



Доводы в пользу ВСЕОБЩЕЙ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ

В течение жизни каждый человек сталкивается с трудностями

Изабель Ортис

Страны во всем мире стремятся обеспечить социальную защиту для всех своих граждан или жителей, как правило, посредством сочетания государственного социального страхования и социальной помощи. Социальная защита (или социальное обеспечение) включает в себя пособия в денежной и натуральной форме, предоставляемые детям, матерям и семьям; поддержку больных и безработных; а также пенсии для пожилых людей и инвалидов. Эти программы помощи предназначены не только для бедных, так как каждый может заболеть, потерять работу или завести ребенка, ну и, кроме того, все люди неизбежно стареют. Государства признают существование *всеобщих* потребностей среди своих граждан, что является отражением факторов уязвимости, с которыми практически все люди сталкиваются хотя бы один раз в своей жизни.

На международном уровне в соответствии с Целями Организации Объединенных Наций в области устойчивого развития, принятыми на саммите мировых лидеров в 2015 году, страны обязаны внедрить на национальных уровнях надлежащие системы и меры (всеобщей) социальной защиты для всех, в том числе минимальные уровни, в целях сокращения мас-

штабов бедности и ее предотвращения. Это обязательство подтверждает общемировое соглашение о расширении социального обеспечения в соответствии с Рекомендацией Международной организации труда (МОТ) 2012 года относительно минимальных уровней социальной защиты, которая была одобрена работниками, работодателями и правительствами всех стран (см. вставку).

Однако несмотря на значительный прогресс в расширении охвата социальной защиты во многих частях мира, только 45 процентов населения планеты в действительности имеет доступ по крайней мере к какому-то одному социальному пособию, тогда как остальные 55 процентов (4 миллиарда человек) остаются без какой-либо социальной защиты (см. рисунок).

Пробелы в охвате связаны со значительным недофинансированием в области социальной защиты, особенно в Африке, Азии и арабских государствах. Во многих странах пособия небольшие, в результате чего люди продолжают оставаться в уязвимом положении. Одним из положительных аспектов является то, что во многих странах со средним уровнем дохода наблюдается стремительный прогресс, и значи-

тельное число стран добилось всеобщего или почти всеобщего охвата.

Всеобщая социальная защита является ключевым элементом национальных стратегий содействия развитию человеческого потенциала, политической стабильности и всеобъемлющему росту. Есть свидетельства того, что, помимо сокращения бедности и неравенства, хорошо продуманные системы социальной защиты, имеющие достаточные пособия и льготы:

- **Способствуют всеобъемлющему росту.** Они повышают производительность и расширяют возможности для трудоустройства за счет укрепления человеческого капитала, увеличения внутреннего потребления и спроса, а также облегчения структурного преобразования экономики.
- **Содействуют развитию человеческого потенциала.** Денежные трансферты облегчают доступ к качественному питанию, образованию и здравоохранению; способствуют увеличению числа учащихся в школах; и ведут к сокращению масштабов детского труда.
- **Защищают людей от потерь в результате потрясений,** таких как экономические спады или стихийные бедствия.
- **Укрепляют политическую стабильность и социальный мир,** снижая накал социальной напряженности и ожесточенных конфликтов.

Остерегайтесь краткосрочных реформ

Несмотря на значительный прогресс в расширении охвата социальной защиты по всему миру, с 2010 года в ряде стран проводилась политика бюджетной консолидации или жесткой экономии. Такие краткосрочные корректировки государственных расходов, в том числе и расходов на социальную защиту, часто подрывают долгосрочные усилия в области развития. Это хорошо видно на примере стран с высоким уровнем дохода, которые сократили ряд социальных пособий и льгот. Наряду с реформами в области трудовых отношений, ослабившими позиции работников в плане заработной платы и коллективных договоров, эти меры привели к снижению доли рабочей силы и способствовали росту бедности. Снижение уровней доходов домашних хозяйств ведет к сокращению внутреннего потребления и спроса, что, в свою очередь, замедляет восстановление экономики.

Однако консолидация бюджета также проводится и в большинстве развивающихся стран. Многие правительства при рассмотрении возможностей сокращения или ограничения расходов на заработную плату и реформирования систем здравоохранения и социальной защиты не уделяют достаточного внимания социальным последствиям таких действий, как, например, это происходит в случае ориентации расходов на малоимущих вместо расширения охвата механизмов социальной защиты для включения в него среднего класса. Реформы, обусловленные бюджетными целями, как правило, ведут к сокращению социальных субсидий и расходов, приносящих пользу большинству населения, с заменой их на программы социальной защиты только для самых бедных слоев населения, что, соответственно, бьет по представителям сред-

него класса, которых иногда еще называют «недостающей серединой», с точки зрения достижений в области развития. В развивающихся странах средний класс имеет очень низкие доходы и нуждается в поддержке в рамках политики в области развития, в том числе посредством надлежащей социальной защиты.

Недавние призывы сократить размеры выплачиваемых работодателями отчислений на социальное страхование, так называемых налогов на рабочую силу, или ввести очень низкие предельные уровни для страховых отчислений с заработков могут привести к разрушению систем социального обеспечения в результате ограничения их ресурсов и придания им неустойчивого характера, что в свою очередь вызовет дальнейший

РАЗЛИЧНЫЕ МЕХАНИЗМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ

Всеобщая социальная защита — политическая цель, закрепленная в глобальных обязательствах, таких как статья 22 Всеобщей декларации прав человека, в которой говорится, что «каждый человек, как член общества, имеет право на социальное обеспечение», и других международных обязательствах, включающих стандарты Международной организации труда (МОТ) и Цель 1.3 в области устойчивого развития, являющуюся частью Повестки дня Организации Объединенных Наций на период до 2030 года.

В 2016 году в рамках Организации Объединенных Наций было инициировано Глобальное партнерство за всеобщую социальную защиту (USP2030) под руководством Группы Всемирного банка и МОТ, популяризирующее опыт стран, добившихся всеобщей социальной защиты.

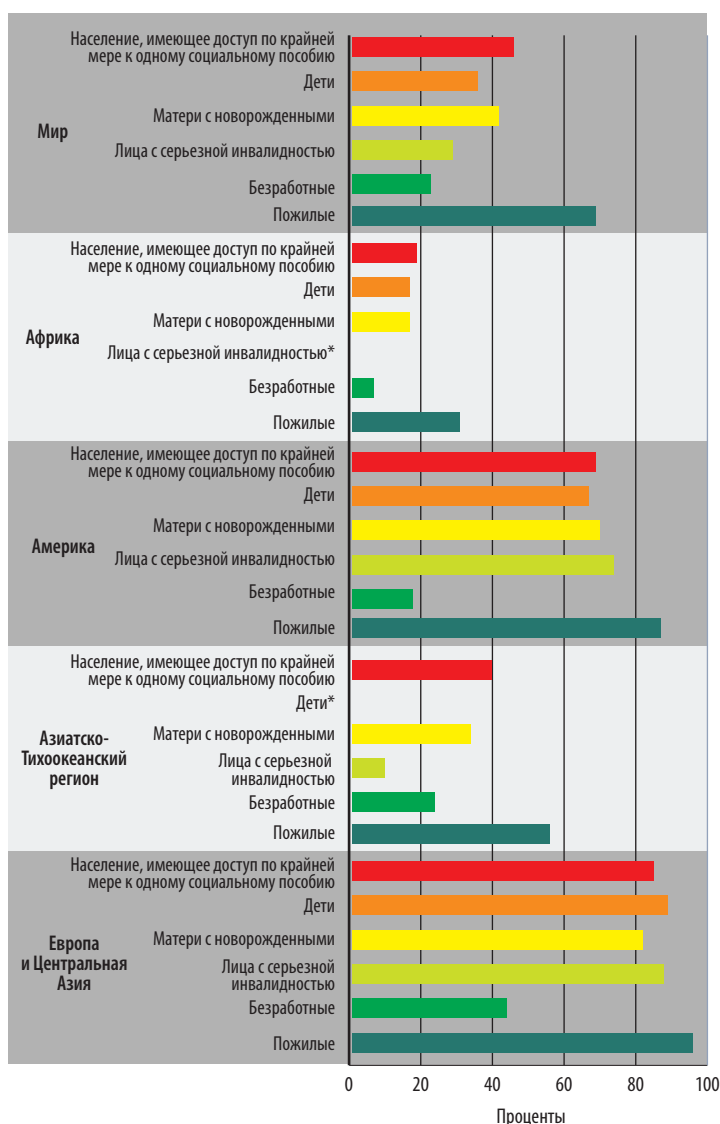
Минимальный уровень социальной защиты — мера политики и стандарт, состоящий из набора определенных страной базовых гарантий в области социального обеспечения, которые должны обеспечивать, как минимум, всеобщий доступ к основным жизненно важным услугам здравоохранения и гарантированный минимальный доход. Он должен обеспечивать достаточный уровень пособий для детей, матерей с новорожденными, малоимущих и безработных, а также больных, инвалидов и пожилых людей посредством оказания основанных на взносах услуг социального страхования и финансируемой за счет налогов социальной помощи.

Гарантированный минимальный доход — основанная на проверке нуждаемости программа оказания социальной помощи, обычно осуществляемая в странах, находящихся в режиме жесткой экономии или проводящих бюджетную консолидацию. Не является универсальным механизмом, в большей степени ориентирован на малоимущих.

Универсальный базовый доход — денежный трансферт каждому жителю страны без каких-либо условий (вид социальной помощи). Предложения существенно различаются в том, что касается уровней пособий, механизмов финансирования и предлагаемых пособий и услуг; таким образом, одни предложения об универсальном базовом доходе имеют положительное воздействие на общество, а другие ведут к чистой потере благосостояния. (См. «Возвращение к основам. Что такое универсальный базовый доход?» в этом выпуске *Ф&Р*.)

Пробелы в охвате

Только 45 процентов населения мира действительно охвачено социальной защитой.



Источник: «Доклад МОТ о социальной защите в мире в 2017–2019 годах», ILOSTAT.

Примечание. Охват населения социальной защитой: доля населения от общего числа жителей, получающая основанные или не основанные на отчислениях пособия, или активно вносящая взносы, по меньшей мере, в одну программу социального обеспечения. * = нет данных.

рост бедности и неравенства. Социальное страхование имеет основополагающее значение для обеспечения надлежащего уровня защиты и его необходимо укреплять.

Большинству людей для обеспечения значимой защиты недостаточно только собственных сбережений. Такие предложения не учитывают опыта проведенной примерно 30 странами приватизации пенсионных программ, которая так и не принесла ожидаемых результатов. Полная или частичная приватизация имела низкую отдачу: охват не увеличился, пособия и льготы сократились, гендерное неравенство усугубилось, а административные издержки оказались очень высо-

кими. Системные риски были перенесены на население, а состояние бюджета в значительной степени ухудшилось с учетом высоких издержек на переход к новой системе. Многие страны, которые начали приватизацию пенсий, теперь отказываются от этих реформ. Основанные на частных сбережениях программы должны быть добровольным дополнительным вариантом для тех людей, у которых есть возможность откладывать средства, но они не должны заменять собой обязательное государственное социальное страхование.

Будущее социальной защиты

Всеобщая социальная защита находится на первом плане повестки дня в области развития. Более 100 развивающихся стран занимается созданием систем социальной защиты и в ускоренном режиме распространяет льготы на новые группы населения. Расширение охвата обычно достигается за счет распространения социального страхования на неофициальный сектор экономики при поддержке социальной помощи.

Создание всеобъемлющих систем социальной защиты означает, что они должны быть способны адаптироваться к демографическим изменениям, постоянно развивающемуся миру трудовых отношений, миграции и факторам уязвимости. Что касается демографических изменений, государственные пенсионные системы постоянно осуществляют небольшие корректировки параметров, которые, если они хорошо продуманы, должны сбалансировать справедливость и финансовую устойчивость, при этом гарантируя выполнение главной задачи пенсионной системы — обеспечивать гарантированным доходом пожилых людей.

Системы социальной защиты также адаптируются к новым видам занятости. Страны экспериментируют с различными серьезными инновациями, распространяющими действие программ социальной защиты на людей, занятых в неофициальном секторе экономики, и способствующими их переходу в официальный сектор экономики. Например, ряд стран Латинской Америки расширил действие программ на десятки тысяч предприятий и самозанятое население с помощью субсидий в сочетании с введением упрощенного порядка уплаты налогов и взносов социального страхования, названного «единый налог».

В целом системы всеобщей социальной защиты, в том числе минимальные уровни, могут оказывать большое влияние на страны, усиливать человеческий капитал и повышать производительность, сокращать бедность и неравенство, а также способствовать всеобъемлющему росту и укреплению социального мира. Несмотря на некоторое кратковременное отступление от курса в связи с бюджетной консолидацией и недостаточно продуманными реформами, страны быстро продвигаются вперед в расширении охвата социальной защиты, укреплении государственного социального страхования и оказании социальной помощи. МОТ и другие партнеры в области развития играют важную роль в оказании помощи странам в достижении этой цели в области развития на благо всех. **ФР**

ИЗАБЕЛЬ ОРТИС — директор Департамента социальной защиты Международной организации труда.