



# *Переосмысление* **СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ**

Необходимы новые системы, которые не полагаются на традиционные трудовые договоры

Михал Рутковски

**М**еняющийся характер работы в корне меняет представление о традиционной занятости и ее преимуществах. В странах с развитой экономикой глобальные факторы перемен (технический прогресс, экономическая интеграция, демографические сдвиги, социальные и климатические изменения) бросают вызов эффективности сложившейся в индустриальную эпоху политики в области социального страхования, которая привязана к стабильным трудовым договорам. Эта политика обеспечила значительный прогресс, однако она также стала наносить все больше ущерба решениям в области предложения труда и официальной занятости.

Такие системы в богатых странах были разработаны во время широкого распространения идеи «одной работы на всю жизнь», при этом социальное страхование основывалось на обязательных взносах и налогах на доходы от официальной работы по найму. Новые виды трудовых отношений, не ограниченные рамками традиционных трудовых договоров, все чаще создают проблемы этой традиционной системе страхования, основанной на отчислениях с фонда заработной платы.

В развивающихся странах сфера трудовых отношений в основном была более разнообразной и подвижной. Следовательно, единообразие и стабильность работы, лежащие в основе традиционных систем социального страхования, в данном случае могли отсутствовать. В действительности уровень участия в системах и социального страхования и их охват оставались слабыми. В Бангладеш, Индии, Индонезии, Нигерии и Пакистане, на долю которых приходится порядка одной трети населения планеты, меньше 10 процентов людей охвачено системами социальной защиты, и эта цифра практически не менялась десятилетиями (см. рис. 1).

## Влияние технологий на работу

И хотя экономисты все еще не могут представить количественную оценку исчезнувших под влиянием технического прогресса рабочих мест, предположений на этот счет выдвигается предостаточно. Суть заключается в том, что технологии меняют то, как работают люди, а также условия, на которых они работают. Взамен бывших когда-то стандартными долгосрочных договоров цифровые технологии открывают дорогу более краткосрочным трудовым отношениям, зачастую посредством онлайн-платформ. Эти так называемые разовые сделанные работы делают определенные виды труда более доступными и гибкими. Более широкий доступ к цифровой инфраструктуре (через ноутбуки, планшеты и смартфоны) обеспечивает условия, в которых может процветать система предоставления услуг по запросу.

Трудно оценить размер сделанной экономики. Там же, где есть данные, цифры пока еще небольшие. По всему миру общее число внештатных работников составляет примерно 84 миллиона человек, или менее трех процентов от общей численности мировой рабочей силы, составляющей 3,5 миллиарда человек.

Невзирая на технический прогресс в странах с формирующимся рынком в огромных масштабах сохраняется неофициальная занятость — до 90 процентов в некоторых странах

с низкими и средними доходами. Поскольку последние технологические достижения размывают границу между официальной и неофициальной занятостью, наблюдается сближение характера работы в странах с развитой экономикой и странах с формирующимся рынком. Рынки труда становятся все более подвижными в странах с развитой экономикой, в то время как в странах с формирующимся рынком устойчиво сохраняются неофициальные отношения. Большинство проблем, с которыми сталкиваются краткосрочные или временные работники, даже в странах с развитой экономикой, аналогичны тем проблемам, с которыми сталкиваются работники в неофициальном секторе. Самозанятость, неофициальная работа по найму без каких-либо письменных договоров или мер защиты, а также в целом работа с низкой производительностью являются нормой в большинстве развивающихся стран. С точки зрения регулирования эти работники находятся в серой зоне, так как большинство законов в сфере трудовых отношений нечетко разъясняет роли и обязанности работодателя и работника. У этой группы работников часто отсутствует доступ к каким-либо льготам. У них нет пенсий, нет программ медицинского страхования или страхования на случай безработицы, а также каких-либо обычных преимуществ, предоставляемых официально работающим людям.

Вовсе не такого рода конвергенция ожидалась в XXI веке. Традиционно развитие экономики отождествлялось с ее формализацией. Это нашло свое отражение в самой структуре систем социальной защиты и трудового законодательства. Официальный трудовой договор о работе по найму по-прежнему является наиболее распространенной основой для мер защиты, предоставляемых программами социального страхования и нормативными актами, как те, которыми устанавливаются минимальный размер оплаты труда или выходное пособие. В результате изменений характера работы, вызванных технологиями, требования социальных пактов для работников от работодателей заменяются требованиями предоставления социальных пособий непосредственно государством.

## Новый общественный договор

Изначальным предназначением систем социальной защиты остается предотвращение бедности, покрытие катастрофических убытков, помощь домашним хозяйствам и рынкам в преодолении неопределенности, а также в конечном итоге обеспечение основы для более эффективных и справедливых экономических результатов. Этими целями руководствовались создатели «государства всеобщего благосостояния», как его стали называть позже, и они же должны продолжать служить и мотивом, и ориентиром для усилий по сохранению адекватных и эффективных систем социальной защиты.

Необходимы новые системы, удовлетворяющие потребности всех людей, независимо от того, как они взаимодействуют с рынком, для того чтобы зарабатывать себе на жизнь. Эти новые подходы также должны быть легче приспособляемыми и более устойчивыми к быстро меняющимся экономическим, социальным и демографическим факторам. Другими словами, необходим новый общественный договор.

В ходе проведения нами исследования меняющегося характера работы (World Bank, 2018) мы должны более внимательно



тивным механизмом распределения рисков, который не дает людям обнищать. В идеале решения об альтернативных вариантах финансирования следуют за рассмотрением целесообразности внедрения соответствующего инструмента политики (объединение рисков, сбережение или предотвращение) и принятия пропорциональных ответных мер политики с учетом существующих частных возможностей. Схематически пакет мер защиты от убытков в результате шоков в области жизнедеятельности представлен на рис. 2.

Круг в самом центре представляет собой гарантированную минимальную поддержку, необходимую для покрытия большинства катастрофических убытков с самыми большими социальными издержками, такими как нарушение жизнедеятельности, обрекающее семьи на бедность, в отношении которых нет реальных или действенных альтернатив на рынке. В идеале эти инциденты случаются относительно редко, но это не всегда так. В эту программу гарантированной минимальной поддержки могут быть включены меры, призванные охватить более частые, но менее убыточные события (например, структурная текучесть на рынке труда и выход на пенсию), которые при этом имеют очевидные и значительные внешние социальные выгоды. В трех остальных кругах видно, как ответственность за финансирование и оказание помощи постепенно смещается с чисто государственных ресурсов и прямого предоставления помощи к финансированию самими домашними хозяйствами или физическими лицами и помощи за счет рыночных схем.

### Возможен ли качественный скачок?

Технический прогресс, являющийся одним из глобальных факторов изменений в сфере трудовых отношений, также предоставляет государствам возможность отказаться от преобладавшей в индустриальную эпоху политики или совершить качественный скачок и предложить гражданам и жителям более эффективный механизм распределения рисков.

Индийская программа «прямой трансферт» — инновационное использование цифровых технологий для перевода прямых субсидий на банковские счета — является ярким примером того, что уже сегодня является возможным. В Гане в рамках программ трудоемких общественных работ были оцифрованы бумажные операции и широко внедрены биометрические машины. В результате время, необходимое для проведения платежей, сократилось с четырех месяцев до одной недели.

В настоящее время Всемирный банк инвестирует 15,1 млрд долл. США в системы предоставления услуг и связанные с ними технологии. Такие платформы, как социальные реестры, удостоверения личности и механизмы осуществления платежей, позволяют начать работу с неохваченными такими услугами группами населения. Например, примерно 75 000 девушек и женщин в сельских районах Замбии теперь могут выбирать, получать электронные платежи через банк, мобильный кошелек или предоплаченную карту. В Западной Африке базовая платформа удостоверения личности имеет цель охватить к 2028 году 100 миллионов человек на региональном уровне. Для того чтобы достичь целей в области развития человеческого потенциала, в Индонезии программой денежных трансфертов было охвачено 10 миллионов бедных семей, в том числе в самых удаленных восточных частях архипелага.

Рисунок 2

### Круги защиты

От государственного финансирования к частному финансированию, новый подход к обеспечению социальной безопасности



Источник: Packard et al., 2018. World Bank, Washington, DC.

Что касается настоятельной необходимости принятия новых моделей в области политики, то именно страны с самыми низкими доходами обладают определенным преимуществом: слабый охват населения в рамках политики индустриальной эпохи в области распределения рисков означает больше возможностей для совершения скачка к более современной системе социальной защиты. Как показал опыт в областях телефонии и финансовых услуг, ограниченный охват устаревших моделей позволяет странам легче внедрять новые подходы.

Инвестиции многих стран в развитие потенциала и систем для более эффективного выявления нуждающихся в помощи домашних хозяйств, оценки уязвимости и бедности, а также для более действенного предоставления денежных трансфертов являются важнейшими активами, которые превращают предлагаемые здесь политические идеи в реальные возможности.

Вместе мы можем влиять на будущее социальной защиты так, чтобы обеспечить широкую выгоду для всех людей, особенно для самых бедных. **ФР**

**МИХАЛ РУТКОВСКИ** — старший директор Всемирного банка по вопросам мировой практики в области социальной защиты и занятости.

### Литература:

Gentilini, Ugo. 2018. "What Lessons for Social Protection from Universal Health Coverage?" *Let's Talk Development* blog, World Bank, August 22.

Kuddo, Arvo, David Robalino, and Michael Weber. 2015. "Balancing Regulations to Promote Jobs: From Employment Contract to Unemployment Benefits." World Bank, Washington, DC.

Packard, Truman, Ugo Gentilini, Margaret Grosh, Philip O'Keefe, Robert Palacios, David Robalino, and Indhira Santos. 2018. "On Risk Sharing in the Diverse and Diversifying World of Work." *Social Protection and Jobs White Paper*, World Bank, Washington, DC.

Rutkowski, Michal. 2018. "A Glimpse into the Future of Social Protection." *Let's Talk Development* blog, World Bank, August 24.

World Bank. 2018. *World Development Report 2019: The Changing Nature of Work*. Washington, DC.