issa | МЕЖДУНАРОДНАЯ АССОЦИАЦИЯ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Бюллетень социальной политики 17

Социальное обеспечение и мигранты: Основные вызовы для социальной политики и ответы

Этот выпуск «Бюллетеня социальной политики» посвящен социальной защите мигрантов, которую МАСО в своей «Стратегии расширения охвата социальным обеспечением» называет ключевой задачей. Хотя часто люди становятся мигрантами в надежде улучшить качество жизни, миграция может оказаться рискованным делом, а потенциальные выгоды, на которые рассчитывали мигранты и их семьи, получить так и не удастся. Это в первую очередь касается мигрантов, перемещающихся среди южных стран, для которых характерна неформальная занятость и слабая социальная защита. Тем не менее, повышение защищенности мигрантов это политическая задача всех стран. Незащищенность мигрантов говорит о необходимости и дальше работать над достижением всеобщей социальной справедливости и всеобщего охвата социальным обеспечением.

Ханс-Хорст Конколевски, Генеральный секретарь МАСО

Демографические тенденции и международная миграция

По оценкам ООН, общемировое число мигрантов составляет 214 миллионов человек, или примерно 3 процента мирового населения. По прогнозам этого источника, к 2050 году эта цифра вырастет почти наполовину.

Частично показатели будущей миграции это отражение региональных тенденций прироста населения. В следующие 40 лет примерно 98 процентов предполагаемого прироста населения будет происходить в менее развитых регионах, особенно в южной части Африки и Южной Азии. Следовательно, миграция среди южных стран увеличится.

Данный выпуск

- Разъясняет текущие и зарождающиеся тенденции в структуре глобальной миграции
- Описывает проблемы социальной защиты мигрантов
- Предлагает политические решения, которые помогут повысить уровень социальной защищенности мигрантов
- Приходит к выводу, что облегчение доступа мигрантов к социальному обеспечению, основанному на взносах, – необходимая, но не достаточная цель, поскольку во многих странах системы социального обеспечения пока недоразвиты.

© МАСО 2011
ISSN онлайн 2073-5421
Впервые опубликовано в апреле 2011 г.
Фотографии: Европейский Союз

Кроме того, прогнозы увеличения потоков миграции учитывают крупные демографические сдвиги, обусловленные изменениями климата, урбанизацией, старением, вооруженными конфликтами, политической нестабильностью и повышением возможностей.

Уязвимость мигрантов

Мигранты оторваны от своей общины и часто имеют ограниченный доступ к неформальным социальным сетям или государственным социальным услугам, следовательно, они подвержены рискам. Это особенно касается неквалифицированных рабочих, лиц без документов и стихийных мигрантов. Мировая численность этой группы – 50 миллионов человек.

Важные цифры и факты

- В 2009 г. мировая миграция составляла 214 миллионов человек, или 3 процента мирового населения.
- К 2050 г. число мигрантов во всем мире будет составлять от 235 до 415 миллионов человек.
- Основное направление миграционных потоков – из стран с низкими доходами в более богатые страны (с юга на север), однако уровень миграции между странами с низкими доходами также значителен (с юга на юг).
- В 2000 г. родиной примерно 70-ти процентов мигрантов были страны с низкими и средними доходами, в то же время они сами принимали лишь 40 процентов мигрантов. Источником 19-ти процентов мигрантов стали страны с высокими доходами, которые, в свою очередь, приняли 50 процентов мигрантов.
- В 2005 г. 40 процентов мировых мигрантов проживали в развивающихся странах. Большинство из них прибыли из других развивающихся стран.
- Доступ к социальному обеспечению и экспорт прав на социальную защиту в основном доступен лишь мигрантам из одних северных стран в другие. Их доля в мировой миграции – 23 процента.
- Наиболее незащищенные мигранты, перемещаются внутри регионов с низкими доходами, где формальное социальное обеспечение не так развито, а миграция часто носит неорганизованный характер.

Даже для участников организованной трудовой миграции доступ к социальному обеспечению может быть ограничен или полностью отсутствовать, несмотря на то, что они платили взносы в программы соцобеспечения на родине или в других принимающих странах. Часто по прибытии в новую страну пособия из этих программ перестают поступать или снижаются.

Еще одним минусом миграции, особенно временной, является то, что взносы, которые мигрант заплатил в систему социального обеспечения принимающей страны, могут не возвращаться мигранту в случае его отъезда на родину из-за отсутствия законодательства, разрешающего экспорт права на пособия.

Вызывает тревогу и рост числа мигрантов, особенно женщин, занятых в домашнем труде. Труд помощников по хозяйству часто официально не оформлен и, как правило, они не платят взносов в системы социальной защиты принимающей страны. В результате, после возвращения домой у мигрантов отсутствует официальное подтверждение трудового стажа.

Социальная защита для мигрантов

Доступ к социальной защите очень важен для мигрантов, так как он уменьшает уровень их уязвимости. Мигранты и их семьи часто не могут в полном объеме воспользоваться услугами соцзащиты: доступ к ней приходится ждать слишком долго, а кроме того, члены семьи могут быть разбросаны по разным странам. Если мигранты не могут заработать достаточно, чтобы удовлетворить все свои нужды, а также нужды своих иждивенцев, их уязвимость повышается, особенно если у них нет доступа к социальной помощи. Перенос права на социальное обеспечение – это возможность сохранять, поддерживать и переводить полученные права или права в процессе их получения, вне зависимости от национальности и страны проживания. При отсутствии этого права мигрантам грозят финансовые потери при отъезде из родной или принимающей страны. В то же время, они зачастую могут воспользоваться услугами социального обеспечения или здравоохранения на родине, несмотря на то, что провели большую часть своей трудовой жизни за рубежом. Это обстоятельство может иметь финансовые последствия для систем социальной защиты на родине мигрантов.

Если у мигрантов право на перевод прав отсутствует, это влияет на рынок труда. Если у мигрантов нет возможности в полной мере пользоваться выгодами от уплаченных ими социальных взносов, поскольку финансируемые ими долгосрочные пособия невозможно перевести или получить в другой стране, они начинают уклоняться от уплаты взносов или предпочитают неформальную занятость. Некоторые работодатели даже поощряют подобные решения.

Иногда мигранты, платившие социальные взносы, могут принять решение не возвращаться на родину, чтобы не потерять свои права на будущую пенсию. Подобные решения лишают родные страны мигрантов (многие из которых являются развивающимися) важных составляющих развития, не говоря уже о финансовых потоках. Разумеется, право на пособия может быть привязано к месту проживания. Однако в этих случаях закон обычно исключает граждан, которые отсутствуют на родной территории.

Двусторонние и многосторонние соглашения

На международном уровне юридическим обоснованием прав мигрантов на социальную защиту служат двусторонние и многосторонние соглашения по социальному обеспечению. Двусторонние соглашения обычно предусматривают равные права граждан страны и мигрантов на социальное обеспечение, а также содержат правила взаимодействия органов социального обеспечения стран, подписавших соглашение. Подобные договоры координируют учет уплаты взносов трудящимися-мигрантами

в обеих странах и регулируют перевод и выплату пенсионных пособий. Большинство соглашений касаются долгосрочных пособий, таких, как пенсии.

Почти все мигранты, перемещающиеся между богатыми странами ОЭСР, защищены двусторонними соглашениями. В то же время, страны, являющиеся поставщиками самого большого числа мигрантов (Бангладеш, Индия, Мексика, КНР и Украина), заключили очень мало подобных соглашений. Однако некоторые развивающиеся страны успешно защищают большую часть своих мигрантов при помощи таких договоров (Алжир, Марокко и Турция).

Многосторонние соглашения по социальному обеспечению уже действуют в странах Европейского Союза, Совета по сотрудничеству стран Персидского залива, Карибского содружества, Общего рынка Южной Америки (МЕРКОСУР) и, в будущем, коснутся стран, подписавших Иберо-Американскую конвенцию по социальному обеспечению. ЕС является лидером по укреплению сотрудничества в сфере социального обеспечения внутри Европейско-Средиземноморского партнерства. Еще одна важная региональная инициатива – это Декларация АСЕАН о защите и развитии прав трудящихся-мигрантов, подписанная в 2007 г. в городе Себу. Что касается многосторонних организаций, следует выделить Международная организация труда (МОТ) активно продвигающую концепцию равных прав для трудящихся-мигрантов в своих Конвенциях и Рекомендациях, которые являются структурой поддержки для подобных инициатив.

Многостороннее соглашение стран МЕРКОСУР

В 2008 г. страны МЕРКОСУР (Аргентина, Бразилия, Парагвай и Уругвай) основали систему по управлению пенсионными правами лиц, работавших в этих странах. Эта система (Международная система соглашений SIACI) управляет частью процесса оформления пенсий, предусмотренного многосторонними соглашениями. Она позволяет индивидам получать по месту жительства необходимую для оформления пенсии информацию в электронном виде из стран, где они работали.

Возможности охвата для мигрантов из южных стран

Существует три причины, по которым страны менее развитых регионов не участвуют в двусторонних и многосторонних переговорах по социальному обеспечению: слабое развитие их систем социального обеспечения, низкий уровень охвата населения и отсутствие национальных административных возможностей. Разумеется, по определению двусторонние соглашения требуют согласия обеих сторон. Трудность в том, что страны, принимающие мигрантов, часто заинтересованы в заключении соглашений меньше, чем страны-поставщики мигрантов. Хотя охват социальным обеспечением часто отсутствует, есть свидетельства того, что родная страна мигрантов вполне могла бы нести повышенную ответственность за их социальную защиту даже при отсутствии подобных обязательств у принимающей страны, создавая специальные фонды для трудящихся за рубежом или разрешив добровольные взносовые программы на родине.

Филиппинский Фонд социального обеспечения для трудящихся за рубежом

Признавая, что трудовая миграция часто отрезает рабочих-мигрантов и их семьи от системы социального обеспечения на родине, правительство Филиппин учредило Фонд социального обеспечения для трудящихся за рубежом в целью социального страхования трудящихся-мигрантов и их семей, оставшихся на родине. Фонд, финансируемый взносами трудящихся-мигрантов, осуществляет выплаты мигрантам и их семьям в случае смерти, инвалидности или дорожных расходов. Другие страны – например, Шри-Ланка, также ввели в действие программу социальной защиты мигрантов, собирается это сделать и Бангладеш.

В целом, не существует единого решения проблем социального обеспечения мигрантов, перемещающихся между южными странами. С учетом ограниченного диапазона социальных пособий и низкого охвата населения во многих развивающихся странах беспокойство относительно невозможности экспорта прав может быть преждевременным. Больший эффект могло бы принести регулирование миграции в бедных регионах, особенно – латентной, улучшение социальной защищенности наиболее уязвимых групп населения (женщин, детей, беженцев и нелегальных мигрантов) и разработка стандартов, координирующих работу систем социального обеспечения, что в будущем сделает возможным перевод пенсионных прав.

Финансирование защиты мигрантов в принимающих странах

Широко распространено мнение, что укрепление социальной защиты мигрантов ложится на плечи принимающих стран, но это не всегда правда. Следует учесть два аспекта: общие взносы трудящихся-мигрантов и стоимость полного перевода пенсионных прав. Анализ общих взносов мигрантов в системы социальной защиты и налогообложения показал, что мигранты и их семьи исправно платят взносы. Что касается усиления возможности переноса прав, зарабатываемых в рамках распределительных систем, финансовые последствия такого переноса будут для систем социального обеспечения незначительными.

В условиях старения населения, когда коэффициент демографической нагрузки, особенно в странах с высокими доходами, увеличивается, рабочие-мигранты могли бы поддержать финансовую стабильность систем социального обеспечения. С другой стороны, расширение возможностей экспортировать пособия может стать причиной финансовых потерь для принимающих стран, хотя и в меньшей степени. Что касается мигрантов, возможность перевода пенсий могла бы стать серьезной защитой их доходов в течение жизни, особенно в старости.

Выводы

Для мигрантов и их семей сам акт миграции является механизмом социальной защиты: он повышает возможности заработка, перевода средства и социальной защиты.

Легальные мигранты защищены юридически, получают трудовые пособия и государственную помощь и имеют право на перевод пенсий. С другой стороны, нерегулируемые мигранты, занятые в неформальном секторе экономики, остаются в изоляции. Важнейшая политическая задача – сделать миграцию более защищенной, особенно для стихийных мигрантов, чтобы польза от этого жизненного явления была максимальной.

Трудности расширения охвата часто разнятся от страны к стране и обусловлены структурой системы социального обеспечения. Принимая это во внимание, МАСО разработала «Стратегию расширения охвата», которая должна помочь органам социального обеспечения действовать с учетом своих возможностей. Стратегия МАСО будет способствовать расширению охвата, помогая членским организациям МАСО разработать и внедрить национальный план расширения охвата.

Однако для менее развитых регионов вопрос об охвате социальным обеспечением трудящихся-мигрантов должен стать частью более широкой политики развития социальной справедливости.

Важнейшие политические выводы

- Во-первых, необходимо гарантировать мигрантам основные права человека и социальные права вне зависимости от места их пребывания.
- Во-вторых, организациям социальной защиты необходима поддержка и обучение, чтобы нарастить их возможности по расширению охвата.
- В-третьих, следует работать над обеспечением законного доступа всех людей к социальным пособиям и гарантировать права на их перевод.

МАСО выражает признательность Рейчел Сабатес-Уилер и Йоханнесу Кеттлю за их вклад в работу над этим выпуском «Вестника социальной политики».

Источники

Ginneken, W. van. 2010. *Making social security accessible to migrants* (Conference report, World Social Security Forum, Cape Town, 29 November – 4 December). Geneva, International Social Security Association. [Гиннекен ван, В., 2010. *Как сделать социальное обеспечение доступным для мигрантов* (Доклад на Всемирном форуме социального обеспечения в Кейптауне, 29 ноября – 4 декабря). Женева, Международная ассоциация социального обеспечения]

ISSA. 2009. *Good practices in social security: The case of MERCOSUR.* Geneva, International Social Security Association. <http://www.issa.int/News-Events/News2/Good-practices-in-social-security-The-case-of-MERCOSUR> (accessed on 09.03.2011). [МАСО, 2009. *Добросовестные практики в социальном обеспечении: Пример стран МЕРКОСУР.* Женева, Международная ассоциация социального обеспечения http://www.issa.int/News-Events/News2/Good-practices-in-social-security-The-case-of-MERCOSUR> (09.03.2011)]

ISSA. 2010. *ISSA strategy for the extension of social security coverage* (Conference report, World Social Security Forum, Cape Town, 29 November – 4 December). Geneva, International Social Security Association. [МАСО, 2010. *Стратегия МАСО по расширению охвата социальным обеспечением* (Доклад на Всемирном форуме социального обеспечения в Кейптауне, 29 ноября – 4 декабря). Женева, Международная ассоциация социального обеспечения]

Sabates-Wheeler, R.; Koettl, J. 2010. «Social protection for migrants: The challenges of delivery in the context of changing migration flows», in *International Social Security Review,* Vol. 63. No. 3-4. [Сабатес-Уилер, Р., Кеттль, Й., 2010. «Социальная защита мигрантов: Трудности обеспечения в контексте меняющихся миграционных потоков», в «Международном обозрении социального обеспечения», вып. 63, №3-4]

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