

Кампания MOT по созданию систем элементарного социального обеспечения для всех

Ассане Диоп

Международное бюро труда

1. Социальное обеспечение относится к правам человека

В статье 22 Всеобщей декларации прав человека записано: «Каждый человек как член общества имеет право на социальное обеспечение». Спустя уже почти шестьдесят лет с момента ее провозглашения для 80% населения земного шара это все еще остается мечтой.

Кампания MOT по созданию систем социального обеспечения для всех (Social security for all) преследует в конечном итоге одну-единственную цель – дать всем людям возможность реализовать это право. Для того чтобы добиться реализации этой цели как можно раньше, мы выступаем за скорейшее введение ряда элементарных социальных выплат скромных размеров для всех жителей нашей планеты. Это – ключевое послание данной кампании.

Для многих людей такие элементарные выплаты способны решить вопрос о том, будут ли они вести достойную жизнь либо влачить жалкое существование, если не вопрос о жизни или преждевременной смерти. Каждый год в одной лишь Африке миллионы детей в возрасте до пяти лет умирают только потому, что не имеют доступа к необходимому медицинскому обеспечению и не имеют дохода, который бы позволил купить им что-либо съедобное. Мы не имеем права ждать еще дольше. Каждый день, которому мы даем пройти просто так, означает для людей смерть. Прежде всего, мы не можем дожидаться, пока последствия экономического роста чудесным образом сами по себе «просочатся» к бедным. Мы должны прокладывать «каналы», способствующие превращению подобных «ручейков» в надежные потоки, действительно доходящие до нуждающихся.

2. Элементы базового социального обеспечения для всех

По многолетнему опыту стран ОЭСР мы знаем, что социальная защита представляет собой действенный инструмент борьбы с бедностью и неравенством. В

Африке, Латинской Америке и Азии существует также целый ряд наглядных положительных примеров того, как может быть успешно введено всеобщее социальное обеспечение в скромных объемах. Так, например, в Южной Африке, в Намибии и в Маврикии всеобщая базовая пенсия внесла позитивный вклад в борьбу с бедностью. В таких странах как Бразилия и Мексика, а также в некоторых регионах Индии был обретен солидный опыт того, как можно использовать для борьбы с бедностью социальные трансфертные платежи. Как показывает опыт, первую Цель Развития Тысячелетия (ЦРТ), а именно сокращение бедности наполовину к 2015 году, можно достичь значительно легче, если ввести в странах с низкими доходами населения элементарное социальное обеспечение. Такое базовое социальное обеспечение может состоять из четырех элементов:

- доступ к жизненно важным медицинским услугам,
- выплата детских пособий, с тем чтобы дети ходили в школу, а не на работу,
- скромная социальная помощь нуждающимся со стороны трудоустроенного населения и
- пенсионное обеспечение для пожилых людей и инвалидов.

- По нашему мнению, сказанное выше в самых общих чертах описывает элементы некой всемирной системы минимального социального обеспечения. Ввиду продолжающихся процессов глобализации подобное минимальное социальное обеспечение должно распределяться справедливым образом, с тем чтобы оно шло на пользу всем нуждающимся, а не только немногочисленным счастливым. Минимальное социальное обеспечение повышает солидарность внутри обществ и улучшает условия по организации трудящихся и ведению тарифных переговоров, нацеленных на улучшение условий труда и более справедливую его оплату, поскольку оно снижает степень зависимости трудящихся от отдельных работодателей.

3. Базовое обеспечение для всех – возможно

Даже если мы мечтаем о некой универсальной социальной защищенности, мы все же не являемся просто мечтателями. Мы должны показать, что подобное возможно. Для этого мы должны доказать, что такие системы можно оплатить, и что они являются экономически эффективными, что социальные выплаты можно профинансировать, и что можно сделать так, чтобы последние достигали нуждающихся. Рассмотрим, как это выглядит в деталях.

Ответ на вопрос о том, могут ли осуществляться такие социальные выплаты, может быть получен довольно быстро. Кто хоть раз видел, как с помощью бразильской системы Bolsa Familiar предоставляется поддержка семьям, когда дети ходят в школы, а не на работу, и как в Намибии через всеобщую пенсионную систему выплачиваются пенсии сельскому населению, тот знает, что мы сможем осуществить это, если мы готовы инвестировать в создание адекватных административных структур.

Финансируемость

Второй центральной темой продолжает оставаться финансируемость. Наши актуарии уже неоднократно подсчитывали, что элементарное социальное обеспечение для всех людей, которым приходится жить на менее чем один доллар в день, обходилось бы меньше чем в 2 процента глобального валового внутреннего продукта. Дефицита в глобальных ресурсах, с помощью которых социальное обеспечение могло бы быть превращено в центральный инструмент для борьбы с бедностью, нет. Однако имеется недостаток политической воли либо понимания на местном, национальном и международном уровнях.

Несмотря на возможные положительные последствия для социального положения бедных слоев населения инвестиции в социальные системы до сих пор не входили в содержание стратегий по содействию развитию стран с низкими доходами населения. Многочисленные специалисты, занимавшиеся вопросами развития, слишком долгое время исходили из того, что свободных налоговых поступлений в странах с низкими доходами населения недостаточно для финансирования выплат в социальной сфере, и что самые бедные страны просто не в состоянии позволить себе хотя бы даже и самой скромной системы социального обеспечения. Последнее заключение все больше выявляется как ошибочное, поскольку многое говорит в пользу того, что некий минимальный набор социальных выплат может быть профинансирован даже в самых бедных странах, что подтверждают последние исследования Международного бюро труда (МБТ) по затратам на минимальное социальное обеспечение в Африканской Субсахаре и Азии. Серьезные доказательства того, что возможно финансирование и базового пенсионного обеспечения, поступили из Африки и Латинской Америки. По странам Африки нами были проведены расчеты, которые показали, что скромная паушальная пенсионная сумма в комбинации с всеобщим детским пособием, возможно, поставленным в зависимость от посещения школы, могла бы сократить количество бедных в бедных развивающихся странах на 40 процентов, в то время как соответствующие затраты составили бы 3–4 процента валового внутреннего продукта (ВВП)¹. Индийская программа гарантированной занятости, гарантирующая бедным трудоустройство в государственном секторе на минимальное количество рабочих дней с минимальным размером оплаты труда, обходится, по разным оценкам, всего в 1 процент ВВП страны. Суммы подобных затрат кажутся вполне обозримыми. Еще в 1990-е годы в Африке на социальные выплаты расходовалось более 4 процентов ВВП, а в настоящее время совокупный объем государственных расходов во многих странах составляет приблизительно 14 процентов ВВП.

Экономичность

Таким образом, мы подошли к теме экономичности, возможно, наиболее сложному вопросу в мире неоклассики. Кто хочет убедить правительства и общества в необходимости инвестирования в социальную сферу, тот должен поставить под вопрос существующие мифы традиционной политики содействия развивающимся странам, которые гласят: *«Прежде чем быть в состоянии позволить себе системы социальных трансфертных платежей либо социального*

1 См. ILO: Cash benefits in low income countries: Simulating the effects on Poverty reductions for Senegal and Tanzania, Discussion paper 15, August 2006 [«Денежные пособия в странах с низкими доходами населения. Моделирование эффектов сокращения бедности в Сенегале и Танзании», МОТ, документ для обсуждения № 15, август 2006 г.]

обеспечения, непосредственным образом влияющие на ситуацию с бедностью, в этих странах должен произойти экономический рост». Следует разъяснить, что экономический рост в этих странах будет возможен и тогда, когда в них будет царить справедливость.

Мы убеждены в том, что развивающиеся страны могут позволить себе борьбу с бедностью с помощью систем социальных выплат на гораздо более ранней стадии своего экономического развития, чем это предполагалось до сих пор. При рассмотрении данного вопроса в исторической и глобальной перспективе становится ясно, что наибольшего успеха в достижении устойчивого экономического роста и долговременного сокращения бедности добились те страны, которые создали обширную социальную сеть. Возможно, наличие причинно-следственной связи между социальной защищенностью и экономической мощью и нельзя доказать непосредственно математически, однако нам известно, что во всех странах, добившихся успехов, господствуют одновременно и та и другая. И не существует никаких сомнений в том, что страны ОЭСР решились на ширококомасштабное инвестирование в социальную сферу (сегодняшний общий уровень такого инвестирования составляет более 20 процентов ВВП) как часть долгосрочной стратегии экономического роста и сокращения бедности. Эти страны попытались реализовать экономический рост в условиях социальной справедливости, что имело успех.

Мы должны разъяснить, что социальная защищенность не влечет за собой постоянной нагрузки на экономику. Программы элементарного социального обеспечения будут получать поддержку, только если нам удастся убедительно доказать, что они означают инвестирование в процесс социально-экономического развития. К счастью, у нас есть убедительные экономические аргументы, говорящие в пользу инвестирования в социальную сферу. Даже Всемирный банк (ВБ) в своем «Отчете о мировом развитии за 2005 год» разделяет мнение, что бедность представляет собой угрозу для безопасности, а отсутствие безопасности пагубно влияет на инвестиционный климат. Помимо этого, люди, имеющие минимальное материальное обеспечение, скорее готовы брать на себя предпринимательские риски, и только здоровые и не голодные люди способны продуктивно трудиться, а высокообразованные люди еще более продуктивны, чем остальные.

Мы также верим в то, что заблаговременное инвестирование в элементарное социальное обеспечение в конечном итоге ничего не стоит. Помимо этого, следует ожидать позитивных экономических эффектов. Сделаем небольшой подсчет. Известно, что мексиканская программа *Oportunidades*, предусматривающая выплаты наличными в зависимости от опреде-

ленных условий, сокращает количество больничных дней у взрослых приблизительно на 19 %. Таким образом, от нее исходит значительный импульс в плане повышения продуктивности. Программа «Наличные на образование» в Бангладеш дает получателям дополнительные 25 % средств к существованию, что также является индикатором толчка к росту продуктивности. Предположим, что благодаря возросшей в результате элементарного социального обеспечения продуктивности нам удастся достичь роста ВВП в общей сложности всего лишь на 10 %. Тогда столь скромные программы будут сами окупаться в кратчайшие сроки. В долгосрочной перспективе, после определенного инвестирования в процедуры взимания налогов, вместе с экономическим ростом возросли бы и налоговые поступления в бюджеты, что создало бы дополнительные доходные возможности для финансирования таких социальных выплат.

Таким образом, элементарное социальное обеспечение для всех является возможным со всех точек зрения: административно-технической, налоговой и экономической.

4. Что необходимо, для того чтобы продвинуться дальше?

Каковы же предпосылки содействия созданию систем базового социального обеспечения? В сущности, речь идет о четырех вещах:

- (1) международных нормах, закрепляющих минимальный уровень социального обеспечения, на которые могут ссылаться национальные группы интересов, чтобы продвигать создание национальных программ; эти нормы следовало бы учитывать в международной деятельности в рамках реализации политики помощи развивающимся странам;
- (2) национальных планах действий по обеспечению социальной защиты, предусматривающих правдоподобную и прагматичную «программу действий» по развитию системы социальных выплат, введению процедур взимания налогов и утверждению бюджетов для создания необходимых финансовых возможностей; в рамках данной кампании МОТ странам предлагается поддержка при разработке подобных планов;
- (3) вероятно, также о международных финансовых средствах на создание национальных «мощностей» для планирования, управления и, предположительно, временного частичного финансирования осуществления таких планов развития;
- (4) и, возможно, самое важное: для осуществления таких перемен требуются влиятельные сторонники внутри страны. Нам требуются общественные движения, способные внести тему минимального социального обеспечения в общенациональных масштабах в политическую «повестку

дня» и возглавить процесс формирования политической воли. В большинстве стран самыми большими и заслуживающими доверия группами интересов являются профсоюзы, поэтому, согласно логике, они и должны взять на себя эту роль. Профсоюзы обладают наиболее обширным опытом проведения кампаний, а также опытом работы в качестве партнеров по переговорам, содержанием которых является проведение социальных реформ.

5. Выводы

Для того чтобы гарантировать базовое социальное обеспечение для всех, необходимы определенные инвестиции финансового характера, равно как и перемены во взглядах и позициях. В ходе осуществления таких перемен нам будет требоваться полная поддержка профсоюзных организаций. В долгосрочной перспективе реализация такого подхода не влечет за собой никаких действительных экономических затрат. И как показывает опыт, имеются хорошие шансы добиться стремительного экономического роста, если как можно скорее начать реализовывать в развивающихся странах подобные программы элементарного социального обеспечения. Эффект «просачивания» (благополучия богатых людей до уровня людей с низкими доходами) мог бы давать и обратную отдачу в виде стимулирующего воздействия социального прогресса на экономический рост. В то же время такое социальное обеспечение дало бы людям шанс на более достойную, человеческую жизнь. Социальное обеспечение выгодно для всех.

Примечание

Данный текст возник на базе речи, которую Ассане Диоп произнесла по случаю проведения Фондом имени Фридриха Эберта подиумной дискуссии на тему «Социальная защита и человеческие условия труда для всех: где же требуются профсоюзы?» в рамках Всемирного социального форума в Найроби в январе 2007 года.

Об авторе:

Ассане Диоп – исполнительный директор «подразделения социальной защиты» при Международном бюро труда (МБТ) в Женеве.

Указатель литературы:

- Cichon, M. and W. Scholz (2006). Social security, social impact and economic performance: A farewell to three famous myths. Paper for DFID/GTZ/ILO Seminar on Challenging the development paradigm: Rethinking the role of social security in state building, Geneva, September 2006 [Кишон, М. и В. Шольц (2006): «Социальное обеспечение, социальный эффект и экономические показатели. Прощание с тремя распространенными мифами», доклад для британского Департамента по международному развитию (DFID), германского Общества по техническому сотрудничеству (GTZ) и Международной организации труда (МОТ), семинар по теме «Вызов парадигме развития. Переосмысление роли социального обеспечения в государственном строительстве», Женева, сентябрь 2006 г.].
- Gassmann, F. and C. Behrendt (2006). Cash benefits in low-income countries: Simulating the effects on poverty reduction for Senegal and Tanzania. International Labour Office, ILO, Issues in Social Protection, Discussion Paper No. 15. Geneva [Гассманн, Ф. и К. Берендт (2006): «Денежные пособия в странах с низкими доходами населения. Моделирование эффектов сокращения бедности в Сенегале и Танзании», Международное бюро труда, МОТ, «Вопросы социальной защиты», документ для обсуждения № 15, Женева, 2006 г.].
- ILO (2007), Towards Globalization for the People: The role of social protection in shaping the Social Dimension of Globalization, ILO Background Note to the Intervention of G8 Labour and Employment Ministers Conference, Dresden, Germany, 6 to 8 May 2007 [МОТ (2007): «К глобализации для людей. Роль социальной защиты в формировании социального измерения глобализации», сопроводительная записка МОТ для посредничества на конференции министров труда и занятости стран «Большой восьмерки», Дрезден, Германия, 6-8 мая 2007 г.].
- Mizunoya, S., Behrendt, C., Pal, K., & Léger, F. (2006). Costing of basic social protection benefits for selected Asian countries: First results of a modelling exercise. International Labour Office ILO, Issues in Social Protection, Discussion Paper No. 17. Geneva [Мизуноя, С., Берендт, К., Пал, К. и Лежер, Ф. (2006): «Расчет затрат на выплату пособий по базовому социальному обеспечению для избранных стран Азии. Первые результаты моделирования», Международное бюро труда, МОТ, «Вопросы социальной защиты», документ для обсуждения № 17, Женева, 2006 г.].
- Pal, K., Behrendt, C., Léger, F., Cichon, M., & Hagemejer, K. (2005). Can low income countries afford basic social protection? First results of a modelling exercise. Geneva: ILO, Issues in Social Protection, Discussion Paper No. 13 [Пал, К., Берендт, К., Лежер, Ф. Кишон, М. и Хагемейер, К. (2005): «Могут ли страны с низкими доходами населения позволить себе базовое социальное обеспечение? Первые результаты моделирования», МОТ, «Вопросы социальной защиты», документ для обсуждения № 13, Женева, 2005 г.].
- Townsend, P. (2006). The Right to Social Security and National Development: Lessons from OECD experience for low-income countries. International Labour Organization, Social Security Department, Discussion Paper 18 [Таунсенд, П. (2006): «Право на социальное обеспечение и национальное развитие. Уроки из опыта ОЭСР для стран с низкими доходами населения», Международная организация труда, Департамент социальной защиты, документ для обсуждения № 18, 2006].

Фонд им. Фридриха Эберта, отдел международного сотрудничества по содействию развитию, программа «Глобальная профсоюзная политика»

Friedrich-Ebert-Stiftung, Division for International Cooperation, Global Trade Union Program

10785, г. Берлин, Хирошима штрассе, д. 28, факс: ++49 30 26935-9211

Hiroshimastraße 28, 10785 Berlin, Fax: ++49 30 26935-9211

Данный бюллетень можно скачать из Интернета по адресу: <http://www.fes.de/gewerkschaften>

To download the briefing papers please use: <http://www.fes.de/gewerkschaften>

Райнер Радермахер (Reiner Radermacher), тел.: ++49 30 26935-7458, e-mail: Reiner.Radermacher@fes.de

Синди Эспиг (Cindy Espig), тел.: ++49 30 26935-7487, e-mail: Cindy.Espig@fes.de