***Статья Президента АО "ГФСС" Курманова А.М. на тему "Глобальные проблемы социального обеспечения. Национальные ответы на вызовы дня"***

|  |
| --- |
|  |

                         ГЛОБАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ. НАЦИОНАЛЬНЫЕ ОТВЕТЫ НА ВЫЗОВЫ ДНЯ

     Социальное государство - феномен двадцатого столетия. Возникшее в промышленно развитых странах, оно стало воплощением эффективной реализации социальных функций государства: социальной защиты отдельных категорий граждан, обеспечения доступного качественного образования и здравоохранения, развития институтов социального обеспечения и социального страхования, сглаживания социального неравенства, преодоления бедности. Это вызвало значительный рост совокупных государственных расходов, в том числе социальных, доля которых в ВВП большинства благополучных государств превысила 40 %, а отдельных из них (Дания и Швеция) достигла почти 60%.
       Несмотря на всеобщее признание социального обеспечения в качестве основополагающего права человека и жизненно важного компонента социально-экономического развития, большинство населения мира лишено какой-либо защиты. По данным Международного бюро труда (2011г.) лишь около 20% населения трудоспособного возраста в мире (и их семьи), по расчетам, имеют реальный доступ к всеобъемлющим системам социального обеспечения.
Таблица 1.
                                                                     **Расходы на социальную сферу в мире, в % к ВВП**

     В Послании Президента Республики Казахстан – Лидера нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана «Стратегия «Казахстан – 2050» Новый политический курс состоявшегося государства» отмечается, что: «В настоящее время одна из самых больших мировых проблем – усиливающаяся социальная нестабильность. Ее основная причина – социальное неравенство. Сегодня в мире около двухсот миллионов не могут найти работу. Даже в Европейском Союзе безработица находится на самом высоком уровне за последние десятилетия и провоцирует многочисленные массовые беспорядки».
     Вместе с тем в последние два десятилетия кардинально изменились внешние и внутренние условия реализации социальных функций государ-ства. Углубление глобальных процессов во всех областях общественной жизни и прежде всего - в экономической сфере, динамизация межгосудар-ственного перемещения товаров, услуг, капитала и рабочей силы привели не только к ускорению темпов роста мировой экономики, но и к усилению глобальной конкуренции.
    Глобализация затрагивает не только экономическое, но и социальное пространство. Она разрушает сложившийся социальный порядок, базирующийся на экономическом доминировании ведущих западных стран. Очевидно, что традиционные методы реализации государственной социальной политики, основанные на масштабном перераспределении доходов и социальной солидарности различных социальных групп, в со¬временных условиях, когда возрастает значение внешних факторов соци¬ально-экономического развития, становятся всё менее адекватными.
   Последствия глобального финансово-экономического кризиса 2008-2009 годов, разрастающийся долговой кризис зоны евро, способный разрушить саму идею «европейской семьи», прогнозируемая долгосрочная рецессия ведущих западных экономик ещё более обострят проблему реализации социальных обязательств государства перед своими гражданами, усилят конфликтность общественного развития.
       Не исключена смена экономической и социальной парадигмы, обусловленная острым кризисом идеологии, теории и практики сложившейся модели социального государства, ресурсы которого исчерпаны. Наступило время расплачиваться по накопленным долгам, но эта процедура чрезвычайно болезненная, так как неизбежно приведёт к сокращению социальных расходов и снижению качества жизни значительной части общества.
    Кризис продемонстрировал, какую важную роль играет социальное обеспечение в жизни общества в период кризиса и посткризиного восстановления. В тяжелые времена социальное обеспечение является незаменимым экономическим, социальным и политическим стабилизатором как для отдельных граждан, так и для общества в целом. Однако это не единственная функция социального обеспечения. Оно является инструментом борьбы с бедностью и ее предотвращения, уменьшает разрыв в доходах до разумного уровня, содействует укреплению человеческого капитала и повышению производительности труда. Таким образом, социальное обеспечение является одним из условий устойчивого экономического и социального развития, необходимой предпосылкой развития общества, а также одним из условий существования современного демократического государства.
      Важнейшими характеристиками социального государства, по мнению международных экспертов, служат следующие показатели:
– высокие расходы общества на заработную плату (40-60% ВВП);
– развитая система социальной защиты, расходы на которую составляют не менее 20-25% ВВП;
– высокая доля социальных расходов в государственном бюджете на здравоохранение (7-9% ВВП) и образование (4-6% ВВП);
– системная государственная деятельность по обеспечению занятости, создание условий для внедрения эффективных систем профессиональной подготовки, переподготовки и трудоустройства широких слоев населения.
      Система социальной защиты – это сфера жизненно важных интересов населения. Ее качественные и количественные характеристики свидетельствуют об уровне социального, экономического и культурного развития государства и общества. Право на социальную защиту – это признанное международным сообществом и гарантированная государством возможность человека удовлетворять свои физиологические, социальные и духовные потребности в объеме, необходимом для поддержания достойной жизни. Вопросы устройства национальной системы социальной защиты во многом определяют порядок в стране, степень согласия в обществе, устойчивость и динамику экономического и социального развития.
      Социальная защита в том или ином виде существует в каждом государстве, но всеми ее видами обладает лишь ограниченное число стран. По данным МОТ лишь треть государств мира, жители которых составляют 28% мирового населения, имеют полноценные системы социальной защиты, включающие все виды социального обеспечения в соответствии с Конвенцией МОТ №102. Хотя в некоторых регионах мира и отмечался определенный прогресс с точки зрения расширения сферы охвата социального обеспечения, в других отмечался застой или даже свертывание соответствующих систем. Во многих странах расширение неформальных форм занятости привело к застойным явлениям или даже к снижению уровней охвата социального обеспечения.
    Практически повсеместно, за исключением развитых стран, системы пенсий по старости охватывают главным образом работников формального сектора экономики, то есть сотрудников бюджетной сферы и крупных компаний. Самый высокий уровень охвата зафиксирован в Европе и Северной Америке, а самый низкий – в Азии и Африке. В странах с высоким уровнем доходов пенсию в той или иной форме получают 75% населения, в странах с низким доходом – 20% лиц пожилого возраст (табл. 2).
Таблица 2.
                                                                      **Показатели реального охвата социальным обеспечением**

     Республика Казахстан – это правовое демократическое государство, которое провозглашает высшей ценностью человека и создает условия для обеспечения достойной жизни и свободного развития граждан страны. Социальная политика государства направлена на установление государственного и общественного порядка, на обеспечение материального благополучия всех граждан и равные возможности развития в соответствии с индивидуальными способностями.
    За годы после обретения государственного суверенитета в Казахстане шел рост систем социальной защиты, непрерывное расширение круга лиц, имеющих право пользоваться результатами государственной социальной политики, направленной на обеспечение гарантий минимального уровня жизни. За эти годы реализована концепция ответственности Казахстана как социального государства за обеспечение высокого уровня и качества жизни всем гражданам.
    Процесс интеграции Казахстана в систему мировых хозяйственных связей в 90-е годы был очень сложным, что было обусловлено рядом причин. Во-первых, процесс совпал с радикальными экономическими реформами; во-вторых, в процессе развертывания социальных реформ правительство должно было своевременно выработать необходимые меры по использованию положительных и нейтрализации негативных моментов в процессе мониторинга текущего состояния и развития систем социального обеспечения в странах мира. Стабилизация социально-экономического положения страны позволила перейти от локальных мероприятий по преодолению бедности и выравниванию уровня доходов малообеспеченных слоев населения к полномасштабным реформам системы социального обеспечения.
      Созданная в Казахстане многоуровневая система социальной защиты, соответствует рекомендациям международных социальных организаций для развитых стран мира, включает накопительную систему пенсионного обеспечения, обязательное социальное страхование, социальную помощь и обслуживание. Тем не менее, Казахстан как участник мирового хозяйства, так же подвержен воздействию негативных процессов, вызванных глобализацией и связанных с ней кризисом концепций социального государства, приводящих к неустойчивости национальных экономик.
     МАСО выделяет пять важных вызовов, вызванных глобализацией, с которыми сегодня сталкивается социальное обеспечение. Прежде всего, это низкий уровень охвата социальным обеспечением в большинстве развивающихся государств. Во-вторых, в условиях ограниченности ресурсов становится сложнее решать проблему адекватности размеров пенсий и пособий при достигнутом высоком уровне жизни получателей в развитых странах. В-третьих, сложность учета происходящих демографических тенденций во всех регионах, угрожающих устойчивости пенсионных систем и экономическому росту. В-четвертых, сокращение численности занятых в развитых странах на рынке труда, в свою очередь, значительно сокращает масштабы поступления налогов и социальных отчислений. В-пятых, резкое усиление в условиях глобализации массовой миграции вызывает сложность организации защиты трудящихся-мигрантов.
     Процесс демографического старения населения обычно определяется как увеличение доли лиц пожилых и старших возрастов в общей численности населения. В действительности он затрагивает все возрастные группы населения. Феномен старения населения обусловлен как снижением смертности, так и рождаемости. Данная тенденция складывается, прежде всего, в развитых странах мира, причем высокие темпы старения населения сокращают время, отпущенное на адаптацию социальных систем к изменяющимся условиям.
     Последствия старения населения многообразны и охватывают как экономические, так и социальные аспекты: повышение расходов общества на поддержку пожилых, изменения условий жизни и структуры семьи, а также отношений между поколениями. Так, в результате увеличения доли пожилых в общей численности населения возникает коэффициент зависимости нетрудоспособных (детей и пожилых) относительно трудоспособной группы населения. Поэтому, складывающиеся демографические изменения в развитых странах мира, в которых по расчетам МОТ в 2050 году пожилые граждане составят треть населения, приведут к тому, что пенсионное обеспечение уже в среднесрочной перспективе станет крупнейшей статьей общественных расходов (табл. 3).
Таблица 3.
                                                                        **Старение населения: демографические тенденции**

      Все системы социального обеспечения являются схемами перераспределения доходов, существующими на средства национальной экономики, большинства развитых стран в основном за счет социальных страховых отчислений работников формального сектора, за счет общих налоговых поступлений в менее развитых странах. Основным механизмом сохранения существующего уровня социального обеспечения является трансформация существующей модели финансовой нагрузки с помощью повышения тарифов взносов, увеличения возраста выхода на пенсию, уменьшения размеров пенсий (так называемые «параметрические реформы»). В условиях сложившегося в развитых странах высокого уровня обеспечения пенсионеров эти меры вызывают активное противодействие как предпринимателей, так и граждан, хотя другой альтернативы, кроме параметрических реформ, для этих стран нет.
     Другим направлением реформирования социальной защиты является ее переход на принципы личной ответственности индивида за свое обеспечение в старости. Причем цели реформы должна быть социально приемлемыми и экономически обоснованными, а также учитывать реалии демографического положения и рынка труда. В первую очередь она должна отвечать интересам граждан, а поэтому требует достижения более широкого общественного консенсуса, поскольку правовое и экономическое регулирование пенсионных систем распространяет свое влияние не на одно поколение работающих и пенсионеров.
   Это направление социальной реформы в экономически развитых странах признается как очевидно эффективное, но, в то же время трудно реализуемое в ближайшей и среднесрочной перспективе, так как демографические тенденции и реальное состояние рынка труда, а также большие финансовые затраты в переходный период делают радикальные реформы проблематичными. В то же время для развивающихся стран такой подход возможен и в социально-политическом плане предсказуем.
     Глобализация и мировой экономический кризис показали, что социальное государство может отвечать только за социальные риски «неотвратимой силы» (категории граждан, находящихся в зоне бедности: инвалиды детства, ранние формы инвалидности, многодетные семьи), которым обеспечивается материальная поддержка на уровне прожиточного минимума или другого социального индикатора. В то же время, финансирование все возрастающего дефицита фондов социального страхования, образующегося вследствие ежегодного уменьшения числа плательщиков взносов при постоянном росте численности пенсионеров и других категорий получателей, требует или урезания других статей бюджета, или заимствования на внешних рынках путем размещения на финансовых рынках государственных ценных бумаг. Ярким примером может служить Греция, которая много лет заимствуя финансовые ресурсы на эти цели, оказалась в долговой яме.
    В Казахстане в переходный период был использован концептуальный подход социальной политики о личной ответственности граждан за социальное обеспечение, которая реализуется через индивидуальные пенсионные накопления, а защита от наступления социальных рисков в ходе трудовой деятельности возложена на систему обязательного социального страхования. Финансирование базовых социальных гарантий возложена на государство за счет бюджетных средств, включающая в себя государственные базовые социальные пособия и систему социальное помощи и социального обслуживания. В Послании Президента РК, Лидера нации Н.А. Назарбаева «Стратегия Казахстан – 2050» определено, что «государство должно оказывать социальную поддержку только тем группам, которые в этом нуждаются, государственные пособия должны получать только те, кто реально не может работать».
      Недавний финансовый кризис еще раз продемонстрировал, как важно для любой страны иметь всеохватывающую систему социального обеспечения. В период кризиса она не только смягчает последствие экономического спада для пенсионеров, работников и их семей, укрепляя тем самым социальную стабильность, но и служит экономическим стабилизатором, поддерживая общий уровень спроса на рынке и способствуя оздоровлению экономики. Большинство стран из-за дефицита средств были вынуждены идти на непопулярные меры, например на сокращение размеров пособий, в ряде случаев на увеличение пособий наиболее нуждающимся категориям получателей. В Республике Казахстан наоборот были на треть повышены пенсии по возрасту, увеличена продолжительность получения пособия по потере работы из государственного фонда социального страхования, рост всех остальных видов пособий проходил в обычном режиме. Эти меры позволили нивелировать последствия мирового финансового кризиса на казахстанскую экономику (табл. 4).
Таблица 4.
                                           **Ответ на кризис: меры, предпринятые в отдельных странах в 2008-2009 годах**

     Все системы социального обеспечения являются схемами перераспределения доходов, существующими на средства национальной экономики, в основном ее формального сектора. Именно степень формализации рынка труда определяет долю лиц, которые могут быть охвачены разными видами социального обеспечения, а также их долю участия в финансировании социальных трансфертов через взносы и налоги. Таким образом, при анализе охвата базовой и всесторонней социальной защитой в первую очередь следует рассмотреть функционирование международного и национального рынков труда.
    Основанное на уплате взносов социальное страхование, а также обязательное пенсионное накопительное обеспечение охватывают только лиц, занятых наемным трудом (тех, кто имеет официальный статус получателя заработной платы), и иногда членов их семей. Следовательно, как законодательно установленный, так и реальный охват этими программами тесно связан с тем, какую долю среди всех работающих граждан составляют лица, имеющие официальное место работы (табл. 5).
     Работники, поддерживающие менее формальные трудовые отношения, особенно в странах со средними и низкими доходами, как правило, не охвачены системой социального страхования, а также системами, основанными на частных накоплениях. Обычно так обстоят дела с самозанятыми работниками, работниками, занимающимися индивидуальной трудовой деятельностью, и другими категориями работников, занятых на непостоянной основе, которые часто представляют собой подавляющее большинство работников неформальной экономики.
    Кроме того, в некоторых странах работодатели и работники малых предприятий освобождаются от выплаты взносов по социальному обеспечению по отдельным положениям трудового законодательства и законодательства по социальному обеспечению. В других странах многие работники, хотя по закону и являются охваченными, на самом деле исключены из сферы защиты по социальному обеспечению по причине несовершенства механизмов правоприменения. Они представляют собой относительно высокую долю занятых лиц в странах с низкими и средними доходами.
Таблица 5.
                                                               **Показатели занятости в мире**

     Жители стран с рыночной экономикой часто сталкиваются с риском вынужденной безработицы. Следовательно, поддержка доходов безработных является одним из важнейших видов социального обеспечения. Программы пособий по безработице позволяют обычно на ограниченный срок поддержать доходы лиц, временно утративших занятость. Целью является предоставление им хотя бы частичного замещения дохода, которое позволит получателю поддержать определенный уровень жизни в переходный период, до тех пор, пока новое место работы не будет найдено.
       Размеры пособий по безработице обычно рассчитывают на основании предыдущих заработков, либо эти пособия имеют фиксированный размер. Если срок получения пособия по безработице истек, а трудоустроиться получателю так и не удалось, в ряде стран предусмотрены программы помощи безработным, в рамках которых лица, страдающие от хронической безработицы, могут и далее получать пособия (иногда на основе проверки доходов потенциального получателя). Поддержка доходов хронически безработных граждан и их семей часто заменяется общими программами социальной поддержки, основанными на проверке доходов.
      Помимо пособий по безработице, которые в некоторых странах дополняются семейными пособиями, программа может также предусматривать оплату медицинской и пенсионной страховки получателя. Тем не менее, предоставление безработным поддержки дохода должно всегда сопровождаться услугами служб по трудоустройству и мерами по расширению возможностей занятости. Сюда входит помощь в поиске нового места работы, а также необходимые консультации, обучение и переобучение.
      Кроме того, существуют такие меры, как привлечение к общественным работам или иные формы гарантированной занятости, дающие безработным возможность получения дохода. Однако безработные все равно могут нуждаться в трансфертах доходов в дополнение к своим заработкам, поскольку предлагаемая им работа, как правило, является низкооплачиваемой. Кроме того, им нужны и иные пособия (доступ к прочим формам социального страхования, таким как здравоохранение или пенсии), а поскольку общественные работы являются временным решением, их следует сочетать с мерами по повышению квалификации. Условия получения прав на пособие по безработице, его размеры и сроки выдачи обычно определяются национальным законодательством (табл. 6).
Таблица 6.
                                                                **Типы программ помощи безработным, 2008-2009 гг.**

      Мощный приток иммигрантов, выросших в принципиально иной культурной среде и стремящихся к наиболее полному использованию благ социального государства, а также появление второго-третьего поколения иммигрантов, утратившего связь с исторической родиной, но не адаптированных к новой среде является наиболее характерным признаком глобализации. В 2004 году 92-я сессия Международной конференции труда в своей резолюции о справедливом подходе к трудящимся-мигрантам в глобальной экономике заявила об острой необходимости принятия мер по защите прав на социальное обеспечение для трудящихся-мигрантов, число которых, по приблизительным оценкам, в 2010 году достигло 105,5 млн. человек. Трудящимся-мигрантам нередко отказывают в доступе к социальному обеспечению в стране пребывания, в частности по причине недостаточной длительности трудового стажа и пребывания на территории страны.
      Еще одним проявлением ущемления прав мигрантов является ограничение охвата социальным обеспечением только коренными или постоянными жителями. Кроме того, трудящиеся-мигранты, работающие в неформальном секторе экономики или имеющие неурегулированный статус, исключаются из охвата системы социального обеспечения. В то же время из-за своего отсутствия на родине эти трудящиеся рискуют и там потерять права на пособия по социальному обеспечению.
      Барьеры, стоящие перед социальным обеспечением трудящихся-мигрантов по всему миру, необходимо устранить, и это особенно важно в период кризиса. Трудящиеся-мигранты и их семьи находятся в числе наиболее уязвимых групп населения, так как первыми принимают на себя удар экономического кризиса. В стране пребывания мигранты обычно трудятся в строительстве, гостиничном и ресторанном бизнесе и промышленности – эти три сектора во время нынешнего экономического спада потеряли огромное количество рабочих мест. Экономический кризис приводит не только к общему снижению занятости, он влияет и на ее качество. В результате кризиса снизился объем средств, переводимых трудящимися-мигрантами на родину, что, скорее всего, скажется на защищенности семей мигрантов.
    Для защиты трудящихся-мигрантов создана международная правовая база, содержащая механизмы, специально разработанные для их социального обеспечения. Эти механизмы призваны координировать работу различных национальных систем социального обеспечения и гарантировать трудящимся-мигрантам права на социальное обеспечение наравне с коренными жителями страны пребывания и соблюдение этих прав – как уже приобретенных, так и приобретаемых. Не имеющие обязательной силы рекомендации МОТ по трудовой миграции (2005 г.) призывают заключать соглашения по социальному обеспечению. Эти договоры координируют работу систем социального обеспечения двух или более стран, что обеспечивает сохранению и признанию в других странах прав мигрантов на социальное обеспечение. Существуют и другие механизмы, например, включение положений о социальном обеспечении в программы временной трудовой миграции, а также временные схемы добровольного страхования в национальных системах социального обеспечения, которые страна происхождения предлагает своим находящимся за рубежом трудящимся-мигрантам и их семьям.
    Мировой опыт убедительно свидетельствует: социальное государство является закономерным результатом эволюционного развития общественных отношений. Признавая человека высшей ценностью, социальное государство видит свою историческую миссию в том, чтобы добиться такого уровня социально-экономического развития страны, который был бы достаточным для обеспечения достойной жизни каждому человеку, живущему на территории данного государства. Однако достижение этой цели – длительный, очень сложный и даже противоречивый процесс, о чем свидетельствует реальная практика развитых стран. Каждая страна, вставшая на этот путь, проходит его по-своему, но с учетом общих закономерностей формирования социального государства и его последующего развития.