



issa

МЕЖДУНАРОДНАЯ АССОЦИАЦИЯ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Перспективы 01



Сила в разнообразии: Африка на пути к высоким стандартам социального обеспечения

Разнообразие механизмов социальной защиты в африканских странах способствует их усилиям, направленным на расширение охвата населения социальным обеспечением, считают в МАСО. Однако долгосрочной задачей должно оставаться развитие комплексных, интегрированных национальных систем социального обеспечения с должным вниманием к механизмам финансирования за счет взносов.

К Региональному форуму социального обеспечения для Африки 2014, который состоится в Касабланке (Марокко) 3-5 декабря, МАСО подготовила доклад «Африка: стратегические подходы к совершенствованию социального обеспечения».¹ В нем подчеркивается тот факт, что для стран Африки, зачастую решающих серьезные экономические, социальные и демографические проблемы, характерно и разнообразие механизмов социальной защиты. Вселяя надежду на успех их усилий, нацеленных на повышение качества социального обеспечения для растущего населения, это разнообразие позволяет разрабатывать инновационные политические и практические решения «сделано в Африке». Во многих странах, таких как Кабо-Верде, Гана, Мозамбик и Южная Африка, самые разные решения успешно используются для повышения благосостояния населения.

Поиск решений африканских проблем

По международным меркам, охват социальным обеспечением в Африке довольно узок, особенно в странах к югу от Сахары. Это объясняется целым рядом причин – относительно низким уровнем экономического развития многих африканских государств, политической нестабильностью, широким масштабом бедности, формированием национальных систем социального обеспечения в относительно недавнем прошлом, большой численностью сельского населения, высоким уровнем занятости в сельском и неформальном секторах, а также узкой базой налогообложения и ограниченными возможностями бюджета. Влияние оказывают и другие факторы – негативные институциональные, социальные и экономические последствия природных катастроф, конфликтов, инфекционных болезней и эпидемий, таких как ВИЧ/СПИД, малярия и, с недавних пор, лихорадка эбола в Западной Африке.

Ключевые факты и цифры²

- В африканских странах к югу от Сахары лишь 16,9% лиц пожилого возраста получают пенсию по старости; в Северной Африке – 36,7%.
- Реальный охват пенсиями по старости работающего населения в странах Африки к югу от Сахары составляет 5,9%, а в Северной Африке – 23,9%.
- Реальный охват программами страхования на случай безработицы (финансируемыми за счет взносов или бюджетных средств) в Африке не превышает 3%.
- Под действие законодательно предусмотренных обязательных программ страхования от несчастных случаев на производстве подпадает менее 20% всего трудоспособного населения Африки.
- Около 80% населения стран Африки к югу от Сахары не имеют доступа к государственной системе здравоохранения.

Укрепление политической воли

Поддержка, оказываемая на высоком политическом уровне усилиям, направленным на преодоление указанных проблем и на последовательное и действенное расширение охвата населения денежными пособиями и медицинскими услугами, служит укреплению доверия общества к системе социального обеспечения. Ряд государств уже достигли успехов в расширении охвата, особенно в области здравоохранения, а многие страны сумели перейти от оказания разовой несистемной социальной помощи к организации комплексных и эффективных программ социальной защиты. Примером успешной политики в области здравоохранения служит Руанда. Во многих случаях этим усилиям придается официальный статус национальной стратегии социальной защиты (например, в Гане, Мавритании и Сенегале).

В рамках этих стратегий восполнить пробелы в охвате, особенно женского населения, помогают программы, не предусматривающие уплаты взносов. Серьезный прогресс был достигнут в Ботсване, Лесото, Маврикии, Намибии, Южной Африке и Свазиленде. Тем не менее, необходимо и далее принимать инновационные, усиливающие друг друга меры. Усилия по расширению охвата должны дополняться активной политикой, направленной на поддержку занятости, содействие переходу в формальную экономику, обеспечение минимального уровня социальной защиты, укрепление базы налогообложения и последовательное повышение собираемости взносов и укрепление платежной дисциплины.

Низкий уровень государственных расходов на социальное обеспечение подчеркивает причины, почему инвестиции в социальное обеспечение в странах Африки нуждаются в еще большей политической поддержке. Средний размер доли ВВП, которую государства Африки выделяют на обеспечение стабильности доходов работающего населения, составляет 0,5%. В среднем, на выплату семейных и детских пособий африканские страны расходуют всего 0,2% ВВП по сравнению с гораздо более высокими среднемировыми показателями – 2,3% и 0,4% соответственно.²

В Африке общий объем государственных расходов на социальное обеспечение без учета расходов на медицину составляет лишь 1,3% ВВП. Это также гораздо ниже среднемирового показателя в 3,3%. В среднем, совокупные расходы на здравоохранение в африканских странах в 2011 году составили 135 долл. США на душу населения по сравнению с 3150 долл. США в странах с высоким уровнем доходов.³ Страны Африки должны уделять больше внимания увеличению ассигнований на здравоохранение: в половине стран континента население оплачивает как минимум 40% всех расходов на медицину. Это ложится тяжелым бременем на плечи семей и усугубляет неравенство в области здравоохранения, особенно для беднейших граждан.²

На первый план выходит поиск инновационных механизмов финансирования, например, как это происходит в Габоне, где для этих целей используются налоговые сборы с телекоммуникационных компаний, а также поиск возможностей перераспределения бюджетных средств в пользу социальных программ.

Способность работников сельского хозяйства и неформального сектора платить взносы

Во многих странах с развивающейся экономикой, в том числе в большинстве стран Африки, традиционные программы социального обеспечения должны внимательнее учитывать возможности работников сельского хозяйства и неформального сектора платить взносы и полнее удовлетворять их потребности в социальной защите.

Важно отметить, что в Африке, как и во всем мире, считается, что взносы, уплачиваемые из трудовых доходов, должны служить основным источником финансирования программ социального обеспечения работающего населения. В пользу этого можно привести много веских доводов (взаимопомощь, самопомощь, стимулирование рынков труда, справедливость и т.д.). Кроме того, наверное, сохранится волатильность государственных финансов,

а это – еще одно прагматичное соображение, почему требуется увеличивать вклад работающего населения в финансирование системы социального обеспечения.

Кроме того, в ближайшей и среднесрочной перспективе центр экономической активности в африканских странах по-прежнему останется в сельском хозяйстве и неформальном секторе экономики: в среднем, более 70% работающих африканцев заняты в неформальной и сельской экономике. Их охват социальным обеспечением в преобладающем большинстве стран континента, как правило, близок к нулю. Даже невзирая на неравные возможности работников платить взносы, это создает плодородную почву для расширения охвата социальным обеспечением и улучшения его финансирования.

Поэтапное расширение охвата как способ существенно улучшить ситуацию

В 2012 году национальное обследование работников неформального сектора в Сенегале показало, что в неформальном (несельскохозяйственном) секторе было занято 2,2 млн работников (82% из которых – предприниматели). В то же время в формальных программах социального обеспечения, основанных на уплате взносов и не охватывающих независимых работников, участвует примерно 25 тыс. работодателей. Учреждение программы, адаптированной к нуждам неформального (несельскохозяйственного) сектора в сочетании с другими направлениями политики, существенно расширит охват социальным обеспечением: включение в нее 1,0% многочисленной группы исключенных работников неформального сектора в Сенегале приведет к расширению сферы охвата вдвое.

Смена парадигмы в пользу расширения охвата

Появляется всё больше свидетельств того, что социальное обеспечение значительно повышает уровень благосостояния населения и экономического развития страны, а также укрепляет сплоченность общества. В частности, три изменения парадигмы, произошедшие на глобальном уровне в последние годы, оказали положительное влияние на усилия, направленные на расширение охвата в Африке:

- Во-первых, ширится и крепнет понимание того, что социальное обеспечение – это не расходование, а вложение средств.
- Во-вторых, становится ясно, что расширение охвата социальным обеспечением совсем необязательно и даже нежелательно откладывать до той поры, когда страна достигнет определенного уровня экономического развития.
- В-третьих, системы социального обеспечения доказали, что они являются важнейшими инструментами реагирования на изменения внешней среды и что им будет принадлежать не менее важная роль в преодолении экономических, социальных и экологических шоков, которые, наверное, произойдут в будущем.

Положительное социально-экономическое влияние систем социального обеспечения

Сегодня все шире осознается тот факт, что системы социального обеспечения оказывают положительное социально-экономическое воздействие на отдельных лиц, семьи, общественные группы, предприятия и общество в целом. Хотя во многих африканских странах фактический охват социальным обеспечением довольно узок, большинству из них по средствам надежно обеспечить хотя бы ряд базовых услуг социального обеспечения для всего населения.

При этом существует целый ряд внешних факторов (связанных с политикой, демографией, рынком труда, структурой экономики и производственными процессами, институциональными структурами, окружающей средой и др.), которые будут и далее создавать трудности для систем социального обеспечения, включая налоговые поступления и перераспределительные функции государства. Несмотря на это, африканские государства твердо намерены приступить к расширению реального охвата социальным обеспечением и к более полной реализации потенциала своих национальных систем социального обеспечения в социально-экономической области на благо всего общества. Неудивительно, что страны с менее развитой экономикой, прежде чем осуществлять комплексное страхование широкого круга рисков, обеспечивают базовый «минимум» социальной защиты. Однако в последние годы в ряде стран были сформированы комплексные программы, в том числе в Марокко и Южной Африке.

Добросовестное управление и высокие стандарты администрирования

МАСО отмечает, что африканские государства полны решимости последовательно совершенствовать администрирование и управление, связанные с выплатой пособий и оказанием социальных услуг. Последовательное внедрение принципов добросовестного управления, достижение высоких результатов и повышение качества обслуживания – именно это МАСО называет «высокими стандартами управления социальным обеспечением».

В целом, эти успехи относятся не только к государствам с комплексными системами социального обеспечения, но и к менее развитым системам, идущим по пути своего дальнейшего развития и совершенствования. С точки зрения МАСО, «высокие стандарты управления» отныне должны рассматриваться не как альтернатива, а как обязанность. Для этого МАСО создала Центр по повышению стандартов управления, который предоставляет рекомендации, инструментарий и платформу, помогающие органам социального обеспечения повышать результаты своей деятельности и путем обмена передовым опытом помогать организациям-партнерам.

Выполнение этого обязательства особенно важно для систем социального обеспечения многих африканских стран, где дисциплина уплаты взносов и доверие к государственным органам социального обеспечения не находятся на должном уровне или нуждаются в укреплении. Как свидетельствуют факты, многие африканские страны вкладывают значительные средства в развитие кадров, информационно-коммуникационные технологии, совершенствование общественных связей и, самое главное, внедрение надежных методов управления на основе принципов прозрачности и участия всех заинтересованных сторон.

Лидеры в области совершенствования практики администрирования

В докладе МАСО приводится ряд показательных примеров того, что достижение высоких стандартов стало приоритетом для членских организаций МАСО в Африке. На севере континента Коллективная программа пенсионных пособий Марокко (Régime collectif d'allocation de retraite – RCAR) приступила к модернизации своей системы управления; за основу взята модель с весьма жесткими требованиями – модель «тотального управления качеством». На юге континента в Национальном пенсионном фонде Свазиленда для устранения выявленных недостатков в структуре и методах управления была разработана модель стратегического планирования. В Уганде Национальным фондом социального обеспечения внедрена система стратегического управления; это свидетельствует о необходимости формирования эффективной структуры администрирования как предпосылки для повышения уровня благосостояния населения. Программа упорядочения тарифов «Setting the Rates Right», реализуемая Национальным фондом социального страхования Камеруна (Caisse nationale de prévoyance sociale – CNPS) показывает, как наведение порядка в ценообразовании позволило значительно снизить стоимость услуг и высвободить средства для других стратегических видов деятельности.

Долгосрочные задачи требуют стратегических подходов

В долгосрочной перспективе залогом успешного развития социального обеспечения в Африке будут прогнозирование будущих шоков и трудностей и разработка ответных мер. В докладе МАСО перечислены некоторые из этих рисков и неопределенностей – демографические изменения, нехватка ресурсов, рост миграции, урбанизация, вызовы рынка труда и повышенная концентрация экономики в ограниченном числе секторов (например, в сырьевых отраслях и сельском хозяйстве).

Для того чтобы структура и способ выплаты пособий соответствовали вероятным изменениям внешних факторов и способности разных групп населения платить взносы, органам социального обеспечения и членским организациям МАСО необходимо будет вести совместную деятельность с другими заинтересованными сторонами.

Например, если неформальные рынки труда останутся нормой, то финансирование и способы выплаты пособий, не учитывающие этого обстоятельства, не позволят достичь запланированных показателей охвата и реализовать в полной мере позитивные возможности систем социального обеспечения в социально-экономической сфере. Лишь как один из множества факторов риска, этот пример говорит о возможном росте маргинализации и уязвимости работников, нанятых на нестабильных условиях и лишенных самой насущной социальной защиты. Это может

Мегатренды и реакция со стороны систем социального обеспечения в Африке

Неопределенность и риски, связанные с прогнозируемыми мегатрендами, требуют от систем социального обеспечения инновационных подходов и финансовых решений, а также учета следующих факторов:

- Рынки труда многих африканских стран невозможно формализовать в короткие сроки.
- Экономика африканских стран, оставаясь преимущественно аграрной, в основном связана с производством сырья; для нее характерен долгий и трудный переход молодых людей от школьного обучения к трудовой деятельности.
- Согласно демографическим данным, население стареет и в Африке, хотя рождаемость на континенте по-прежнему прогнозируется на относительно высоком уровне.
- Будущие миграционные потоки (из сельской местности в города, зарубежная миграция), скорее всего, будут увеличиваться.
- Экологические проблемы могут стать определяющим контекстом для всех других мегатрендов.

проявляться и в форме отчужденной, хотя и образованной молодежи, не имеющей возможности работать и получать профессиональную подготовку в соответствии со своими потребностями и надеждами. Многие домашние хозяйства столкнутся с проблемами в области здравоохранения. Не имея пособий, члены семьи трудоспособного возраста будут вынуждены уходить с рынка труда, чтобы ухаживать за больными и немощными родственниками.

В конечном счете, заключают авторы доклада МАСО, дальнейшее развитие и успехи систем социального обеспечения в Африке, ведущие к расширению сферы их охвата и способствующие развитию экономики и укреплению сплоченности общества, требуют высочайшей эффективности стратегической деятельности и принятия своевременных и адресных контрмер со стороны директивных органов и органов социального обеспечения.

Источники

¹ ISSA. 2014. *Africa: Strategic approaches to improve social security*. Geneva, International Social Security Association.

² ILO. 2014. *World Social Protection Report: Building economic recovery, inclusive development and social justice*. Geneva, International Labour Office.

³ Musango, L. et al. 2013. *State of health financing in the African region*. Brazzaville, World Health Organization – Regional Office for Africa.

Узнайте больше: www.issa.int/africa/introduction

Международная ассоциация социального обеспечения –

ведущая международная организация, объединяющая государственные учреждения, организации и ведомства социального обеспечения. МАСО способствует повышению стандартов в управлении социальным обеспечением путем разработки профессиональных руководств, распространения экспертных знаний, оказания услуг и предоставления поддержки своим членским организациям из разных стран мира, что помогает им развивать динамичные системы социального обеспечения и социальную политику.

4 route des Morillons
Case postale 1
CH-1211 Geneva 22

T: +41 22 799 66 17
F: +41 22 799 85 09

E: issacomm@ilo.org | www.issa.int