issa | МЕЖДУНАРОДНАЯ АССОЦИАЦИЯ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Бюллетень социальной политики 18

Международные инициативы по расширению охвата социальным обеспечением

Данный выпуск *Бюллетеня социальной политики* посвящен двум отдельным международным инициативам, которые связывает общая цель: расширение охвата социальным обеспечением. Первой рассматривается новая *Стратегия по расширению охвата социальным обеспечением*, разработанная Международной ассоциацией социального обеспечения. *Затем* проводится анализ того, как эта Стратегия дополняет объединенную инициативу структур ООН по построению глобальной *Минимальной базовой социальной защиты*. Как объясняет данный выпуск «Бюллетеня», цель обеих инициатив – всеобщее, доступное и финансово устойчивое социальное обеспечение. Чтобы оно стало реальностью, необходимо совершенствовать управление, финансирование и администрирование программ социального обеспечения. Не менее важна и сильная политическая воля. В этой связи необходимо отметить, что в июне 2011 года МАСО собирается принять участие в 100-й сессии Международной конференции труда, которая станет важной площадкой для обсуждения вопросов социального обеспечения и поможет еще больше повысить его статус во всем мире.

Ханс-Хорст Конколевски, Генеральный секретарь МАСО

Проблемы в области охвата социальным обеспечением

Расширение охвата социальным обеспечением является неотъемлемой частью социально-экономического развития. Социальное обеспечение, предоставляя защиту от жизненных рисков и механизмы перераспределения, способствует социальной сплоченности, экономическому развитию, стабильности и солидарности. Кроме того, социальное обеспечение является выражением веры общества в ценность социальной справедливости.

Данный выпуск

- Приводит основные цифры и факты мирового охвата социальным обеспечением.
- Знакомит со Стратегией МАСО по расширению охвата соцобеспечением и инициативой ООН о минимальной базовой социальной защите.
- Разъясняет, как согласованное претворение в жизнь этих инициатив поможет достичьуспехов в расширении охвата.
- Делает вывод, что хотя международное сотрудничество имеет большое значение для расширения охвата, требуется решить серьезные проблемы и на национальном уровне.

© МАСО 2011
ISSN онлайн 2073-5421
Впервые опубликовано в мае 2011 г.
Фотографии: MOT/Deloche; iStockphoto

Основные цифры и факты

- В соответствии с Всеобщей декларацией прав человека 1948 года, а также Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах 1966 года, социальное обеспечение является одним из прав человека.
- В настоящее время 80 процентов мирового населения не имеют доступа к достаточному охвату социальным обеспечением, а для 33 процентов недоступны услуги здравоохранения.
- В то время как в развитых странах охват рабочей силы программами социального обеспечения близок к всеобщему, в некоторых странах с низким уровнем дохода он не превышает 5 процентов.
- Примерно 60 процентов мирового населения трудоспособного возраста не охвачены пенсиями по старости на законодательном уровне. Эти работники проживают, в основном, в развивающихся странах. К 2040 году в развивающихся странах будет жить 75 процентов мирового населения старше 65 лет.
- Общемировые расходы на социальную защиту составляют 17 процентов мирового ВВП. В этот показатель вошли средние расходы развитых стран, которые составляют 19 процентов ВВП, в то время как развивающиеся страны тратят на эти цели менее 5 процентов ВВП.
- Для того чтобы предоставить доступ к базовому социальному обеспечению всем малоимущим в мире, требуется лишь 2 процента мирового ВВП.
- Финансово-экономический кризис затормозил снижение показателей мировой бедности и привел к росту безработицы. С проблемой бедности в той или иной форме столкнулись примерно 1,75 миллиарда человек. В конце 2010 года без работы находились 205 миллионов трудящихся, что на 27,6 миллиона больше, чем накануне мирового кризиса.
- В снижении отрицательных последствий рецессии особенно важную роль сыграли программы помощи безработным. Тем не менее, программы страхования на случай безработицы имеют менее 70 стран, причем почти все эти страны находятся за пределами регионов, наиболее пострадавших от кризиса – Южной и Юго-Восточной Азии и Африки южнее Сахары.
- И на Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития (1995), и в принятых в 2000 году Целях развития тысячелетия, и на Всемирном саммите ООН (2005) прозвучали слова о том, что каждая страна несет ответственность за постепенную реализацию права своих граждан на минимальную социальную защиту.
- Конвенция МОТ 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (№ 102), которая является единственной международной конвенцией, устанавливающей минимальные стандарты для всех девяти отраслей социального обеспечения, также содержит принципы финансовой устойчивости и добросовестного управления для программ социального обеспечения. Однако когда речь заходит об обеспечении определенного минимального набора пособий, Конвенция имеет свои ограничения: она не определяет приоритеты и не требует всеобщего охвата.

Несмотря на успехи, достигнутые в прошлом столетии, доступ к социальному обеспечению остается привилегией лишь одной пятой мирового населения, что является совершенно недопустимым. Даже в более зажиточных странах, где охват социальным обеспечением наиболее широк, существует опасность его сокращения из-за роста безработицы и расширения неформального сектора экономики и проводимого одновременно с этим сокращения государственных расходов.

В настоящее время международные организации все громче призывают к укреплению политической воли для проведения реформ, дающих расширенный доступ к финансово устойчивому социальному обеспечению, и которые, скорее всего, потребуют реформирования существующего законодательства в социальной сфере и развития новых социальных программ. Не менее важно успешное осуществление инициатив по расширению охвата и повышение показателей работы административных органов социального обеспечения.

Стратегия МАСО по расширению охвата

Стратегия МАСО по расширению охвата социальным обеспечением, обнародованная на Всемирном форуме социального обеспечения в г. Кейптаун в 2010 году, определяет приоритетные задачи расширения охвата, которые требуют активных действий со стороны административных органов социального обеспечения. Данные меры должны в обязательном порядке учитывать, что роль, которую играют административные органы социального обеспечения, состоит в проведении политики в жизнь, а не в ее разработке.

Стратегия МАСО предусматривает, что административные органы социального обеспечения, с учетом национальных условий и политических приоритетов, должны внести значительный вклад в расширение охвата в четырех областях:

Области, приоритетные для органов администрирования социального обеспечения:

- Повышение собираемости взносов и уровня участия в программах.
- Расширение охвата для труднодоступных групп населения.
- Поддержка успешного администрирования программ минимальных пособий, финансируемых из налогов.
- Пропаганда расширения охвата социальным обеспечением на национальном уровне.

МАСО, с учетом задач и возможностей административных органов социального обеспечения, стремится помочь им выработать конкретные и осуществимые цели по расширению охвата, а затем претворить их в жизнь в намеченные сроки. Конечный этап Стратегии МАСО предусматривает поддержку процедур, с помощью которых административные органы социального обеспечения могут отчитываться о проделанной работе и обмениваться добросовестными практиками и полученным опытом.

Минимальная базовая социальная защита

Объединенная инициатива ООН по введению *Минимальной базовой социальной защиты* берет начало в 2003 году, когда была развернута кампания Международной организации труда «Социальное обеспечение для всех». С тех пор концепция существенно расширилась и включает многостороннее понимание проблем бедности, уязвимости и социальной изоляции. Концепция поддерживает национальные политические меры, сочетающие защиту, профилактику и намерение обеспечить всеобщий доступ, по крайней мере, к минимальной корзине жизненно необходимых денежных и медицинских пособий и услуг, которые рассматриваются как одно из прав человека. Что касается пособий социального обеспечения, концепция *Минимальной базовой социальной защиты* предусматривает предоставление набора из четырех базовых прав.

Социальные пособия, гарантированные в рамках Минимальной базовой социальной защиты

- Базовая защита доходов для детей.
- Доступ к необходимой социальной помощи для всех лиц трудоспособного возраста.
- Базовые пенсии (по старости \ инвалидности) для всех, имеющих на них право.
- Всеобщий доступ к базовому медицинскому обслуживанию.

По мнению Департамента социального обеспечения МОТ, Минимальная базовая социальная защита, которая потребует от 3 до 4 процентов ВВП, должна снизить численность бедняков примерно на 40 процентов. Если добавить к ней базовое медицинское обслуживание, бедность снизится еще на 20 процентов. МОТ считает, что осуществимость подобных мер в развивающихся странах подтверждается опытом Европы, где за счет социальных трансфертов бедность удалось сократить на 50 процентов.

Сегодня в развивающихся странах уровень национальных расходов на социальную защиту зачастую составляет не более 5 процентов ВВП, что свидетельствуют о наличии финансовых возможностей для их наращивания. В этой области МОТ наиболее важной целью считает пересмотр государственной политики и наличие политической воли. Дискуссия по вопросам социального обеспечения, которая возобновится в 2011 году на Международной конференции труда, может сыграть свою роль в выработке окончательных международных принципов Минимальной базовой социальной защиты. Есть надежда, что данная цель будет достигнута к 2015 году и станет частью подведения итогов по реализации Целей развития тысячелетия.

Согласование Стратегии МАСО и концепции Минимальной базовой социальной защиты ООН

Одна из главных целей Стратегии МАСО – поддержка мер, принимаемых административными органами социального обеспечения для повышения собираемости взносов и участия в социальных программах. Усовершенствования в данных областях могут снизить риск финансового дисбаланса в программах, основанных на уплате взносов. Это позволит не только обеспечить их финансовую устойчивость и достойный уровень пособий, но и расширить диапазон пособий, которые предоставляются застрахованному населению.

В целом, выполнение этих задач должно понизить необходимость в финансовых субсидиях со стороны государства, что, в свою очередь, в условиях ограниченности финансовых ресурсов позволит направить их в другие приоритетные области, в том числе на предоставление гарантированных доходов и услуг, которые финансируются из бюджета. Потенциальное увеличение свободы для финансовых маневров – первый результат, который может дать объединение Стратегии МАСО и концепции Минимальной базовой социальной защиты ООН.

Успешное администрирование и выплата гарантированных пособий в рамках Минимальной базовой социальной защиты потребуют привлечения административного опыта и ноу-хау членских организаций МАСО в области администрирования социального обеспечения. В настоящее время есть опасения, что многие развивающиеся страны не смогут обеспечить эффективное администрирование социальных программ на основе налогового финансирования, если эти программы станут всеобщими. Обмен административным опытом и знаниями среди членских организаций МАСО, а возможно, и среди других административных органов социального обеспечения и национальных учреждений – это еще одна область для возможного успешного сотрудничества.

Общим аспектом инициатив МАСО и ООН является расширение доступа к охвату для труднодоступных групп населения. По общему убеждению, не существует институциональных структур и политических решений, которые стали бы универсальным рецептом по расширению охвата. Таким образом, при разработке практических инструментов расширения охвата необходим плюралистический подход, который позволит расширять охват постепенно за счет определенных целевых групп населения.

Со своей стороны, Стратегия МАСО больше внимания уделяет инновациям в программах, основанных на уплате взносов, и поиску ответов на запросы неформального сектора экономики и трудящихся-мигрантов. Кроме того, она ищет способы поддержать успешное администрирование программ минимальных пособий, финансируемых

за счет налогов. Что касается инициативы ООН, она в первую очередь направлена на горизонтальное распространение охвата на уязвимые группы населения, которое должно обеспечить хотя бы минимальный уровень защиты для всех. Следовательно, необходимо позаботиться и о вертикальном расширении охвата, то есть расширить масштаб и диапазон пособий и услуг. Стратегия МАСО, которая предлагает структурированный механизм наращивания административных и управленческих возможностей социального обеспечения, может быть использована в обоих этих направлениях, намеченных ООН. Таким образом, некоторые из приоритетов МАСО для целевых групп населения отличаются от концепции ООН, однако они способны взаимно дополнить друг друга.

Еще одна область для возможного сотрудничества – это стремление МАСО в рамках своей Стратегии сделать административные органы социального обеспечения главным сторонником и пропагандистом расширения охвата социальным обеспечением на национальном уровне. Ожидается, что подобная роль обеспечит необходимую поддержку как программам, основанным на уплате взносов, так и финансируемым из налогов – в том числе и программам, являющимся частью Минимальной базовой социальной защиты.

Как превратить международные инициативы в национальные меры

И Стратегия МАСО, и концепция Минимальной базовой социальной защиты ООН призваны решить проблему низкого уровня мирового охвата социальным обеспечением. Их цели учитывают важнейшие политические приоритеты и возможности национальных органов социального обеспечения и их администраций по обеспечению населения финансово устойчивыми пособиями и услугами. Чтобы обе инициативы успешно осуществились и стали взаимодополняющими, свою роль должны сыграть членские организации МАСО и национальные административные органы социального обеспечения.

Даже если политические лидеры и министерства финансов признают всю важность социального обеспечения для социально-экономического развития, этого будет недостаточно. В конечном итоге, политическая воля должна привести к действиям, которые на национальном уровне гарантируют защиту интересов всех слоев общества (см. врезку). Для построения по-настоящему устойчивого общества необходима глубокая убежденность в том, что социальное обеспечение жизненно необходимо для социальной сплоченности, стабильности и солидарности. И если международное сообщество действительно намерено реализовать право каждого на социальное обеспечение, все государства должны искренне и безоговорочно согласится с незыблемостью и важностью принципа социальной справедливости.

Бразильская программа Bolsa Familia

Программа Bolsa Familia («Семейный кошелек») была учреждена в Бразилии в 2003 году для снижения бедности и неравенства и борьбы с передачей бедности «по наследству» от одного поколения к другому. В настоящее время в рамках этой программы помощь получают около 13 миллионов семей, причем пособия выплачиваются преимущественно главам семей женского пола. Основная помощь оказывается матерям и детям; кроме того, повышенное внимание уделяется расширению доступа к образованию и здравоохранению. Положительными результатами работы программы является улучшение режима питания детей и уровня посещаемости школ, рост обращений за медицинскими услугами, снижение числа проявлений крайней бедности и неравенства и повышение доли женщин в рабочей силе. Все это стало результатом согласованной национальной стратегии, основанной на сотрудничестве федеральных государственных органов (в том числе министерства социального страхования) и региональных\местных организаций (включая более 5000 городских советов). За счет снижения бюрократических барьеров и стандартизации административных процедур программа Bolsa Familia стала одной из крупнейших мировых программ условной социальной помощи.

Важнейшие выводы

- Во-первых, успешное расширение доступа к финансово устойчивому охвату требует постоянного совершенствования управления, финансирования и администрирования программ социального обеспечения. Чтобы успешно внедрить концепцию Минимальной базовой социальной защиты, могут потребоваться решения в области перераспределения национальных доходов, причем не краткосрочного характера в угоду партийной политике, а на дальнюю перспективу.
- Во-вторых, в процесс выработки национальных приоритетов могут внести свой вклад инициативы международных организаций по расширению охвата. Подобные инициативы потенциально способны помочь, особенно – развивающимся странам, в поиске плюралистических институциональных подходов, отвечающих приоритетным потребностям социальной защиты разных групп населения и возможностям национальных органов социального обеспечения.
- В-третьих, в построении Минимальной базовой защиты для всех стратегическую роль должна сыграть МАСО, обеспечив развитие эффективного и динамичного администрирования социального обеспечения. Эта задача может быть выполнена с помощью профессиональных руководств МАСО для административных органов социального обеспечения и поддержки добросовестных практик, примеры которых можно найти среди членских организаций МАСО из разных стран мира.
- В-четвертых, для реализации всеобщего права на социальное обеспечение требуется искренняя и всеобщая вера в ценность социальной справедливости.

Источники

- ILO. 2011. *Social security and the rule of law* (Conference report, International Labour Conference, 100th Session, Report III – Part 1B). Geneva, International Labour Office. [МОТ, 2011. *Социальное обеспечение и правопорядок* (Отчет Международной конференции труда, 100-я сессия, доклад III, часть 1B). Женева, Международное бюро труда]
- ISSA. 2010. *ISSA strategy for the extension of social security coverage*. Geneva, International Social Security Association. [МАСО, 2010. *Стратегия МАСО по расширению охвата социальным обеспечением.* Женева, Международная ассоциация социального обеспечения.]
- ISSA. 2010. *Bolsa Familia Programme: A case of the Ministry of Social Insurance* (Good practices in social security). Geneva, International Social Security Association. [МАСО, 2010. Программа *Bolsa Familia: Пример министерства социального страхования (Добросовестные практики в социальном обеспечении).* Женева, Международная ассоциация социального обеспечения.]
- United Nations. 2010. "UN study finds most people worldwide have n-o social security", in *UN News Services*, 16 November. [Организация объединенных наций, 2010. «Согласно исследованию ООН, большинство мирового населения не имеет социального обеспечения», *Центр новостей ООН*, 16 ноября]
- United Nations. 2011. "UN pushes for social schemes to protect poor at mere fraction of national wealth", in *UN News Services*, 14 February. [Организация объединенных наций, 2010. «ООН выступает за социальные программы по защите бедняков, которые потребуют лишь малой доли национального богатства», *Центр новостей ООН*, 14 февраля]

Международная ассоциация социального обеспечения является ведущей международной организацией, объединяющей национальные администрации и агентства, занимающиеся вопросами социального обеспечения. МАСО распространяет информацию, проводит исследовательскую работу, осуществляет консультирование и предоставляет платформу для своих членов для формирования и поддержки динамичных систем социального обеспечения и политики во всем мире.

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**