (Женева, 2-4 сентября 2009 г.), Административный совет, 306-я сессия, Женева, ноябрь 2009 г., Приложение, Резюме Председателя, пп. 7-14.

МОТ в качестве катализатора процессов вертикального расширения сферы охвата систем социального обеспечения. Конференция могла бы установить цели по дополнительной ратификации соответствующих современным требованиям конвенций. В качестве вклада МОТ в достижение ЦРТ могло бы быть установлено контрольное задание по ратификации до 2015 года Конвенции 102 еще 70 странами. Однако более важным было бы установить эту цель в пересчете на долю населения всего мира, пользующегося защитой, предоставляемой Конвенцией 102. В настоящее время 18,1% населения мира проживают в странах, ратифицировавших Конвенцию № 102, причем этот показатель сильно колеблется в зависимости от региона (см. таблицу A-I.1 в Приложении 1). Масштабной задачей могло бы стать доведение этого показателя до одной трети стран к 2015 году.

442. На Совещании экспертов было также достигнуто согласие по вопросу о том, что МОТ следовало бы дополнить свой нынешний набор рекомендаций и конвенций, отвечающих современным требованиям, механизмом, содействующим установлению МУСЗ для обеспечения горизонтального расширения охвата и направляющим усилия стран в области разработки и создания своих систем социального обеспечения таким образом, чтобы основные виды социального обеспечения для всех нуждающихся предоставлялись бы в приоритетном порядке.

443. Однако пока еще не достигнуто согласия между различными группами относительно того, в какую форму должен быть облечен этот механизм. На совещании экспертов диапазон мнений, высказываемых в рамках группы правительств участвующих стран, был довольно широким. Некоторые страны подчеркивали важность принятия возможной новой нормы МОТ для руководства работой над тем компонентом МУСЗ, которые относятся к социальному обеспечению; группа работников также поддержала эту точку зрения, однако она не получила поддержки у группы работодателей, которая отдавала предпочтение не имеющему обязательной силы механизму, обеспечивающему руководство путем систематизации передовых методов.

444. В настоящем докладе не могут быть даны четкие рекомендации относительно вида документа или механизма. Это должно стать результатом обсуждений в рамках соответствующего Комитета Конференции и рекомендаций, касающихся осуществления дальнейших мер.

445. Тем не менее, здесь могут быть предложены некоторые основные принципы для включения в акт, а именно:

- 1) **Универсальность.** Должен быть обеспечен, и как можно быстрее, всеобщий охват всех постоянных жителей страны определенным набором гарантий в области социального обеспечения.
- 2) **Постепенная реализация в соответствии с поставленными целями.** Основной набор гарантий может быть постепенно внедрен в соответствии с общим планом развития, который, в конечном итоге, нацелен на реализацию всех основных гарантий в течение определенного периода, обеспечивая при этом непосредственную защиту от дискриминации,
- 3) **Согласованное и рациональное определение первоочередных задач.** В случае постепенной реализации, первоочередные задачи должны определяться путем осуществления социального диалога на национальном уровне и использования рациональных процедур, направленных на то, чтобы как можно быстрее ликвидировать общий разрыв бедности в стране.
- 4) **Устойчивость функционирования финансовой и налоговой систем.** Охват базовым набором гарантий, включающих национальный МУСЗ, должен быть соизмерим с нынешним и вероятным будущим бюджетным пространством, которое может быть использовано для финансирования необходимых социальных

выплат; доступный объем бюджетного пространства должен быть определен на основе достижения консенсуса в обществе.

- 5) **Адекватность уровней гарантий.** Уровни гарантий должны быть определены таким образом, чтобы можно было бы быть уверенным в том, что люди всех возрастов смогут приобретать товары первой необходимости и пользоваться основными услугами, которые позволят им жить достойно. Это означает, что их доход должен быть выше уровня бедности, определяемого в рамках транспарентного национального процесса.
- 6) **Основные компоненты.** Набор основных гарантий должен быть направлен на достижение такого положения, при котором:
 - все постоянные жители страны обеспечены достаточной финансовой защитой, чтобы иметь возможность и доступ к определяемому на национальном уровне набору основных видов медицинских услуг, относительно которых государство берет на себя общее обязательство по обеспечению адекватности (обычно) различных видов финансирования и систем предоставления услуги;
 - всем детям гарантировано получение дохода, по крайней мере, на уровне определяемого государством прожиточного минимума, путем предоставления семейных пособий/пособий на содержание ребенка с тем, чтобы облегчить получение детьми питания, образования и ухода;
 - все люди трудоспособного возраста, неспособные получить достаточный доход за счет работы по найму, имеют доступ к минимальному гарантированному доходу, получаемому через систему социального обеспечения или механизмы социальных выплат (таких как, механизм выплат пособий женщинам, находящимся на последних неделях беременности и первых неделях после рождения ребенка), а также через системы гарантий занятости;
 - все постоянные жители страны пожилого возраста и лица с ограниченными возможностями⁴ имеют гарантированные доходы, по крайней мере, на уровне определяемого государством прожиточного минимума, в форме пенсий по старости и нетрудоспособности.
- 7) **Ориентация на результаты.** Термин «гарантия» не подразумевает никаких предпочтений по отношению как к универсальным пособиям, так и к пособиям, которые выплачиваются лицам, доходы которых находятся ниже черты бедности, при условии, что достигнута цель, а именно минимальный уровень гарантированного дохода для всех постоянных жителей страны.
- 8) **Прагматичный плюрализм.** Не следует отдавать никаких предпочтений к организационной или институциональной структуре, которая, фактически, предоставляет различные виды гарантий при условии, что она обеспечивает получение этих гарантий всеми постоянными жителями страны от одной из этих подсистем.
- 9) **Согласованность.** Гарантии не должны быть изолированным элементом национальной системы социального обеспечения; они должны быть разработаны таким образом, чтобы представлять собой первый уровень, дополняющий существующую систему социальных пособий, и гарантировать согласованность и эффективность национальной системы социального обеспечения.
- 10) **Подход, основанный на правах.** Гарантии должны быть определены законом, и все удовлетворяющие требованиям мужчины, женщины или дети должны иметь

⁴ Это означает такую степень нетрудоспособности, которая не позволяет им предложить свои услуги на рынке труда.

право потребовать соответствующие пособия и в случае необходимости оспорить решение администрации в суде.

- 11) **Содействие применению актуальных норм МОТ.** Руководящие принципы, лежащие в основе базовых гарантий, могут также стимулировать соблюдение странами положений отвечающих современным требованиям конвенций МОТ по вопросам социального обеспечения по мере развития их экономик и увеличения их бюджетных возможностей.

446. Запланированная дата для окончательной доработки документа не должна быть установлена позднее 2015 года с тем, чтобы он мог сыграть значимую роль в глобальном обсуждении дальнейших шагов по достижению ЦРТ. МОТ могла бы контролировать ход осуществления деятельности в области всеобщего охвата с помощью полного набора минимальных гарантий в рамках МУСЗ путем использования простого, но обоснованного набора показателей в контексте ее Обследования в области социального обеспечения.

447. В своем докладе Комитету Конференции по применению норм⁵ Комитет экспертов рекомендует принять более широкий набор руководящих указаний или вопросов для разработки норм, которые, по сути, могут также служить средством систематизации выше названных принципов в рамках международного механизма. Предложения Комитета экспертов определяют рабочий план, по крайней мере, на десять лет. Рекомендации Комитета экспертов кратко сформулированы во вставке 6.1 Их предложениям мог бы предшествовать общий анализ функционирования высокоэффективных систем социального обеспечения с помощью руководства, содержащего рекомендации по оптимальной социальной защите, как это предлагается в Главе 5.

Вставка 6.1

Общий обзор 2011 года (Социальное обеспечение и верховенство права)

С целью объединения Общего обзора Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций (КЭПКР) с докладом о периодическом обсуждении Административный совет решил, чтобы в Общем обзоре были охвачены Конвенция 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (102) года и Конвенция 1988 года о содействии занятости и защите от безработицы (168), а также Рекомендация 1944 года об обеспечении дохода (67) и Рекомендация 1944 года о медицинском обслуживании (69).

Анализируя наследие рассматриваемых норм в области социального обеспечения, Комитет экспертов в своем Общем обзоре отмечает, что в настоящее время существует настоятельная необходимость во внедрении новых дополнительных подходов для содействия формированию будущих стратегических альтернатив трехсторонних участников МОТ. Он также установил, что мандат МОТ и ее миссия в области социального обеспечения, подтвержденные и приведенные в соответствие с современными требованиями Декларацией 2008 года о социальной справедливости в целях справедливой глобализации, в настоящее время идут дальше существующих норм, в соответствии с которыми они должны осуществляться. По мнению Комитета, существующие конвенции МОТ все еще остаются актуальными и играют действительно важную роль, однако их следует дополнить новыми инициативами с тем, чтобы укрепить право на социальное обеспечение «каждого человека, как члена общества».

Комитет недвусмысленно поддержал двухмерную модель стратегии расширения. Следует систематически подкреплять оба аспекта набором новых актов.

⁵ См. МОТ: *Social security and the rule of law: General Survey concerning social security instruments in light of the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*, Доклад III (1B), Международная конференция труда, 100-я сессия, Женева, 2011 г.

Что касается горизонтального измерения стратегии, Комитет приходит к выводу о том, что рассматриваемый документ по установлению МУСЗ должен иметь своей целью ликвидацию разрыва и обеспечение охвата каждого в соответствии с основанным на правах человека подходом и принципом недискриминации. Что касается Комитета, то, по его мнению, для выполнения задач по глобализации социального обеспечения необходимо, чтобы МОТ дополнила существующий набор норм новым влиятельным актом, чутко реагирующим на характерные структурные особенности менее развитых экономик, однако разработанным таким образом, чтобы его могли принять практически все государства-члены МОТ.

Относительно вертикального расширения стратегии Комитет также предлагает:

- i) адаптировать устаревшие, не учитывающие гендерные факторы формулировки Конвенции 102 к существующим социальным реалиям с учетом того, что такая адаптация не должна привести к какому-либо снижению уровней пособий, гарантированных Конвенцией 102. Комитет также предлагает, как это может быть осуществлено без официального пересмотра Конвенции 102;
- ii) разработать «руководство по надлежащему управлению фондами социального обеспечения и их защите на основе принципа разумного финансирования, трехстороннего контроля и оптимальной страховой практики» разработать с учетом опыта, полученного во время нынешнего финансового и экономического кризиса;
- iii) дополнить Конвенцию 102 новым актом, который будет служить руководством по распространению равноценных пособий на все возрастающее число работников, занятых на нерегулярной работе, которые до настоящего времени не обеспечены должной защитой;
- iv) сделать положения Конвенции 168 сделать более гибкими с тем, чтобы большее количество стран имели возможность ее ратифицировать.

6.2. Оказание поддержки усилиям по надлежащему управлению системами социального обеспечения

448. Для обеспечения реализации политики Организации, МБТ следует усилить и другие виды своей деятельности.

Генерация и распространение знаний

449. Генерация знаний и обмен ими являются фактической и методологической основой всех технических и стратегических рекомендаций. В течение последних лет МБТ прилагало значительные усилия для создания онлайн-операционной системы генерации и распространения знаний (Глобальное расширение социального обеспечения – GESS). Чтобы создать действительно глобальный интерактивный банк данных, являющийся хранителем опыта планирования, руководства и управления в области социального обеспечения, а также результатов общих основополагающих исследований в области разработки социальной политики и статистических данных, необходимо осуществить масштабную модернизацию этого механизма. Однако эффективную с точки зрения затрат генерацию знаний невозможно осуществлять без активного содействия со стороны трехсторонних участников МОТ. Регулярное представление отчетов о национальном опыте и успехах является весьма полезным для всех других трехсторонних участников МОТ. Поэтому было предложено провести обсуждение вопроса о том, может ли быть заключено между МБТ и национальными трехсторонними участниками типовое соглашение о сотрудничестве (ТСО или Меморандум о взаимопонимании), на основе которого страны могли бы вносить регулярный вклад в развитие платформ знаний МОТ. Руководство, содержащее рекомендации по наиболее

эффективной социальной защите, (предложенное ранее), будет также являться важным средством для глобального обмена опытом и знаниями.

Наращивание потенциала

450. Нарастивание потенциала представляет собой одну из эффективных форм инвестирования, необходимых для надлежащего управления. Успешные программы по наращиванию потенциала усиливают независимость стран от внешних технических консультативных служб. Следует расширять сотрудничество МОТ с рядом университетов, направленное на включение вопросов планирования и управления в области социального обеспечения в учебные планы институтов и университетов. Однако вклад в постоянное продвижение ценностей МОТ мог бы быть более эффективным, если это сотрудничество охватывало бы все аспекты достойного труда и распространялось бы на глобальную сеть учебных заведений, в которых преподают принципы достойного труда как части национальных стратегий социально-экономического развития. Возглавить эту работу на основе проекта МОТ по осуществлению Программы достойного труда и установлению минимального уровня социальной защиты, мог бы Международный учебный центр МОТ в Турине (МУЦ). Совместно с МУЦ МБТ должно также продолжить разработку программ для удовлетворения конкретных потребностей трехсторонних участников, в частности путем направления своих представителей в наблюдательные советы национальных программ социального обеспечения.

Технические консультативные услуги

451. Технические консультативные услуги должны объединять три элемента с тем, чтобы заложить прочную основу глобальной базы знаний: наличие высокой профессиональной квалификации, доступность и хорошее знание социальных, демографических, экономических и политических условий, в которых находятся государства-члены МОТ, а также наличие широких возможностей предоставления услуг за счет сотрудничества с национальными и международными учреждениями. Это требует более четкого разделения труда между штаб-квартирой и полевыми структурами МОТ.

452. Штаб-квартира должны развивать специализированные навыки и предоставлять их в дополнение к тем, которые предлагаются регионами, а именно: контроль за глобальным процессом генерации знаний, разработка технических инструментов и предоставление высоко специализированных услуг, таких как юридические услуги, а также услуги в области финансов, страхования и финансового планирования в социальной сфере.

453. Регионы должны иметь возможность обеспечить выявление ошибок в государственном планировании, разработке и управлении, предоставлять технические консультации и существенным образом влиять на процессы, что, в частности, должно основываться на специализированной поддержке штаб-квартир.

454. Однако сохраняются ограничения в отношении потенциала. Недавний опыт показывает, что реальный спрос на консультативные услуги МОТ существенно превышал ее возможности по предоставлению этих услуг. В силу ограничений в отношении потенциала были упущены серьезные шансы для оказания содействия национальным участникам. Следует искать новые пути для экономически эффективного наращивания потенциала. Первая возможность заключается в тесном сотрудничестве с организациями, входящими в систему ООН. Инициатива Координационного совета руководителей системы ООН (КСР ООН) по установлению МУСЗ и деятельность Консорциума МОТ, ВОЗ и ГАТС по вопросам оказания социальной поддержки в области охраны здоровья показывают, что у таких начинаний имеется значительный потенциал. Содействие структурам планирования Организации Объединенных Наций (особенно Рамочной программе ООН по оказанию помощи в целях развития – ЮНДАФ) должно

стать общим правилом для деятельности МОТ на страновом уровне. Необходимо также наладить тесное сотрудничество с Всемирным банком и МВФ.

455. Основной проблемой останется, по-прежнему, доступ к услугам квалифицированных технических экспертов. Инновационный способ для расширения круга технических экспертов МОТ и обеспечения современного уровня технической составляющей заключается в том, чтобы в значительно большей степени опираться на технические знания, накопленные в странах, в которых уже имеются развитые национальные системы социального обеспечения. В этих целях участвующие в таком сотрудничестве страны могут заключать соглашения с МОТ о направлении из национальных учреждений для участия в проектах МОТ экспертов, которые при этом будут оставаться на службе у правительства и в структурах социального обеспечения. Таким образом, потенциал может быть расширен, затраты на реализацию проекта сокращены, а качество консультативных услуг возрастет. МОТ может работать совместно с Международной ассоциацией социального обеспечения (МАСО) по вопросам создания сети сотрудничающих правительств и учреждений.

6.3. Вопросы, предлагаемые для обсуждения Комитетом Конференции

456. В свете приведенного здесь анализа сложившегося в мире положения в области социального обеспечения, его роли в реализации Программы достойного труда, характера ведущихся дебатов по вопросам политики и сохраняющихся проблем, в качестве отправных пунктов для составления повестки дня Комитета Конференции могли бы быть следующие положения:

- a) В чем заключается роль социального обеспечения в оказании содействия экономическому росту и социальному развитию? Как социальное обеспечение, активно взаимодействуя с другими мерами, может содействовать более активному участию в формальной, достойной и продуктивной занятости, Обеспечивая гарантирование доходов и ускоряя процесс достижения ЦРТ? Какую роль меры в области социального обеспечения играют в преодолении экономического кризиса в контексте Глобального пакта о рабочих местах?
- b) Какие меры в наибольшей степени способствуют расширению охвата адекватным социальным обеспечением на всех уровнях развития? Каким образом могут сотрудничать правительство, работники и работодатели с целью реализации этих мер? Как двухмерная стратегия МОТ в области расширения сферы охвата социального обеспечения может оказать наиболее эффективную поддержку этим усилиям? Как можно было бы усилить гендерные аспекты политики, направленной на расширение охвата социального обеспечения?
- c) Какие меры могут обеспечить доступность, механизмы адекватного финансирования (такие как системы уплаты налогов и взносов из текущих доходов, предварительно финансируемые именные накопительные счета или различные их сочетания) и устойчивое бюджетное пространство для инклюзивных и эффективных систем социального обеспечения в контексте демографических, экономических и социальных изменений?
- d) Как правительства, работники и работодатели могут содействовать совершенствованию процесса разработки систем социального обеспечения и управления и руководства этими системами? Каким образом можно усовершенствовать институциональные основы для оказания поддержки этим усилиям?
- e) В чем заключается роль норм МОТ в оказании дальнейшего содействия расширению охвата социального обеспечения для всех? Какие дополнительные меры

необходимо предпринять для совершенствования процесса ратификации и применения Конвенции 102 и других соответствующих современным требованиям норм МОТ в области социального обеспечения? Какие дополнительные акты или другие механизмы могут быть разработаны для руководства установлением МУСЗ в контексте двухмерной стратегии расширения охвата социального обеспечения для всех?

При обсуждении этих вопросов Комитет Конференции, возможно, предоставит руководящие указания в отношении того, как Организация и МБТ могут эффективно и результативно удовлетворять потребности трехсторонних участников в этих областях.

Приложение I

Таблицы Приложения и руководящие указания в отношении недавно поступивших статистических данных о социальном обеспечении

Вставка AI-1

Получение доступа к статистическим данным, отраженным в докладе *Социальное обеспечение в мире в 2010-11 годах*

Доклад *Социальное обеспечение в мире в 2010-11 годах* содержит обширные статистические данные о расходах, финансировании, охвате и адекватности социального обеспечения. С полной электронной версией текста, а также со всеми диаграммами и таблицами (в форме Excel) можно ознакомиться в онлайн-режиме на веб-сайте доклада *Социальное обеспечение в мире в 2010-11 годах*.

Главный веб-сайт:

<http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=1985>

Полный текст (PDF):

<http://www.ilo.org/gimi/gess/RessFileDownload.do?ressourceId=15263>

Графики и диаграммы:

<http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowWiki.do?wid=76>

Таблицы Приложения (Excel):

<http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowWiki.do?wid=95>

Основные источники статистических данных:

<http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=10#globaldb>

Одним из основных источников статистических данных доклада *Социальное обеспечение в мире в 2010-11 годах* является база данных Обследования МОТ по вопросам социального обеспечения, которое сейчас также доступно в онлайн-режиме. Для большого количества участвующих стран эта база данных содержит статистическую информацию о расходах, финансировании, охвате и адекватности социального обеспечения как на национальном уровне, так и на уровне программ. База данных также содержит ряд основных показателей, таких как коэффициенты социального обеспечения или коэффициенты охвата для каждой отрасли и в разбивке по полу (там, где такие данные имеются).

База данных Обследования МОТ по вопросам социального обеспечения:

http://www.ilo.org/dyn/ilossi/ssimain.home?p_lang=en

Таблица А-1.1. Ратификация Конвенции 102

Страна	Год ратифи- кации	II Мед- помощь	III Пособия по болезни	IV Пособия по безработице	V Пособия по старости	VI Пособия в связи с травмой	VII Семейные пособия	VIII Пособия по материнству	IX Пособия по инвалид- ности	X Пособия в связи с потерей кормильца
Албания	2006	x	x	x	x	x		X	x	x
Австрия	1969	x		x	x		x	X		
Барбадос	1972		x		x	x			x	x
Бельгия	1959	x	x	x	x	x	x	X	x	x
Боливия (Многонациональное государство)	1977	x	x		x	x	x	X	x	x
Босния и Герцеговина	1993*	x	x	x	x	x		X		x
Бразилия	2009	x	x	x	x	x	x	X	x	x
Болгария	2008	x	x		x	x	x	X		x
Демократическая Республика Конго	1987				x		x		x	x
Коста-Рика	1972	x			x	x	x	X	x	x
Хорватия	1991	x	x	x	x	x		X		x
Кипр	1991		x	x	x	x			x	x
Чешская Республика	1993	x	x		x		x	X	x	x
Дания	1955	x		x	x	x			x	
Эквадор	1974		x		x	x			x	x
Франция	1974	x		x	x	x	x	X	x	
Германия	1958	x	x	x	x	x	x	X	x	x
Греция	1955	x	x	x	x	x		X	x	x
Исландия	1961				x		x		x	
Исландия	1968		x	x						x

Страна	Год ратифи- кации	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
		Мед- помощь	Пособия по болезни	Пособия по безработице	Пособия по старости	Пособия в связи с травмой	Семейные пособия	Пособия по материнству	Пособия по инвалид- ности	Пособия в связи с потерей кормильца
Израиль	1955				x	x				x
Италия	1956				x		x	X		
Япония	1976		x	x	x	x				
Ливийская Арабская Джамахирия	1975	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Люксембург	1964	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Бывшая югославская Республика Македония	1991	x	x	x	x	x		x		x
Мавритания	1968				x	x	x		x	x
Мексика	1961	x	x		x	x		x	x	x
Черногория	2006	x	x	x	x	x		x		x
Нидерланды	1962	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Нигер	1966				x	x	x	x		
Норвегия	1954	x	x	x	x	x	x			
Перу	1961	x	x		x			x	x	
Польша	2003	x			x		x	x		x
Португалия	1994	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Румыния	2009	x	x		x		x	x		
Сенегал	1962					x	x	x		
Сербия	2000	x	x	x	x	x		x		x
Словакия	1993	x	x		x		x	x	x	x
Словения	1992	x	x	x	x	x		x		x
Испания	1988	x	x	x		x				
Швеция	1953	x	x	x		x	x	x		

Страна	Год ратификации	II Мед-помощь	III Пособия по болезни	IV Пособия по безработице	V Пособия по старости	VI Пособия в связи с травмой	VII Семейные пособия	VIII Пособия по материнству	IX Пособия по инвалидности	X Пособия в связи с потерей кормильца
Швейцария	1977				x	x	x		x	x
Турция	1975	x	x		x	x		x	x	x
Соединенное Королевство	1954	x	x	x	x		x			x
Уругвай	2010	x		x			x	x		
Боливарианская Республика Венесуэла	1982	x	x		x	x		x	x	x
Общее число ратификаций	47									

* Добровольная декларация в отношении пункта 1 статьи 3 Конвенции 102 (временные изъятия из условий сферы охвата).

Источник: ILOLEX.

Таблица А-І.2. Ратификация конвенций МОТ по социальному обеспечению¹

Отрасли	Медпомощь	Болезни	Безработица	Пожилый возраст	Производст- венная травма	Семейные пособия	Материнство	Инвалидность	Потеря кормильца
	- К.102	- К.102	- К.102	- К.102	- К.102	- К.102	- К.102	- К.102	- К.102
	- К.130	- К.130	- К.168	- К.128	- К.121		- К.183	- К.128	- К.128
Страны									
Африка									
Демократическая Республика Конго				К.102 (1987)	К.121 (1967)	К.102 (1987)		К.102 (1987)	К.102 (1987)
Гвинея					К.121 (1967)				
Ливийская Арабская Джамахирия	К.102 (1975) К.130 (1975)	К.102 (1975) К.130 (1975)	К.102 (1975)	К.102 (1975) К.128 (1975)	К.102 (1975) К.121 (1975)	К.102 (1975)	К.102 (1975)	К.102 (1975) К.128 (1975)	К.102 (1975)
Мали							К.183 (2008)		
Мавритания				К.102 (1968)	К.102 (1968)	К.102 (1968)		К.102 (1968)	К.102 (1968)
Нигер				К.102 (1966)	К.102 (1966)	К.102 (1966)	К.102 (1966)		
Сенегал					К.102 (1962) К.121 (1966)	К.102 (1962)	К.102 (1962)		
Северная и Южная Америка									
Барбадос		К.102 (1972)		К.102 (1972) К.128 (1972)	К.102 (1972)			К.102 (1972) К.128 (1972)	К.102 (1972)
Белиз							К.183 (2005)		
Боливия (Многонациональное государство)	К.102 (1977) К.130 (1977)	К.102 (1977) К.130 (1977)		К.102 (1977) К.128 (1977)	К.102 (1977) К.121 (1977)	К.102 (1977)	К.102 (1977) К.183 (1977)	К.102 (1977) К.128 (1977)	К.102 (1977)
Бразилия	К.102 (2009)	К.102 (2009)	К.102 (2009) К.168 (1993)	К.102 (2009)	К.102 (2009)	К.102 (2009)	К.102 (2009)	К.102 (2009)	К.102 (2009)
Чили					К.121 (1999)				

¹ Эта таблица не отражает данные по Конвенции 1962 года о равноправии в области социального обеспечения (118) и Конвенции 1982 года о сохранении прав в области социального обеспечения (157). Следует также отметить, что дополнительные страны ратифицировали конвенции МОТ по социальному обеспечению, которые уже не считаются отвечающими современным требованиям.

Отрасли	Медпомощь	Болезни	Безработица	Пожилый возраст	Производст- венная травма	Семейные пособия	Материнство	Инвалидность	Потеря кормильца
	- К.102 - К.130	- К.102 - К.130	- К.102 - К.168	- К.102 - К.128	- К.102 - К.121	- К.102	- К.102 - К.183	- К.102 - К.128	- К.102 - К.128
Страны									
Коста-Рика	К.102 (1972) К.130 (1972)	К.130(1972)		К.102 (1972)	К.102 (1972)	К.102 (1972)	К.102 (1972)	К.102 (1972)	К.102 (1972)
Куба							К.183 (2004)		
Эквадор		К.102 (1974) К.130 (1978)		К.102 (1974) К.128 (1978)	К.102 (1974) К.121 (1978)			К.102 (1974) К.128 (1978)	К.102 (1974) К.128 (1978)
Мексика	К.102 (1961)	К.102 (1961)		К.102 (1961)	К.102 (1961)		К.102 (1961)	К.102 (1961)	К.102 (1961)
Перу	К.102 (1961)	К.102 (1961)		К.102 (1961)			К.102 (1961)	К.102 (1961)	
Уругвай	К.102 (2010) К.130 (1973)	К.102 (2010) К.130 (1973)		К.102 (2010) К.128 (1973)	К.102 (2010) К.121 (1973)		К.102 (2010)	К.102 (2010) К.128 (1973)	К.102 (2010) К.128 (1973)
Боливарианская Республика Венесуэла	К.102 (1982) К.130 (1982)	К.102 (1982) К.130 (1982)		К.102 (1982) К.128 (1983)	К.102 (1982) К.121 (1982)		К.102 (1982)	К.102 (1982) К.128 (1983)	К.102 (1982) К.128 (1983)
Арабские государства									
Азия									
Япония		К.102 (1976)	К.102 (1976)	К.102 (1976)	К.102 (1976) К.121 (1974)				
Европа									
Албания	К.102 (2006)	К.102 (2006)	К.102 (2006) К.168 (2006)	К.102 (2006)	К.102 (2006)		К.102 (2006) К.183 (2004)	К.102 (2006)	К.102 (2006)
Австрия	К.102 (1969)		К.102 (1978)	К.102 (1969) К.128 (1969)		К.102 (1969)	К.102 (1969) К.183 (2004)		
Белоруссия							К.183 (2004)		
Бельгия	К.102 (1959)	К.102 (1959)	К.102 (1959)	К.102 (1959)	К.102 (1959) К.121 (1970)	К.102 (1959)	К.102 (1959)	К.102 (1959)	К.102 (1959)
Болгария	К.102 (2008)	К.102 (2008)		К.102 (2008)	К.102 (2008)	К.102 (2008)	К.102 (2008) К.183 (2001)		К.102 (2008)
Босния и Герцеговина	К.102 (1993)	К.102 (1993)	К.102 (1993)	К.102 (1993)	К.102 (1993) К.121 (1993)		К.102 (1993)		К.102 (1993)

Отрасли	Медпомощь	Болезни	Безработица	Пожилый возраст	Производст- венная травма	Семейные пособия	Материнство	Инвалидность	Потеря кормильца
	- К.102 - К.130	- К.102 - К.130	- К.102 - К.168	- К.102 - К.128	- К.102 - К.121	- К.102	- К.102 - К.183	- К.102 - К.128	- К.102 - К.128
Страны									
Хорватия	К.102 (1991)	К.102 (1991)	К.102 (1991)	К.102 (1991)	К.102 (1991) К.121 (1991)		К.102 (1991)		К.102 (1991)
Кипр		К.102 (1991)	К.102 (1991)	К.102 (1991)	К.102 (1991) К.121 (1966)		К.183 (2005)	К.102 (1991)	К.102 (1991) К.128 (1969)
Чешская Республика	К.102 (1993) К.130 (1993)	К.102 (1993) К.130 (1993)		К.102 (1993) К.128 (1993)		К.102 (1993)	К.102 (1993)	К.102 (1993)	К.102 (1993)
Дания	К.102 (1955) К.130 (1978)	К.130 (1978)	К.102 (1955)	К.102 (1955)	К.102 (1960)			К.102 (1955)	
Франция	К.102 (1974)		К.102 (1974)	К.102 (1974)	К.102 (1974)	К.102 (1976)	К.102 (1974)	К.102 (1974)	
Финляндия	К.130 (1974)	К.130 (1974)	К.168 (1990)	К.128 (1976)	К.121 (1968)			К.128 (1976)	К.128 (1976)
Германия	К.102 (1958) К.130 (1974)	К.102 (1958) К.130 (1974)	К.102 (1958)	К.102 (1958) К.128 (1971)	К.102 (1958) К.121 (1962)	К.102 (1958)	К.102 (1958)	К.102 (1958) К.128 (1971)	К.102 (1958) К.128 (1971)
Греция	К.102 (1955)	К.102 (1955)	К.102 (1955)	К.102 (1955)	К.102 (1955)		К.102 (1955)	К.102 (1955)	К.102 (1955)
Венгрия							К.183 (2003)		
Исландия				К.102 (1961)		К.102 (1961)		К.102 (1961)	
Ирландия		К.102 (1968)	К.102 (1968)		К.121 (1969)				К.102 (1968)
Израиль				К.102 (1955)	К.102 (1955)				К.102 (1955)
Италия				К.102 (1956)		К.102 (1956)	К.102 (1956) К.183 (2001)		
Латвия							К.183 (2009)		
Люксембург	К.102 (1964) К.130 (1980)	К.102 (1964) К.130 (1980)	К.102 (1964)	К.102 (1964)	К.102 (1964) К.121 (1972)	К.102 (1964)	К.102 (1964) К.183 (2008)	К.102 (1964)	К.102 (1964)
Бывшая югославская Республика Македония	К.102 (1991)	К.102 (1991)	К.102 (1991)	К.102 (1991)	К.102 (1991) К.121 (1991)		К.102 (1991)		К.102 (1991)
Республика Молдова							К.183 (2006)		

Отрасли	Медпомощь	Болезни	Безработица	Пожилрой возраст	Производст- венная травма	Семейные пособия	Материнство	Инвалидность	Потеря кормильца
	- К.102 - К.130	- К.102 - К.130	- К.102 - К.168	- К.102 - К.128	- К.102 - К.121	- К.102	- К.102 - К.183	- К.102 - К.128	- К.102 - К.128
Страны									
Черногория	К.102 (2006)	К.102 (2006)	К.102 (2006)	К.102 (2006)	К.102 (2006) К.121 (2006)		К.102 (2006)		К.102 (2006)
Нидерланды	К.102 (1962) К.130 (2006)	К.102 (1962) К.130 (2006)	К.102 (1962)	К.102 (1962) К.128 (1969)	К.102 (1962) К.121 (1966)	К.102 (1962)	К.102 (1962) К.183 (2009)	К.102 (1964) К.128 (1969)	К.102 (1962) К.128 (1969)
Норвегия	К.102 (1966) К.130 (1972)	К.102 (1966) К.130 (1972)	К.102 (1954) К.168 (1990)	К.102 (1966) К.128 (1968)	К.102 (1966)	К.102 (1966)		К.128 (1968)	К.128 (1968)
Польша	К.102 (2003)			К.102 (2003)		К.102 (2003)	К.102 (2003)		К.102 (2003)
Португалия	К.102 (1994)	К.102 (1994)	К.102 (1994)	К.102 (1994)	К.102 (1994)	К.102 (1994)	К.102 (1994)	К.102 (1994)	К.102 (1994)
Румыния	К.102 (2009)	К.102 (2009)		К.102 (2009)		К.102 (2009)	К.102 (2009) К.183 (2002)		
Сербия	К.102 (2000)	К.102 (2000)	К.102 (2000)	К.102 (2000)	К.121 (2000)		К.102 (2000)		К.102 (2000)
Словакия	К.102 (1993) К.130 (1993)	К.102 (1993) К.130 (1993)		К.102 (1993) К.128 (1993)		К.102 (1993)	К.102 (1993) К.183 (2000)	К.102 (1993)	К.102 (1993)
Словения	К.102 (1992)	К.102 (1992)	К.102 (1992)	К.102 (1992)	К.102 (1992) К.121 (1992)		К.102 (1992)		К.102 (1992)
Испания	К.102 (1988)	К.102 (1988)	К.102 (1988)		К.102 (1988)				
Швеция	К.102 (1962) К.130 (1970)	К.102 (1962) К.130 (1970)	К.102 (1953) К.168 (1990)	К.128 (1968)	К.102 (1953) К.121 (1969)	К.102 (1953)	К.102 (1962)	К.128 (1968)	К.128 (1968)
Швейцария			К.168 (1990)	К.102 (1977) К.128 (1977)	К.102 (1977)	К.102 (1977)		К.102 (1977) К.128 (1977)	К.102 (1977) К.128 (1977)
Турция	К.102 (1975)	К.102 (1975)		К.102 (1975)	К.102 (1975)		К.102 (1975)	К.102 (1975)	К.102 (1975)
Соединенное Королевство	К.102 (1954)	К.102 (1954)	К.102 (1954)	К.102 (1954)		К.102 (1954)			К.102 (1954)

Приложение II

Ответные меры МОТ в связи с потребностью в социальном обеспечении

1. В настоящем приложении анализируются ответные меры МОТ в связи с глобальной потребностью в социальном обеспечении, предпринимаемые Организацией с начала проведения Всемирной кампании за социальное обеспечение для всех. Общее обсуждение по вопросам социального обеспечения, проходившее на 89-й сессии МКТ в 2001 году, и принятые МКТ последующие выводы и рекомендации устанавливают приоритетные направления деятельности МОТ в связи с потребностями трехсторонних участников. Поскольку Всемирная кампания стала основным катализатором деятельности Организации в области социального обеспечения, в данном докладе основное внимание уделяется эффективности и результативности стратегии деятельности в рамках Кампании, включающей четыре следующих взаимосвязанных уровня:

- ☐ генерация знаний, управление и обмен ими;
- ☐ разработка политики;
- ☐ техническое консультирование; и
- ☐ наращивание потенциала

2. Эта стратегия была разработана в ответ на возникновение потребностей, выраженных трехсторонними участниками МОТ, а также с учетом дебатов по вопросам политики в целях развития, в которых вопросы социального обеспечения играют более серьезную роль, чем раньше.

А-II.1. Первый уровень: Накопление знаний, управление ими и их распространение

3. Необходимыми условиями для разработки политики, технического консультирования и наращивания потенциала является накопление знаний и возможность обмена ими. Этот аспект стратегии включает сбор и анализ статистической информации, распространение национального и международного опыта и обмен им путем проведения исследований и обмена знаниями на основе Интернета, а также разработки новых технических инструментальных средств, содействующих выработке национальной политики.

Обследования в области социального обеспечения (ОСО)

4. Чтобы осуществлять мониторинг процесса реализации цели расширения охвата социальным обеспечением, МОТ и ее трехсторонние участники должны иметь возможность измерять существующий охват, а также разрывы в охвате населения и обеспечении пособиями путем сбора статистических данных. Поскольку обеспечение социальной защиты всегда требует значительных национальных ресурсов, не менее важно располагать информацией о расходах на социальное обеспечение, источниках и структурах их

финансирования. За пределами Европейского союза и стран ОЭСР не существует ни измерения охвата и использования ресурсов, соответствующего международно принятым статистическим нормам, ни базы данных, сопоставимых на международном уровне. Новое обследование МОТ в области социального обеспечения МОТ (ОСО) ставит своей целью разработку подобного международно признанной статистической нормы, а также оказание содействия странам в сборе подробных статистических данных в области социального обеспечения с тем, чтобы предоставить достоверные ориентиры для разработки мер политики на национальном и международном уровнях. В настоящее время ОСО представляет собой единственную базу данных, объединяющую сведения о расходах, финансировании и охвате на глобальном уровне. Начиная с 2004 года ОСО и соответствующая онлайн-база данных были усовершенствованы и расширены, в особенности за счет развития сотрудничества с другими международными организациями (ОЭСР, Азиатским банком развития (АБР) и Международной ассоциацией социального обеспечения (МАСО). В сотрудничестве с Департаментом статистики МБТ разрабатываются альтернативные инструменты сбора данных об охвате, в частности, путем использования данных обследований домашних хозяйств. Эта база данных содержит в настоящее время сведения о более чем 80 странах, включая данные о расходах стран ОЭСР. База данных МОТ в области социального обеспечения является общедоступной через Интернет и представляет собой инструмент для сбора, хранения и распространения статистических данных и основных показателей, касающихся социального обеспечения и достойного труда. База данных ОСО лежит в основе новой флагманской публикации МОТ, двухлетней серии по вопросам социального обеспечения, обеспечивающей трехсторонним участникам основные руководящие указания в области политики. В ноябре 2010 года вышел в свет первый том серии *Доклад по вопросам социального обеспечения в мире*.¹

Платформы управления знаниями и обучением

5. Департамент социального обеспечения в настоящее время разрабатывает основанную на Интернете платформу управления знаниями по вопросам расширения охвата социальным обеспечением (Глобальное расширение системы социального обеспечения (GESS)). Она является ключевым инструментом во Всемирной кампании, поскольку она связывает Департамент с его клиентами и трехсторонними участниками новым интерактивным способом. Она служит источником обмена информацией о работе, проводимой МБТ и другими организациями в области социального обеспечения, решает проблему объединения международных сетей и повышает восприимчивость технических консультативных услуг к потребностям трехсторонних участников МОТ путем оказания онлайн-технической помощи и обеспечения дистанционного обучения. Первая версия платформы была запущена на Всемирном форуме социального обеспечения МАСО в Москве в сентябре 2007 года. Платформа включает также Глобальную информацию по вопросам микрострахования (GIMI), компонент, ориентированный на вопросы микрострахования и уже прочно закрепившийся в среде экспертов по микрострахованию во всем мире. 1.350 пользователей из 132 стран уже зарегистрированы на платформах GESS и GIMI. Эти платформы уже представляют собой электронную библиотеку, насчитывающую более 700 источников, глоссарий с 520 терминами в области социального обеспечения, 40 тематическими и страновыми страницами, базу данных с краткими биографиями 50 экспертов, а также базу данных из более 100 тематических вопросов и ответов на них.

6. Еще одна, родственная платформа, разработанная в рамках португальского проекта STEP, представляет собой интерактивный онлайн-инструмент обучения и систему управления знаниями (CIARIS), которая помогает обучению в области расширения социальной защиты и социальной интеграции более чем 1900 человек из 30 стран. Она также вносит вклад в формирование знаний в некоторых областях, включая социальную помощь, роль социального обеспечения в предотвращении применения детского труда и интеграции социальной защиты в местные стратегии экономического развития. CIARIS уже

¹ МБТ: *World Social Security Report 2010/11* (Женева, 2010 г.).

помогла более чем 400 человек в разработке и реализации стратегий по расширению охвата социального обеспечения.

7. МБТ способствует обогащению платформ, стремящихся облегчить процесс обмена информацией и знаниями между группами стран, принадлежащих к одной и той же географической области или языковому сообществу, как например, Информационный центр по вопросам социальной защиты (CIPS), ориентированный на португалоязычные страны, и в настоящее время осуществляет сотрудничество по их совершенствованию. Под руководством Исполнительного секретариата Содружества португалоязычных стран (CPLP), CIPS создает странам условия для обмена информацией и опытом, в частности, по вопросам базовой социальной защиты, расширения социального страхования, законодательной базы социальной защиты и связей между социальной защитой и другими аспектами социально-экономической политики в контексте сокращения масштабов бедности и развития человеческого потенциала.

Технические средства

8. Департамент социального обеспечения разработал технические средства, позволяющие оценивать варианты политических решений или оказывать содействие практике надлежащего руководства и управления в конкретных программах социального обеспечения или национальных системах социального обеспечения. На протяжении вот уже нескольких лет он на безвозмездной основе передает свои компьютерные модели для осуществления актуарных расчетов и формирования социального обеспечения бюджета (см. вставку А.И-1, в которой содержится описание применения его политики и некоторых приложений), а также методологию обзора расходов и результатов деятельности в области социальной защиты (ОПСЗ) заинтересованным трехсторонним участникам, ставящим своей целью расширение их практического применения. Новый флагманский продукт, инструментальное средство обеспечения базовой социальной защиты, представляет собой инструмент моделирования, позволяющий правительствам и трехсторонним участникам рассчитывать стоимость базовых пособий по социальному обеспечению в конкретных условиях, характерных для данной страны. Кроме того, бельгийский проект STEP разработал программное обеспечение для мониторинга («MAS Gestion» и «MAS Pilote») с целью повышения качества управления программами микрострахования в области здравоохранения.

Вставка А.И-1

Использование бюджета социального обеспечения для планирования политики

Социальное бюджетирование является инструментом для координации политики в области государственных расходов и планирования в сфере государственных финансов. Скоординированное планирование программ расходов (которое, в основном, представляет собой попытку согласовать государственные и полугосударственные расходы с поступлениями от налогов и взносов) необходимо для осуществления ответственного управления в любом обществе при любой экономической системе. Социальное бюджетирование поддерживает процесс принятия политических решений в условиях все более четко ощущаемого взаимодействия между социальной политикой и планированием в сфере государственных финансов. Оно помогает:

- оценить финансовые показатели прошлых лет системы социальной защиты по сравнению с макроэкономическими изменениями и с общими изменениями в государственном бюджете;
- описать, как существующая система социальной защиты, внятно, будет функционировать в финансовом отношении в будущем, если меры, регулирующие финансирование и расходование пособий, не будут меняться (прогнозы статус-кво);

- ❑ исследовать (при помощи методов моделирования), каким образом новые программы в области пособий и/или скорректированные существующие программы могут влиять на имеющееся бюджетное пространство,
- ❑ изучить, как новые механизмы по увеличению доходов или сокращение расходов смогут ликвидировать потенциальные бюджетные разрывы; и
- ❑ изучить, как новые пособия, сокращение расходов и/или новые механизмы по увеличению доходов смогут изменить социально-экономическое воздействие системы социальной защиты в целом или ее подсистем.

Социальное бюджетирование имеет важное значение в странах с развитыми системами социального обеспечения, однако оно также важно в странах, которые только начинают создавать эти системы. МОТ поддерживала развитие социального бюджетирования в таких странах, как Болгария, Германия, Люксембург, Панама, Польша, Словакия и Таиланд. Усилия по социальному бюджетированию начинают предприниматься в странах, приступающих к созданию системы базовой социальной защиты, включая Буркина-Фасо, Камбоджу и Эфиопию (при финансовом содействии Европейской комиссии), и, ранее, Объединенную Республику Танзанию (при финансовом содействии Соединенного Королевства). В двух последних странах эксперты из различных правительственных учреждений, включая министерства по социальным вопросам, а также министерство по планированию и финансам, проходили подготовку по применению разработанных инструментальных средств. В Замбии эти инструменты (адаптированные к местным потребностям) будут использоваться для оценки осуществимости, а также для планирования процесса введения базовых пенсий, финансируемых не за счет взносов работников.

Источники: W. Scholz et al.: *Social Budgeting* (Женева, МОТ/MACO, 2000 г.); МБТ: *Tanzania Mainland: Social Protection Expenditure and Performance Review and Social Budget* (Женева, 2008 г.); МБТ: *Zambia. Social Protection Expenditure and Performance Review and Social Budget* (Женева, 2008 г.).

Научно-исследовательская деятельность

9. В течение последних пяти лет МОТ опубликовала несколько научно-исследовательских работ по вопросам расширения сферы охвата систем социального обеспечения, приняла крупные исследования и издала ряд книг по вопросам базовых элементов стратегии борьбы с социальной изоляцией.² Результаты этой деятельности были распространены, в том числе, на проходившей в Лиссабоне 2-3 октября 2006 года крупной международной конференции «Социальная защита и интеграция: усилия по сближению позиций с глобальной точки зрения», организованной МОТ совместно с Министерством труда и общественной солидарности Португалии и Европейской комиссией.

10. Новая позиция МОТ по вопросам общественного здравоохранения была выработана к Международной конференции по вопросам общественного здравоохранения в развивающихся странах, проходившей в Берлине в декабре 2005 года,³ Конференции по вопросам распространения охвата систем социального медицинского страхования на работников неформального сектора экономики, проходившей в Маниле в октябре 2006 года, и конференции на высшем уровне по вопросам общественного здравоохранения в развивающихся странах, организованной президентом Франции Саркози в марте 2007 года.⁴ Позиция МОТ

² Например, J. Estivill: *Concepts and strategies for combating social exclusion: An overview* (Женева, МБТ, 2003 г.); МБТ: *Social protection and inclusion: Experiences and policy issues* (Женева, 2006 г.); а также ряд дискуссионных материалов.

³ МОТ, ГАТЦ и ВОЗ: *The Berlin recommendations for action in ILO-GTZ-WHO: Extending social protection in health: Developing countries' experiences, lessons learnt and recommendations*, paper presented at the International Conference on Social Health Insurance in Developing Countries, Berlin 5–7 December 2005 (Франкфурт-на-Майне, VAS, 2006 г.).

⁴ “Insurance coverage in developing countries: Breaking the vicious circle of disease and poverty”, проходила в Париже 15 и 16 марта 2007 г.

изложена в первом справочном документе по вопросам политики в области социального обеспечения.⁵

11. Результатом работы научно-исследовательского семинара на высоком уровне по вопросам роли социального обеспечения в построении государства и сплочении нации, организованного совместно с Департаментом международного развития Соединенного Королевства (ДМР) и Германским агентством по техническому сотрудничеству (ГАТС) в сентябре 2006 года, стала крупная публикация, в которой обоснована необходимость своевременного инвестирования в системы социальных выплат в качестве составной части стратегий развития государства.⁶ Одним из основных вкладов МОТ в разработку новой широко признанной парадигмы политики в целях развития, заключающейся в том, что страны могут «развиваться в условиях справедливости», является работа, связанная с анализом доступности базовых пособий по социальному обеспечению в странах со средними и низкими доходами.

12. В целом ряде широко распространенных материалов для обсуждения, касающихся стран Африки к югу от Сахары и Азии,⁷ показано, что базовый пакет пособий по социальному обеспечению или, по крайней мере, отдельные его компоненты могут стать доступными в среднесрочном временном интервале даже в странах с низкими доходами. МБТ объединило эти результаты в рамках публикации в серии справочных документов по вопросам социальной политики.⁸ В этой публикации обоснована необходимость установления минимального уровня социальной защиты как с точки зрения прав человека, так и с точки зрения доступности. Страны могут обеспечить доступность путем постепенного внедрения социального обеспечения в зависимости от уровня развития их экономик и их национальных задач. Кроме того, в настоящее время собираются основанные на исследованиях данные о последствиях введения систем социальных выплат, финансируемых не за счет взносов, в странах со средними и низкими доходами, в целях содействия разработке политики и внедрению компонентов МУСЗ.

А-II.2. Второй уровень: Разработка политики

13. МБТ разработало новую базовую стратегию для Кампании. В августе 2006 года первая версия программного документа, озаглавленного *Социальное обеспечение для всех: инвестирование в социально-экономическое развитие*,⁹ была распространена среди правительств и организаций работников и работодателей в процессе глобальных консультаций, имевших целью достижение максимально широкого консенсуса по вопросу о базовом программном послании. После тщательного анализа всех полученных замечаний окончательная версия программного документа была подготовлена в 2008 и опубликована в 2009 году.¹⁰ Его основные идеи заключаются в том, что пособия по социальному обеспечению являются мощным инструментом борьбы с бедностью и достижения Целей развития тысячелетия; а также в том, что создание национальных систем социального обеспечения на

⁵ МБТ: *Social health protection. An ILO strategy towards universal access to health care*. Social Security Policy Briefings Paper 1 (Женева, 2008 г.).

⁶ См. Р. Townsend (ed.): *Building decent societies. Rethinking the role of social security in development* (Басингсток и Женева, Palgrave и МБТ, 2009 г.).

⁷ К. Pal et al.: *Can low-income countries afford basic social protection? First results of a modelling exercise*. Issues in Social Protection Discussion Paper 13 (Женева, МОТ, 2005 г.); S. Mizunoya et al.: *Costing of basic social protection benefits for selected Asian countries: First results of a modelling exercise*. Issues in Social Protection, Discussion Paper 17 (Женева, МБТ, 2006 г.).

⁸ МБТ: *Can low-income countries afford basic social security?* Social Security Policy Briefings Paper 3 (Женева, 2008 г.).

⁹ МБТ: *Social security for all: Investing in global social and economic development. A consultation*. Issues in Social Protection: Discussion Paper 16, Женева, 2006 г.

¹⁰ МБТ. *Social security for all: Investing in global social and economic development*. Social Security Policy Briefings; Paper 7 (Женева, 2009 г.).

ранних этапах процесса экономического развития является главной инвестицией в социально-экономическое развитие.

14. Парадигма прагматической стратегии, которая явилась результатом этой деятельности в области политики развития, рекомендует, чтобы страны, еще не достигшие всеобщего или широкомасштабного охвата, стремились, в первую очередь, ввести базовый, умеренный пакет гарантий по социальному обеспечению в качестве элементов системы минимального уровня социальной защиты (подробнее, см. Главу 5).

15. Такая политическая позиция также стала предметом «проверки» в рамках серии трехсторонних региональных семинаров по вопросам социального обеспечения, проходивших в Латинской Америке, Арабских государствах и Азии, в ходе которых она была принята трехсторонними участниками МОТ. В качестве соорганизаторов этих встреч выступали министерства труда принимающих стран, и на них присутствовали более 200 участников, включая представителей правительств, работников и работодателей, наблюдатели из учреждений социального обеспечения и других государственных учреждений и международных организаций, участвующих в деятельности в области социального обеспечения. Главные задачи участников заключались в обмене опытом о путях расширения охвата систем социального обеспечения, а также в определении передовых методов и содействии достижению консенсуса о том, каким образом осуществлять дальнейшее расширение охвата систем социального обеспечения в качестве приоритетного направления государственной политики. Эти дискуссии позволили МОТ добиться широкого консенсуса по вопросу о приоритетных задачах, на решении которых должны будут сосредоточиться страны и МОТ в ближайшие годы в контексте Кампании и страновых программ достойного труда (СПДТ).¹¹ Аналогичные встречи для Африканского региона прошли в октябре 2010 (см. вставку 5.2).

16. Идея инвестирования в базовые пособия социального обеспечения на ранней стадии экономического развития в качестве важнейшего инструмента достижения ЦРТ и ощутимого социального аспекта глобализации была подхвачена и поддержана другими учреждениями системы Организации Объединенных Наций (включая ДЭСВ ООН и ЮНИСЕФ) в сотрудничестве с организациями-донорами (включая ГАТС и ДМР) и ведущими НПО.

А-II.3. Третий уровень: Технические консультативные услуги

17. В любой момент времени МОТ предоставляет практические услуги по техническому консультированию, некоторые из которых заложены в многолетние проекты по техническому сотрудничеству, имеющие непосредственное отношение к расширению охвата систем социального обеспечения примерно в 30 странах на всех континентах. В период с 2000 по 2010 гг. трехсторонним участникам и донорам были предоставлены более 170 крупных докладов о техническом сотрудничестве для более 70 стран.¹² Некоторые типичные виды деятельности кратко описаны в нижеследующих пунктах.

18. В некоторых странах и регионах, с которыми МОТ осуществляет техническое сотрудничество, были официально развернуты национальные кампании по расширению охвата систем социального обеспечения. Официальное открытие кампаний проходило поэтапно в 2003 году в Аддис-Абебе (для Африканского региона), в 2004 году в Непале, Сенегале, Мозамбике и Кении, в 2005 году в Иордании и в 2007 году в Объединенной Республике Танзании и Замбии в контексте вышеупомянутого проекта ДМР. Во всех этих странах МОТ осуществляла последующую деятельность, определяемую национальными предпочтениями. Во всех странах эта деятельность все еще продолжается. В Кении МОТ

¹¹ См. ссылки на доклады региональных совещаний в сноске 16.

¹² Доклады о техническом сотрудничестве и другие публикации могут быть загружены соответственно по следующим адресам: www.ilo.org/legacy/english/protection/secsoc/info/tclist.pdf; и www.ilo.org/legacy/english/protection/secsoc/info/list.pdf.

оказала содействие в разработке интегрированной политики в области социальной защиты. Поскольку национальные планы развития социального обеспечения, предусматривающие деятельность в рамках МОТ, все чаще будут становиться частью национальных СПДТ, развертывание обособленных национальных кампаний будет иметь все меньшее значение в будущем.

Африка

19. Одним из ярких примеров технического сотрудничества является финансируемый ДМР проект «Всемирная кампания МОТ за социальную защиту и охват для всех в качестве средства сокращения масштабов бедности в Африке» с акцентом на *Объединенную Республику Танзанию и Замбию*. Цель проекта заключалась в определении величины бюджетного пространства, необходимого для введения минимального пакета пособий по социальному обеспечению. Сначала проект определил общую базу прогнозируемых показателей расходов и доходов с сохранением на постоянном уровне на 15-летний период. Затем был проведен анализ реформ, включающий интенсивные переговоры с трехсторонними участниками и другими заинтересованными министерствами, страновыми группами ООН и донорами. Результаты подтвердили выводы более ранних исследований о том, что введение универсальных пенсий по старости, по-видимому, находится в пределах доступности.

20. В *Гане* технические консультативные услуги предоставляются на постоянной основе для развития системы всеобщего медицинского страхования. В *Южной Африке* и *Лесото* Бюро приступило к ведению долговременного диалога по вопросу о будущем социального обеспечения в контексте национальных СПДТ. В *Зимбабве* МОТ оказывает содействие национальным планам улучшения системы охраны материнства и внедрения национальной программы медицинского страхования.

21. В Западной и Центральной Африке бельгийский проект STEP был задействован в *Бенине, Буркина-Фасо, Демократической Республике Конго, Руанде, Сенегале и Того*. Проект используется на различных уровнях и действует в рамках СПДТ. В рамках проекта оказывается поддержка национальным стратегиям по расширению охвата социальным обеспечением и введению инновационных подходов, таких как создание на условиях взаимной ответственности учреждений здравоохранения для профессиональных групп, а также программы медицинского страхования, связанные с микрофинансированием (например, системы социальной защиты работников транспортного сектора в *Сенегале* и работников неформального сектора экономики в *Бенине*). Бельгийский проект STEP разрабатывает мероприятия и инструменты в области профессионального обучения с целью усиления потенциала управления этих систем (например, программное обеспечение технического руководства MAS/Gestion). На субрегиональном уровне STEP организует консультации и оказывает поддержку в разработке общего законодательства в отношении учреждений, создаваемых на условиях взаимной ответственности, для Западноафриканского экономического и валютного союза (UEMOA).

22. В *Руанде, Бенине, Буркина-Фасо, Того и Демократической Республике Конго* программа оказывает принципиально важную помощь в разработке новой программы всеобщего медицинского страхования, в особенности в отношении механизмов охвата населения в неформальном секторе экономики, сочетая принципы классического страхования и микрострахования и аспекты финансирования. МОТ также проводила оценку альтернативных вариантов в области медицинского страхования в *Сьерра-Леоне*.

23. С принятием инициативы по установлению минимального уровня социальной защиты (Инициатива МУСЗ) и в сотрудничестве с Всемирной организацией здравоохранения, другими учреждениями системы Организации Объединенных Наций и двусторонними партнерами, МОТ оказывает поддержку *Буркина-Фасо* в ее усилиях по созданию, расширению и переориентации системы социальной защиты. Цель заключается в том, чтобы найти наилучший способ удовлетворения потребностей в социальной защите для всех, особенно для беднейших и наиболее уязвимых слоев населения, которые жестоко пострадали от глобального кризиса. В этом контексте МБТ проводит в настоящее время обзор

расходов и результатов деятельности в области социальной защиты (ОРСЗ) с тем, чтобы предоставить возможности для составления проекта социального бюджета. Аналогичные процессы продолжаются в *Бенине* и *Того*. В контексте Инициативы по обеспечению здоровья (ИОЗ) МОТ оказывает поддержку расширению системы общественного здравоохранения и разработке стратегии финансирования здравоохранения в *Уганде*.

24. В *Руанде* бельгийский проект STEP оказывает поддержку Министерству здравоохранения в процессе проведения политики в области медицинского страхования на базе общин (МСО), а также в формировании потенциала управления. Были разработаны новые законы в области медицинского страхования, и Министерство здравоохранения ведет подготовку для проведения реформы системы МСО с целью разработки более справедливой и устойчивой программы. Эта программа также оказывает содействие подразделению по социальным вопросам Министерства местного самоуправления в проведении мероприятий, которые связаны с национальной стратегией в области социальной защиты и установления МУСЗ. Программа работает в тесном сотрудничестве с другими учреждениями системы Организации Объединенных Наций в рамках инициативы ООН «Единство действий».

25. Совместно с учреждениями системы Организации Объединенных Наций и международными НПО, а также на основе двустороннего сотрудничества, МБТ принимает участие в работе субрегиональной рабочей группы Западной и Центральной Африки по вопросам социальной защиты, которая организует совместное лоббирование, информационно-пропагандистские мероприятия, научные исследования и подготовку.

26. В некоторых странах Африки в рамках проекта «Распространение охвата социальным обеспечением на африканских трудовых мигрантов и их семьи» (MIGSEC, 2008-2011 гг.), финансируемого правительством Германии, МОТ оказывает техническое содействие в разработке и введении в действие правовых документов, координирующих деятельность систем социального обеспечения в регионе. Кроме того, целью проекта является развитие институционального потенциала организаций, ответственных за разработку и реализацию политики и стратегий в области расширения охвата социальным обеспечением трудовых мигрантов.

27. Ряд франкоязычных стран Центральной Африки, столкнувшихся в последние годы с разнообразными проблемами, при техническом содействии МОТ предпринимают усилия по расширению своих функциональных и финансовых возможностей. Исследования по вопросам расширения оперативных возможностей и финансового потенциала института социального обеспечения в *Центральноафриканской Республике* были завершены в ноябре 2009 года, и в настоящее время идут дискуссии по вопросу о проведении таких исследований в *Демократической Республике Конго*. В *Бурунди* при техническом содействии МОТ было проведено исследование, касающееся основных элементов, необходимых для реализации национальной политики в области социальной защиты, и оно было представлено правительству. Это исследование было принято в связи с трехсторонним семинаром, состоявшимся в апреле 2010 года. В *Камеруне* МБТ предоставляет технические консультативные услуги комитету, учрежденному для подготовки предложений по реорганизации и развитию национальной системы социальной защиты; а также осуществляет сотрудничество в актуарной оценке Национального фонда социального страхования.

28. В португальскоязычной Африке португальский проект STEP оказывает содействие в вопросах пропорционального расширения программы социальных пенсий в *Кабо-Верде* путем улучшения методов работы, модернизации информационной системы и усовершенствования пакета пособий для людей, получающих социальные пенсии. Одновременно проект также поддерживает расширение охвата социальным страхованием домашних работников и лиц, работающих не по найму. В *Мозамбике* португальский проект STEP оказывает поддержку усилиям правительства, направленным на распространение системы социальной защиты на самых обездоленных, а также на постепенное введение минимального уровня социальной защиты. Правительство недавно одобрило национальную стратегию в области социального обеспечения и Положение о базовой социальной защите (RBSS), которое в значительной степени соответствует МУСЗ. Португальский проект

STEP оказывал содействие в разработке стратегии и RBSS, обеспечивая техническое содействие по вопросам альтернативных вариантов стратегии, исчисления затрат и обучения, а также поддержку диалога по вопросам политики между главными заинтересованными сторонами. Программа в сотрудничестве с ДМР, правительством Нидерландов и ЮНИСЕФ также укрепляет потенциал правительства в вопросах управления, обеспечения, контроля и повышения качества программы по предоставлению субсидий на питание, а также участвует в усилиях Организации Объединенных Наций по оказанию помощи правительству Мозамбика в преодолении отрицательных последствий глобального кризиса цен на продукты питания.

Северная и Южная Америка

29. В *Уругвае* МОТ оказывала содействие в проведении специального исследования, касающегося программы пособий многодетным семьям, которое внесло свой вклад в процесс обсуждения комплексной реформы, получившей одобрение Конгресса в декабре 2007 года. В *Чили* в течение многих лет МОТ предоставляла техническую помощь в отношении реорганизации пенсионной системы (см. вставку 3.6). В *Перу* за последние пять лет было осуществлено несколько видов деятельности для того, чтобы укрепить институциональный потенциал правительства с целью реформирования системы социального обеспечения посредством социального диалога. В этом контексте МОТ, в частности, проводила финансовые и актуарные исследования, касающиеся страхования общественного здравоохранения (EsSalud) и участвовала в разработке проекта закона о всеобщем доступе к медицинским услугам. В последнее время МОТ содействует проведению дискуссий по вопросу о важности реализации пенсионной программы, финансируемой из фондов, образованных за счет работодателей без взноса работников, с тем, чтобы защитить пожилых людей от бедности и нищеты. В *Эквадоре* правительству было оказано содействие по техническим и актуарным вопросам при планировании реформы в области социального обеспечения. Рекомендация МБТ включала оказание содействия в целях обеспечения минимального уровня дохода для всех людей в возрасте старше 65 лет путем использования программ как накопительных, так и ненакопительных пенсионных схем; оказание помощи в целях обеспечения полного охвата услугами здравоохранения путем сочетания медицинского страхования и бесплатного доступа к системе общественного здравоохранения; внедрение единой системы здравоохранения, финансируемой из общих доходов; и создание программы обязательного пенсионного обеспечения для лиц, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью. В *Колумбии* бельгийский проект STEP содействует развертыванию национальной программы субсидируемого здравоохранения для малоимущих слоев населения. В *Тринидад и Тобаго* МОТ оказывает поддержку разработке мер и альтернативных вариантов в области политики для планируемого расширения охвата социальным обеспечением лиц, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью. Проект охватывает вопросы законодательства (основанного на нормативных требованиях к программам и действующем трудовом праве), а также администрации и финансовых консультаций, касающихся этого расширения.

Азия

30. В *Индии* МОТ работала с правительством по вопросам разработки предложений по расширению эффективного охвата пособиями по старости и услугами здравоохранения работников, занятых в неформальной экономике («неорганизованном секторе»). При условии, что эти предложения будут реализованы, наряду с национальной программой гарантирования занятости в сельской местности, дополнительно около 300 млн человек могут попасть в сферу охвата. МБТ также оказывает содействие развертыванию в штате Карнатака инновационной программы медицинского страхования для сельских фермеров «Yeshasvini», которая сможет оказать помощь 3 млн фермеров.

31. В *Непале* МОТ оказывала содействие в рассмотрении давно наболевших проблем, касающихся законодательства о труде и социальном обеспечении и в подготовке дискуссий по вопросам политики в преддверии формирования нового правительства. Кроме того, по запросу ЮНИСЕФ МОТ провела финансовый анализ для оказания содействия

реализации предложений о внедрении пакета базовых пособий по социальному обеспечению, который в обстановке после урегулирования конфликта представлял бы собой важный «мирный дивиденд». Это привело к снижению правительством возраста для получения пособий по старости с 75 до 65 лет и введению пособий на детей в 2010 году. В контексте реформы рынка труда МОТ оказывает помощь введению программы страхования по безработице. В *Шри-Ланке* МОТ оказывала содействие системе социального обеспечения в решении проблем, связанных с негативными последствиями цунами, проводила общий анализ существующей системы социального обеспечения с целью оказания помощи правительству в закреплении всеобщего охвата. МОТ также поддерживает расширение сферы охвата общественного здравоохранения и разработку стратегии финансирования здравоохранения в контексте инициативы ИОЗ.

32. В *Таиланде* МОТ более двух десятилетий работала над совершенствованием системы социального обеспечения работников частного сектора экономики и расширением сферы ее охвата. Многие рекомендации МОТ привели к улучшениям в области охвата населения и охвата пособиями. Недавно МБТ способствовало проведению технических консультаций и созданию потенциала в процессе национальных дебатов по вопросу о расширении охвата неохваченного населения пенсионными пособиями, а также укреплению финансовой устойчивости Единой системы здравоохранения. В *Камбодже* МОТ оказывала техническое содействие, связанное с внедрением первой программы социального обеспечения для работников частного сектора экономики, которая уже приступила к осуществлению страхового покрытия производственных травм, в то время как другие ее компоненты находятся в стадии подготовки. В *Лаосской Народно-Демократической Республике* проект МОТ содействовал внедрению программы социального обеспечения для работников частного сектора экономики и расширению сферы ее охвата, реформированию программы государственной службы, а также внедрению общего национального плана по расширению сферы охвата социального обеспечения. Во *Вьетнаме* деятельность МОТ привела к разработке в 2006 году первого в истории страны закона в области социального обеспечения.

33. В *Китае* МОТ предоставила исчерпывающий анализ существующей системы социального обеспечения,¹³ всестороннее исследование политики по расширению охвата страхованием по старости в 2005-2006 годах и оказывала содействие отделу страхования Министерства труда в рамках долгосрочного диалога по техническим вопросам. МОТ также традиционно оказывает содействие актуарной деятельности в *Малайзии*. МОТ оказывало содействие *Индонезии* в расширении всеобщего охвата социальным обеспечением с помощью проектов по техническому сотрудничеству и в рамках СПДТ. МОТ подчеркивает необходимость разработки дорожной карты для введения в действие принципиально важного закона о национальной системе социального обеспечения, а также оказывает содействие новым инициативам в области медицинского страхования и обусловленных социальных выплат.

34. В Тихоокеанском регионе МОТ реализовала крупную инициативу на субрегиональном уровне в области социального обеспечения для островных государств Тихоокеанского региона с 2004 по 2006 годы, включая опросы по определению потребностей и нужд в области социального обеспечения, проведенные на *Вануату*, в *Индонезии*, на *Кирибати*, *Соломоновых Островах*, *Самоа*, *Фиджи*, *Филиппинах* и в *Таиланде*. Результаты проекта были обобщены во всеобъемлющем пятитомном сборнике документов для принятия мер по расширению охвата социальным обеспечением.

Арабские государства

35. В *Бахрейне* МОТ способствовала созданию программы страхования на случай безработицы путем подготовки основных принципов политики, связанных с актуарной

¹³ См. МБТ: *Perspectives on the social security system of China*. Extension of Social Security Series. ESS Paper 25 (Женева, МБТ).

оценкой предлагаемой программы, а также и разработке Закона по страхованию на случай безработицы, принятого в 2006 году (см. вставку 3.8 выше).

36. В *Иордании* МОТ оказала правительству страны юридическую, актуарную и техническую поддержку в целях расширения охвата существующей программой пенсионного страхования, разработки программы выплаты пособий по материнству, как это предусмотрено в принятом недавно Законе о социальном обеспечении, и ратификации Конвенции 102. В *Ливане* МОТ проанализировала актуарное исследование и предложила рекомендации относительно замены пособия по окончании службы работников частного сектора регулярными пенсиями.

37. В *Сирийской Арабской Республике* в настоящее время реализуется проект по расширению охвата систем социального обеспечения в Сирии. В процессе его подготовки МОТ организовала в Дамаске и Международном учебном центре в Турине отдельные мероприятия по созданию потенциала для государственных служащих, социальных партнеров и других заинтересованных сторон, создала национальную целевую группу по статистике в области социальной защиты. МОТ проанализировала также предложение о пенсионной реформе и в настоящее время проводит анализ соответствия сирийского законодательства в области социального обеспечения Конвенции 102.

Европа и Центральная Азия

38. В отличие от других регионов, основной вопрос в отношении расширения охвата в странах Центральной и Восточной Европы тесно связан с несоблюдением законов и нормативно-правовых актов. МОТ провела важное исследование, касающееся сбора пенсионных отчислений и предоставила странам-участницам рекомендацию по выработке политики. Она предоставила также консультативные услуги в области пенсионного обеспечения, направленные на расширение охвата в странах Пакта стабильности для Юго-Восточной Европы, и разработала учебное пособие по гендерным аспектам пенсионной реформы. В настоящее время проводится региональный анализ адекватности пенсионного обеспечения для женщин и рекомендаций для устранения гендерного неравенства в области пенсионного обеспечения. В рамках трехсторонних дискуссий, состоявшихся в *Армении* и *Киргизстане*, были предоставлены рекомендации по выработке политики в области реформирования пенсионной системы для того, чтобы гарантировать минимальный уровень пенсионного обеспечения для всех работников и охват пенсионным обеспечением женщин. В настоящее время проводится анализ соответствия российского законодательства в области социального обеспечения Конвенции 102.

39. В *Казахстане* МОТ оказала техническое содействие в области разработки национального законодательства в целях содействия ратификации Конвенции 2000 года об охране материнства (183) МБТ оказало техническую поддержку, в частности, в совершенствовании национального законодательства и формировании потенциала у социальных партнеров в отношении программ, касающихся производственного травматизма в странах Содружества Независимых Государств (СНГ), таких как *Таджикистан*, *Армения* и *Узбекистан*, проводящих реформы в этой области.

40. Ввиду роста масштабов трудовой миграции в регионе СНГ в последние годы, МБТ оказало важное техническое содействие в усилении социальной защиты трудовых мигрантов, включающее анализ национального законодательства и обучение по вопросам содействия заключению двусторонних/многосторонних соглашений в области социального обеспечения.

41. В качестве одной из последующих мер по претворению в жизнь Алматинской декларации министров 2009 года,¹⁴ в 2010 году была начата реализация финансируемого Финляндией проекта технического сотрудничества, охватывающего восемь стран на

¹⁴ Алматинская декларация министров – 8 декабря 2009 г. Конференция Организации Объединенных Наций на уровне министров о социальных последствиях финансового кризиса в странах Восточной Европы, Центральной Азии и Турции, Алматы, 7-8 декабря 2009 г.

постсоветском пространстве (Армению, Азербайджан, Грузию, Казахстан, Киргизстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан) с целью оказания поддержки национальным инициативам в области реформирования систем социального обеспечения на основе комплексного подхода, сочетающего в себе три технических составляющих (социальное обеспечение, занятость и безопасность и гигиену труда) для того, чтобы решить сложные посткризисные проблемы в данном регионе.

А-II.4. Четвертый уровень: Создание потенциала

42. Одним из необходимых условий успеха в планировании и реализации политики в области социального обеспечения и управлении этой политикой является наличие достаточного количества квалифицированных специалистов, умеющих планировать, организовывать, финансировать программы пособий и управлять ими.

43. МОТ, в рамках последовательных программ и бюджетов, вложила значительные средства в эту область, формируя базу знаний и развивая деятельность по подготовке кадров, закладывая, тем самым основу для реализации широкомасштабных инициатив по увеличению числа подготавливаемых управленцев и специалистов в области планирования в странах со средними и низкими доходами. На данный момент вся база знаний МОТ обобщена в пяти усовершенствованных руководствах в серии МОТ/МАСО «Количественные методы в области социальной защиты».¹⁵

44. Начиная с 2001 года, Департамент социального обеспечения МБТ в сотрудничестве с Маастрихтским университетом проводит обучение в рамках магистратуры в области финансирования социального обеспечения и разработки основ политики. С 2005 года в Лозаннском университете в рамках магистратуры открыто направление по социальному обеспечению для актуариев. На сегодняшний день более 70 специалистов успешно закончили свою учебу и теперь применяют полученные знания в своих странах (см. вставку А II.2).

45. Однако интенсивность обучения должна быть значительно повышена для того, чтобы достигнуть желаемых результатов в среднесрочной перспективе. Поэтому в 2007 году МОТ приступила к реализации QUATRAIN AMERICA, своей первой региональной программе по количественной подготовке кадров для стран Латинской Америки.¹⁶ И июне 2008 года была начата аналогичная программа для стран Африки QUATRAIN AFRICA, финансируемая за счет нового кредита Резервного банка Южной Африки. Основной целью этих программ является создание или совершенствование потенциала для национального финансового планирования и финансового управления системами социального обеспечения. Целевыми группами в этой деятельности по подготовке кадров являются политические лидеры, ответственные за принятие решений, члены административных и контрольных органов систем социального обеспечения, руководители систем социального обеспечения, специалисты в области составления бюджета и финансов в ведущих министерствах.

46. Международный учебный центр МОТ вот уже на протяжении десяти лет поддерживает работу Департамента по вопросам социального обеспечения, организуя стандартные и специализированные курсы, осуществляя дистанционное обучение и другие виды деятельности по вопросам социального обеспечения. Известно, что 50% деятельности в рамках Программы в области социального обеспечения МУЦ относятся к различным элементам социального обеспечения. Программа организует деятельность, которая дополняет

¹⁵ См. M. Cichon et al.: *Modelling in health care finance: A compendium of quantitative techniques for health-care financing* (Женева, МБТ и МАСО, 1999 г.); S. Iyer: *Actuarial mathematics of social security pensions* (Женева, МБТ и МАСО, 1999 г.); W. Scholz, K. Hagemeyer and M. Cichon: *Social budgeting* (Женева, МБТ и МАСО, 2000 г.); P. Plamondon et al.: *Actuarial practice in social security* (Женева, МБТ и МАСО, 2002 г.).

¹⁶ Программа была начата в ноябре 2007 года в Чили с организации учебного курса по актуарным и финансовым методам при участии в ней государственных служащих.

и поддерживает политику и стратегии Департамента и удовлетворяет потребности трехсторонних участников и заинтересованных сторон. Участие специалистов в области социального обеспечения из государственных учреждений, а также представителей организаций работников и работодателей в многочисленных семинарах и симпозиумах, организуемых Туринским центром, позволяет обеспечить широкое распространение знаний в странах-членах. При участии МУЦ МОТ своевременно разработала целый набор видов деятельности, которые будут способствовать реализации инициативы по установлению МУСЗ. МУЦ играет также ключевую роль в распространении масштабов деятельности по подготовке кадров в контексте программ QUATRAN, а его специализированная и штатная деятельность по подготовке кадров содействуют реализации государственной политики, направленной на расширение сферы охвата социального обеспечения в целом ряде стран. МУЦ также включает в свою учебную программу курсы по вопросам управления на различных языках, разрабатывает пособие по управлению на французском, английском и португальском языках и оказывает помощь в подготовке его варианта на арабском языке. МУЦ оказывает также определенную поддержку при подготовке и проведении курса «Финансирование социальной защиты» для магистров в Университете Маврикия.

Вставка А-II.2

Магистратуры Маастрихтского и Лозаннского университетов

В 2000 году МОТ и Маастрихтский университет заключили соглашение о создании совместного одногодичного курса для магистров по вопросам финансирования социальной защиты. Программа была предназначена для подготовки специалистов в области социальной защиты и создания постоянно действующей учебной инфраструктуры для других групп специалистов, имея, в качестве долгосрочной цели, дальнейшее улучшение процесса разработки и внедрения национальных систем социального обеспечения путем совершенствования (количественных и эмпирических) основ для осуществления национальных процессов принятия политических решений. В 2001/2002 учебном году при активном участии МОТ была начата реализация первой программы по подготовке магистров наук в области финансирования социальной защиты, которая в дальнейшем была дополнена программой магистратуры в области планирования социальной политики с последующим объединением в рамках программы магистратуры по вопросам государственной политики и развития человеческого потенциала с вышеупомянутыми специализациями в дополнение к четырем другим. Эти программы имеют целью подготовку будущих специалистов в области социальной защиты для учреждений социального обеспечения, академических институтов, государственных органов и международных организаций.

Эти программы действуют на протяжении вот уже девяти учебных лет, и за это время 292 студента получили степени магистра наук в области государственной политики и развития человеческого потенциала. Эти студенты прибыли из 60 стран, причем 54% из них – из стран с низкими и средними доходами. Многие из студентов являлись сотрудниками национальных учреждений социальной защиты, и после получения своих степеней они продолжили работу в этих учреждениях. Некоторые из бывших студентов занимают важные посты в соответствующих государственных органах и национальных учреждениях социального обеспечения (например, в Гане, Зимбабве, Иордании, Нигерии и Таиланде), другие же работают на проектах в области развития, руководимых МОТ (например, в Гане, Замбии и Объединенной Республике Танзании), или присоединились к международным организациям (ЮНИСЕФ). Последний опыт показывает, что они являются убежденными защитниками ценностей и принципов МОТ на международных форумах – достижение, которое заслуживает особого внимания и которое подчеркивает важность продолжения инвестирования МОТ в эту область.

Помимо совместной программы магистратуры в Маастрихском университете, МОТ оказывает содействие в разработке курса социального обеспечения в рамках новой программы для магистров наук в области актуарного дела, предложенной Лозанским университетом (Школа высших коммерческих исследований) и начатой осенью 2005 года. Эта программа ориентирована на подготовку специальных групп актуариев системы социальной защиты. За четыре учебных года, на протяжении которых действует эта программа, степени магистра в области актуарного дела получили 76 студентов из 27 стран, причем 60% из них – из стран с низкими и средними доходами.

Успех совместной программы магистратуры МОТ/Маастрихского университета является основой для дальнейшей деятельности МОТ, направленной на то, чтобы воспроизвести эту программу в других регионах мира. В рамках программы QUATRAN в Африке Университет Маврикия реализует в 2010-2011 учебном году программу для магистров наук в области финансирования социальной защиты для сотрудников управленческого звена. Ведутся переговоры с Университетом в Бангкоке и, возможно, с Университетом Монтевидео (Уругвай) для того, чтобы воспроизвести вместе с ними эти программы.

В целом, опыт показывает, что относительно крупные инвестиции в обучение, создание потенциала и распространение знаний достигают значительной целевой группы специалистов в области финансирования социального обеспечения и политики по вопросам социального обеспечения. Укрепление потенциала социальных партнеров для обеспечения того, чтобы они могли планировать, обеспечивать функционирование программ социального обеспечения и управлять ими, быть информированными и оставаться сильными социальными партнерами в национальных дебатах по социальным вопросам, является вкладом в процесс осуществления социального диалога и реализацию Программы достойного труда.

47. МОТ-ACTRAV также поддерживает две региональные инициативы, касающиеся создания потенциала, в области социального обеспечения для профсоюзов. Проект в области социального обеспечения для профсоюзных организаций является стратегическим профсоюзным мероприятием в Латинской Америке, в рамках которого был создан потенциал и осуществлено обучение в области социального обеспечения более 500 профсоюзных активистов в 11 странах. Региональная континентальная профсоюзная платформа социального обеспечения, возглавляемая Американской конфедерацией профсоюзов, ориентирует национальные профцентры на расширение охвата социального обеспечения, пропагандирует полное соблюдение принципов социального обеспечения, а также ратификацию и выполнение Конвенции 102.

А-II.5. Создание партнерств

48. Укрепление этих четырех областей в соответствии с мандатом на распространение охвата социального обеспечения «на всех нуждающихся в такой защите»¹⁷ является слишком масштабной задачей для одной организации. Поэтому на национальном и международном уровнях были созданы партнерства, в частности коалиция по реализации инициативы МУСЗ, участие в процессе ООН «Единство действий», совместное спонсорское участие в программе ЮНЭЙДС, более тесное взаимодействие с ЕС по вопросам технического сотрудничества, группа ОЭСР-POVNET и глобальная инициатива по обеспечению здоровья (ИОЗ), совместная инициатива МОТ/ПАНО (Панамериканской организации здравоохранения) по распространению социальной защиты в сфере здравоохранения в странах Латинской Америки, международное партнерство в области здравоохранения (ИНР+), поддержание тесного взаимодействия с Международной ассоциацией социального обеспечения (МАСО), а также целый ряд стратегических альянсов с университетами на всех континентах и крупными НПО.

¹⁷ См. Филадельфийскую декларацию, подпункт е) п. III.

Вставка А-II.3
Инициатива Координационного совета руководителей
системы ООН (КСР ООН) по установлению минимального
уровня социальной защиты

Начавшееся в 2008 году углубление финансового и экономического кризиса и вызванные им социально-экономические последствия подчеркнули всю важность социальной защиты как одного из средств ослабления некоторых негативных последствий кризиса путем возмещения доходов и предоставления доступа к пособиям в натуральной форме. Признавая необходимость надлежащей социальной защиты, ООН утвердила в апреле 2009 года минимальный уровень социальной защиты (МУСЗ) в качестве одной из его совместных инициатив, предпринятых в ответ на кризис.

Впоследствии некоторые международные и национальные документы и органы одобрили инициативу МУСЗ. В их числе Резолюция Организации Объединенных Наций по социальной интеграции, принятая на сорок восьмой сессии Комиссии социального развития, рекомендации министров труда и занятости стран Группы двадцати, ОЭСР-POVNET, Форума министров министерств, отвечающих за вопросы социального развития, Международного совета по социальному обеспечению и т.д. В Глобальном пакте о рабочих местах МОТ также отводится весьма важное место установлению минимального уровня социальной защиты как одной из мер реагирования на кризис.

Инициатива МУСЗ пропагандирует доступ к основным услугам и социальным выплатам для малоимущих и уязвимых слоев групп и поэтому представляет собой комплексный подход к вопросам социальной защиты, учитывающий, как сторону спроса, так и сторону предложения, в отношении распространения социальной защиты и обеспечения эффективного доступа к ней.

На сегодняшний день приблизительно 30 стран с низкими и средними доходами уже приняли меры с целью введения некоторых элементов МУСЗ. Их опыт показывает, что программы социального обеспечения являются жизненно важным и гибким инструментом политики, позволяющим в значительной степени нейтрализовать и смягчить социально-экономические последствия финансовых потрясений и кризисов. Они наглядно продемонстрировали также возможность установления МУСЗ, свидетельствуя, тем самым, о том, что при наличии политической воли и надлежащих ресурсов, необходимых для создания и разумного использования потенциала, может быть выработан и достигнут прочный национальный консенсус в интересах политики осуществления мер по установлению МУСЗ. В докладе приводятся примеры отдельных стран. МОТ и Специальная группа ПРООН по сотрудничеству Юг–Юг (SU/SSC) предложили представить кандидатуры стран, имеющих успешный опыт по реализации инициативы по установлению МУСЗ. Отобраным кандидатам было предложено провести конкретный анализ инициативы по установлению МУСЗ, представить и рассмотреть свой опыт на международном симпозиуме в Турине, Италия, в июле 2010 года. Распорядительный комитет (МОТ, Специальная группа по сотрудничеству Юг–Юг и ЮНИСЕФ) отобрали 19 тематических исследований из 16 различных стран, которые будут опубликованы Специальной группой ПРООН SU/SSC в качестве тома 17: Обмен информацией об успешных инновационных программах в области установления минимального уровня социальной защиты.

Выполненная и реализованная в сотрудничестве с национальными заинтересованными сторонами, инициатива МУСЗ координирует поддержку учреждений системы Организации Объединенных Наций, принимая во внимание обоснованные специальные знания каждого учреждения, давая исчерпывающий ответ трехсторонним участникам путем оптимального использования услуг экспертов, имеющих материально-технических и иных ресурсов. Сотрудничающие международные учреждения разработали пособие и стратегические рамки Организации Объединенных Наций для совместных действий стран-членов Организации Объединенных Наций, которые будут использоваться при установлении МУСЗ на национальном уровне.

В настоящее время разрабатывается важный вид деятельности, инициирующей начало диалога Юг-Юг в отношении инициативы МУСЗ для того, чтобы включить ее в национальную политику стран. Первое мероприятие в рамках Комиссии социального развития Организации Объединенных Наций состоялось в Нью-Йорке в феврале 2010 года, за которым последовали другие мероприятия в рамках Экспо 2010 в Шанхае, в Бразилии и выставки «Глобальное развитие на основе сотрудничества Юг-Юг», состоявшейся в Женеве в ноябре 2010 года.

Летом 2010 года под эгидой МОТ и ВОЗ была создана Консультативная группа высокого уровня по вопросам, касающимся минимального уровня социальной защиты под председательством бывшего Президента Чили, г-жи Мишель Бачелет. Эта группа была создана с целью активизации глобальной информационно-пропагандистской деятельности, дальнейшей разработки аспектов глобальной политики, касающихся МУСЗ, и предоставления руководящих указаний в этой области. Группа будет также сотрудничать по вопросам выявления передового опыта во всем мире и содействовать обмену этим опытом и развитию сотрудничества между странами, включая сотрудничество Юг-Юг. Группа подготовит глобальный доклад, который будет служить информационно-пропагандистским инструментом в поддержку разработки глобальных, региональных и национальных мер и стратегий, содействующих установлению МУСЗ.

Источник: На основе материалов МОТ, ВОЗ и Группы сотрудничающих учреждений и партнеров в области развития: Инициатива по установлению минимального уровня социальной защиты: Шестая инициатива КСР, касающаяся глобального финансового и экономического кризиса и его влияния на работу системы ООН: Пособие и стратегический план для совместных действий стран-членов ООН (Женева, МБТ, 2009 г.).

А-II.6. Извлеченные уроки

49. Описанный выше опыт может быть обобщен следующим образом:

- 1) Мандат Всемирной кампании за социальное обеспечение для всех, направленный на то, чтобы добиться распространения социального обеспечения на всех, позволил привлечь всеобщее внимание и служит своего рода катализатором, что помогло добиться большей концептуальной последовательности в работе МБТ в области социального обеспечения. Он также повысил роль и значение социального обеспечения в Программе достойного труда МОТ.
- 2) Деятельность по проведению исследований и разработке политики в рамках кампании успешно помогла придать важное значение вопросам охвата систем социального обеспечения в программе международной политики в области развития. Цель распространения социального обеспечения на всех получает сегодня поддержку Организации Объединенных Наций,¹⁸ Европейского союза,¹⁹ многих национальных учреждений, занимающихся проблемами развития, а также Группы восьми.²⁰ Диалог с организациями социального партнерства, а также партнерства с другими учреждениями системы Организации Объединенных Наций и крупными НПО является, как никогда, плодотворным.

¹⁸ Организация Объединенных Наций, Экономический и Социальный Совет, E/2006/L.8, п. 19; Инициатива КСР ООН по установлению минимального уровня социальной защиты.

¹⁹ Комиссия Европейских сообществ: *Investing in people: Communication on the thematic programme for human and social development and the financial perspectives for 2007–13*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament (Брюссель, 2006 г.).

²⁰ Саммит Группы восьми (проходивший в Хайлигендамме в июне 2007 г.) по вопросам роста и ответственности в мировой экономике констатировал: «Мы признаем, что, в совокупности с экономическим ростом и активной политикой на рынке труда, социальное обеспечение является одним из инструментов поддержания устойчивого социально-экономического развития», *Декларация Саммита* (7 июня 2007 г.), п. 29.

- 3) Объем, ресурсы и концептуальная согласованность деятельности в области социального обеспечения, осуществляемой в рамках технического сотрудничества, значительно возросли. В своей деятельности страны все чаще обращаются к долгосрочным программам, основанным на устойчивом диалоге с социальными партнерами и заинтересованными сторонами, а не к ситуативным кратковременным факторам. Социальное обеспечение – самый значимый получатель средств из недавно созданных фондов Резервного банка Южной Африки.
 - 4) Деятельность в рамках национальных кампаний также показала, что эффективная поддержка на национальном уровне в решающей мере зависит от двух предпосылок: долгосрочной целенаправленной национальной политики и политической воли инвестировать средства в расширение сферы охвата систем социального обеспечения путем принятия соответствующего законодательства и выделения необходимых ресурсов, а также устойчивого потенциала МОТ в отношении поддержки этого процесса. С учетом ограниченного потенциала МОТ, это неизбежно приведет к тому, что основной упор будет делаться на увеличение объема внешних ресурсов, предназначенных для небольшого количества стран – «первооткрывателей».
 - 5) Относительно крупные инвестиции в обучение и создание потенциала, сделанные в течение последних пяти лет, начинают приносить свои плоды, как с точки зрения улучшения качества управления, так и более широкого ознакомления с ценностями МОТ и принципами социального обеспечения в правительствах стран.
50. Одна из основных концептуальных проблем Кампании заключалась в том, что потенциал двух традиционных подходов к расширению сферы охвата систем социального обеспечения, – программ социального страхования, ориентированных на формальный сектор, и программ страхования по месту жительства, – ограничен в попытках охватить исключенные в социальном отношении слои населения, занятые, преимущественно, в неформальном секторе экономики. Чтобы выполнить мандат Кампании, обновленный Декларацией о социальной справедливости в целях справедливой глобализации, такие пособия, начисляемые на основе взносов, должны дополняться пособиями, финансируемыми за счет работодателя, например, обусловленными и безусловными денежными выплатами и универсальными выплатами, финансируемыми за счет налогов.
51. Эффективная стратегия, направленная на придание социальному обеспечению действительно универсального характера, должна, прежде всего, ориентироваться на выплату небольших пособий всем и лишь после этого поддерживать более высокие уровни социального обеспечения по мере дальнейшего развития экономики и расширения бюджетного пространства для социальных выплат. Однако законность действий МОТ основывается на ее нормах, которые вводят в действие мандат, возложенный на нее Уставом. Поэтому одним из основных вопросов Кампании остается вопрос о том, в достаточной ли степени акцент на быстрое распространение на всех некоторых базовых уровней социального обеспечения поддерживается существующими актами МОТ.

Вставка А-II.4

Полученные результаты независимой оценки стратегии МОТ, направленной на расширение сферы охвата систем социального обеспечения, 2010 год

В 2010 году была осуществлена независимая оценка стратегии МОТ, направленной на расширение охвата систем социального обеспечения, за период 2005-09 годов, а ее результаты были рассмотрены Административным советом в ноябре 2010 года. Оценка показала, что «масштабы деятельности и влияния МОТ свидетельствуют о том, что она эффективно осуществляет свой мандат в области социальной защиты и уверенно движется к целям, намеченным МКТ 2001 года» (стр.19). В ней подчеркивалась также «согласованность между деятельностью МОТ на уровне отдельных стран и ее официальным мандатом, а также высокая степень значимости ее работы для удовлетворения потребностей стран» (стр.33). Учитывая относительные преимущества в области международных трудовых норм,

трипартизма, технических консультативных услуг и интеграции рынка труда, а также анализ и виды применения социальной защиты МОТ, в ней с удовлетворением отмечалось, что МОТ пользуется высокой степенью доверия, как организация, содействующая установлению социальной справедливости в области социального обеспечения. Вместе с тем отмечалось, что ему предстоит сделать еще многое для того, чтобы анализ рынков труда интегрировать в работу в области социального обеспечения, а вопросы социальной защиты интегрировать в его работу в области занятости, и документально подтвердить истории успеха, иллюстрирующие примеры того, как занятость, экономический рост и социальная защита помогали обеспечить устойчивое экономическое развитие в сочетании с расширением сферы охвата базовой социальной защиты.

Всемирная кампания и МУСЗ получили широкое признание, и МОТ весьма эффективно работала, добиваясь включения вопросов всеобщей социальной защиты в повестки дня, как на глобальном уровне, так и на уровне отдельных стран.

Хотя в обзоре отмечалось, что МОТ рассматривается в качестве одного из ключевых игроков в области социальной защиты и подтверждались примеры тесного сотрудничества с другими международными учреждениями, такими как ВОЗ, ЮНИСЕФ, Всемирный банк и ДМР, был сделан вывод о том, что необходимо более четко определить роли каждого отдельного учреждения и более эффективно интегрировать работу различных учреждений.

Оценка показала, что работа МБТ «оказалась наиболее эффективной в создании основ, в определении рамок для возможных планов и в их обсуждении в целях широкого распространения базового минимального уровня социальной защиты среди стран» (стр. 78) и что Всемирная кампания и МУСЗ получили широкое признание. Хотя и признавался тот факт, что существуют примеры конкретных стран, где элементы базового минимального уровня социальной защиты уже внедрены, также отмечалось отсутствие доказательств внедрения широкого пакета в каждой бедной стране. Аналитики указывали также на необходимость мониторинга и оценки работы на уровне отдельных стран для того, чтобы выявить извлеченные уроки и истории успеха стран, связанные с участием МОТ, и определить политическую волю, которая в конечном итоге и обеспечивает устойчивость. Они отмечали, что «техническая рациональность и долгосрочные связи МОТ в рамках трехстороннего процесса служат хорошим предзнаменованием устойчивости» (стр. 81).

Акцент МБТ на двустороннем подходе к вопросам расширения охвата систем социального обеспечения в вертикальном и горизонтальном направлениях был признан полезным и необходимым для обеспечения согласованности политики и его следует сохранить наряду с информационно-пропагандистской деятельностью на уровне Организации Объединенных Наций в целях обеспечения скоординированного подхода к вопросам расширения охвата систем социального обеспечения. Вопросы, относящиеся к гендерной проблематике, социальному обеспечению в неформальном секторе экономики и социальному обеспечению уязвимых групп общества должны быть рассмотрены дополнительно.

Хотя аналитики признали, что усилия МБТ, направленные на обучение и создание потенциала, явились важным вкладом в создание потенциала и планирование политики на национальном уровне стран-членов, отмечалось также, что еще имеются неиспользованные возможности, и рекомендовали МБТ документально оформить результаты своей деятельности в области создания потенциала и, по согласованию с АСТРАВ и АСТ/ЕМР, определить приоритеты для того, чтобы устранить разрывы в потенциале конкретных стран-участниц.

Просьбы стран-участниц о поддержке со стороны МБТ в области социального обеспечения и роль МБТ, как одного из лидеров инициативы КСР ООН по МУСЗ, потребовали больше ресурсов, чем было выделено МБТ на деятельность в области социального обеспечения, и, поэтому, потребовали мобилизации ресурсов технического сотрудничества и осуществления гибкого финансирования, в частности, в целях создания потенциала для того, чтобы обогатить специальные знания «в поле».

Источник: На основе материалов МБТ: The ILO's Strategy to Extend Social Security: An Independent Evaluation Report (Женева, 2010 г.).