

Расширение социальной защиты в отношении работников неформальной экономики

Информационный бюллетень

март 2019 г.



В Аккре, Гана, Ребекка Литей, неформально занятая лоточница (или каяйеи), продает рыбу на рынке Агбогблоши. При поддержке WIEGO многие каяйеи рынка Агбогблоши смогли зарегистрироваться и получить более точную информацию о медицинских услугах, доступных через национальную систему страхования Ганы. Фото: Джонатан Торговник / Гетти Images Report

есмотря на то, что численность неформально занятых работников и работниц составляет более 60 % активного населения мира, то есть два миллиарда человек, зачастую, любая форма социальной защиты для них исключена. У них нет доступа к средствам защиты трудовой занятости, так как их трудовые отношения юридически не оформлены, и, зачастую, они не могут пользоваться средствами защиты,

предусматриваемыми для уязвимых бедных слоев населения, так как они представляют собой взрослое трудоспособное население. Кроме того, особые риски, которым подвержены работницы неформальной экономики, как в плане производства, так и социального воспроизводства, к сожалению, не находятся во главе списка приоритетов политики социальной защиты.

¹ MOT. 2018. Женщины и мужчины в неформальном секторе экономики: Статистический обзор. Третье издание. Женева: MOT. Доступен на вебсайте: https://www.ilo.org/ global/publications/books/WCMS 626831/lang--en/index.htm



В Дурбане, Южная Африка, ребенок спит пока его мать, уличный торговец рынка Варвик Джанкшин, продает свои товары. Из-за отсутствия альтернатив по уходу за детьми, у многих продавцов нет иного выбора, кроме как брать их с собой на работу. Фото: Азийе е Тафулени

Их исключение из социальной защиты является нарушением их права на социальное обеспечение, закрепленного Всеобщей декларацией прав человека (статьями 22 и 23) и принятыми международными нормами труда, такими, как 102 Конвенция МОТ о минимальных нормах социального обеспечения, <u>Рекомендация 202 МОТ о минимальных уровнях</u> социальной защиты и Рекомендация 204 МОТ о переходе от неформальной к формальной экономике. 2 Меры, предусматриваемые Конвенцией 102 Международной организации труда (МОТ) о минимальных нормах социального обеспечения, в случае непредвиденных обстоятельств, связанных с работой, обретают форму медицинского обслуживания, пособий по болезни, пособий по безработице, пособий по старости, выплат по несчастным случаям на производстве, семейных пособий, пособий по материнству, пособий по инвалидности и пособий по случаю потери кормильца. Кроме того, в отношении обеспечения минимального уровня социальной защиты, Рекомендацией 202 МОТ предусматривается «установление в национальных масштабах системы основных социальных гарантий, которые обеспечивают защиту, нацеленную на предотвращение и сокращение масштабов бедности, незащищенности и социальной изоляции

(cm.2)». Минимальные уровни социальной защиты, которые должны стать частью национальной системы социального обеспечения, направлены на то, чтобы лица, которые не могут работать, такие как дети и пожилые люди, могли пользоваться услугами здравоохранения и гарантированным доходом, и на продвижение предоставления услуг здравоохранения и пособий по болезни, по безработице, по инвалидности и по материнству в отношении лиц трудоспособного возраста. Минимальными нормами предполагается внесение универсальных пособий в национальное законодательство с целью охвата работников и работниц неформального сектора, являющихся частью бедных слоев рабочих. Схемы социальной защиты имеют важное значение для планов достойного труда, определенных МОТ, и составляют, а не заменяют, неотъемлемую часть трудового законодательства, защищающего права работников и работниц.

Согласно Рекомендации 204 МОТ, расширение социальных гарантий в отношении работников неформального сектора является одним из способов, облегчающих переход от неформальной к формальной экономике. Для понимания риска и уязвимости, свойственных неформальной экономике, а также возможностей расширения социальных гарантий,

² Со всеми конвенциями и рекомендациями MOT можно ознакомиться на сайте: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:1:

необходим гендерный и многомерный подход. Неформальная экономика характеризуется, в частности, своим многообразием — в ней представлены многие сектора, статусы занятости и места работы, которыми работники неформального экономики отличаются друг от друга — а также фактом того, что профессии, дающие наименьшую возможность получать высокий доход, больше всего представлены женщинами. В мировом масштабе, можно сказать, что женщины в неформальной экономике заняты в наименее оплачиваемых формах труда, работая на самих себя, как промышленные надомники и работая на семейных предприятиях. З Данная группа сфер занятости включает в себя уличных торговцев, сборщиков мусора и надомников.

Следует также отметить домашний труд, представляющий важный источник неформальной занятости для женщин, в частности, женщин-мигрантов, характеризующийся малым доходом, плохими условиями труда и отсутствием социальной защиты или недостаточными гарантиями в этой области. 4

Расширение социальной защиты в отношении работников неформальной экономики является одним из способов, облегчающих переход от неформальной экономики к формальной

Структура социальной защиты, определенная в Learning from experience: A gendered approach to social protection for workers in the informal economy (2000) (Извлечение уроков из опыта: гендерный подход социальной защиты работников неформальной экономики)⁵, анализе, который был проведен Франси Лунд и Смита Сривина, служит ориентиром для WIEGO, так как он охватывает риск, уязвимость и гарантии путем анализа логических связей между сферой занятости (сектор, статус занятости, место работы), этапом жизненного цикла и гендером.

Например, женщина, которая занимается уличной торговлей, ставит свое здоровье под угрозу работая на оживленных городских улицах. Загрязнение, долгие часы работы и большие грузы, которые она носит,

могут стать причиной болей в суставах и мышцах, а также респираторных заболеваний, не говоря уже о других вопросах заботы о своем здоровье, таких как сексуальное и репродуктивное здоровье, на всем протяжении своей жизни. Несмотря на то, что у нее есть возможность пройти лечение в государственной клинике, случается, что она туда не обращается, так как ей придется долго ждать своей очереди, и она рискует потерять свой дневной заработок.

Ее низкий заработок ограничивает ей доступ к страхованию по болезни, к частным медицинским услугам и услугам учреждений по уходу за детьми. Помимо этого, она не сможет получать пособия по материнству, так как она является самозанятой и не оплачивает социальные взносы. В старости, ввиду того, что на протяжении ее профессиональной жизни, ее доходы были малыми, у нее не будет достаточно сбережений для того, чтобы удовлетворить свои потребности в преклонном возрасте. Все же, она может получать социальную пенсию, но, по причине низкого уровня выплат, она вынуждена будет продолжать работать для того, чтобы компенсировать этот недостаток. Ей еще придется также заниматься детьми или другими пожилыми людьми, несмотря на то, что она сама будет все больше и больше нуждаться в медицинском уходе.

В плане норм труда МОТ и согласно рамкам, разработанным Лунд и Сривинас, социальное обеспечение, с точки зрения неформально занятых работниц, должно включать следующие элементы:

Справедливая оплата труда работников и работниц неформальной экономики: не все работники неформальной экономики являются бедными, но риск бедности очень велик среди работников неформальной экономики. 6 Программы социального страхования на основе взносов и добровольных отчислений зачастую служили для работников неформальной экономики возможностью расширения социальных гарантий, но доступ к ним, для тех, кто может делать взносы, ограничен. Самые уязвимые среди них, которые, в основном, представлены самозанятыми работницами (то есть теми, кто работает на самих себя, в сфере привлеченной занятости и на семейных предприятиях), зачастую, не имеют возможности участвовать в этих программах. Несмотря на то, что независимые работники

³ Чен. М. 2012. Неформальная экономика: Определения, теория и политика. Рабочий документ WIEGO № 1. Кембридж, МА: WIEGO. Доступен на: http://www.wiego.org/sites/wiego.org/files/publications/files/Chen WIEGO WP1.pdf

МОТ. 2016. Социальная защита для занятых на дому: ключевые тенденции политики и статистические данные. Женева: МОТ

⁵ Лунд, Ф.и С. Сринива. 2000. Извлечение уроков из опыта: Гендерный подход к социальной защите работников неформального сектора экономики. Женева: MOT. Доступно на: https://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_PUBL_9221121070_EN/lang--en/index.htm

⁶ Чен. М. 2012.



Эта надомная работница в Ахмедабаде, Индия, скатывает ароматические палочки. Это рутинное занятие, которое может привести к проблемам со здоровьем. Однако, не имея доступа к медицинской помощи, она, в дальнейшем, скорее всего, будет страдать от последствий своей работы, таких как боль в суставах. Фото: Лесли Вриенхук

неформальной экономики могут вступить в эти программы, у них, все же, нет работодателя, который бы делал взносы от их имени в схемы социального страхования, и они, в конечном итоге, вынуждены платить часть своего дохода пропорционально самому высокому уровню заработка работников формального сектора экономики. Схемы социальной помощи, такие как денежные переводы, финансируемые регрессивными налоговыми системами, также могут препятствовать дальнейшему перераспределению доходов, особенно в отсутствие качественных государственных услуг и охраны труда.

ii. Услуги, с учетом конкретных потребностей неформально занятых работников: установление тарифов на такие услуги, как здравоохранение, уход за детьми, водоснабжение и канализация, зачастую, мало учитывают влияние, которое они могут оказывать на гарантированный доход работников неформальной экономики. Риски и стоимость, вытекающие из этого несоответствия, рассматриваются с точки зрения доходов бедных работников, негативно складываясь на доходах работников неформальной экономики. Особенно остро это чувствуют на себе неформально занятые работницы ввиду их несоразмерной ответственности за заботу о детях, о больных и пожилых людях в своих семьях. Эта ситуация

осложняется из-за отсутствия базовых социальных услуг, таких как услуги здравоохранения и услуги по уходу за детьми. Например, работницы вынуждены оплачивать оказание дополнительной помощи в тех случаях, когда службы по уходу за детьми открываются и закрываются до и после начала их часов работы. Также, долгое время ожидания в учреждениях здравоохранения влекут за собой потерю их дневного заработка и разочарование в дальнейшем обращении к ним за медицинской помощью.

ііі. Комплексные пакеты социальных пособий: у работниц неформальной экономики нет ни отпусков по беременности, ни больничных отпусков. Когда они не могут работать, то теряют свой доход. Например, даже в случае продления отпуска по беременности, выплата денежного пособия не решает всех рисков, с которыми сталкиваются неформальные работницы, когда они отсутствуют на работе. В отсутствие трудовых договоров или муниципальных лицензий на торговлю, обеспечивающих их экономическую деятельность, они не имеют никаких гарантий относительно того, что смогут вернуться на работу после декретного отпуска или отпуска по болезни. В таких условиях, пособия по социальному обеспечению должны применяться на различных уровнях Государства и быть связаны с мерами по обеспечению занятости



Падма, представитель Ассоциации независимых работниц (SEWA), профсоюза бедных и независимых женщин неформальной экономики, проводит программу питания для матерей в Центре BALSEWA. Центр всесторонне решает проблемы женщин, работающих в неформальной экономике, предлагая доступные услуги по уходу за детьми, обследования и образовательные программы. Группа центра по уходу за детьми позволяет членам SEWA получать жизненно важный доход для своей семьи, в то время как их дети находятся в безопасной образовательной среде. Фото: Паула Бронштейн / Getty Images Reportage

посредством трудового законодательства в отношении неформальных наемных работников, как в случаях домашних работников, так и в случаях систем городского управления, когда речь идет о независимых работниках, осуществляющих свою деятельность в общественных городских местах, занятых уличной или рыночной торговлей, либо сбором мусора.

- iv. Достойный труд для всех неформально занятых работников сферы оказания услуг по уходу и социальных услуг: работники неформальной экономики участвуют в предоставлении социальных услуг в качестве работников коммунальных служб здравоохранения, занятых на дому или членов кооперативов по уходу за здоровьем. Их организации также могут оказывать услуги пошаговой доступности для того, чтобы неформально занятые работники имели доступ к государственным услугам и системам социальной защиты. Правительства и лица, оказывающие частные услуги, должны продвигать идею достойного труда для всех работников,
- занимающихся оказанием услуг, которые стремятся к признанию своих прав, как в качестве работников кооперативов, так и в качестве работников, предпочитающих работать независимо.
- v. Представительство неформально занятых работников: работники неформальной экономики, зачастую, не включаются в трехсторонние структуры между правительством, работодателями и профсоюзами, по причине того, что их не признают в качестве рабочих, или потому что им запрещено объединяться. В таких случаях, они должны быть представлены в механизмах разработки, реализации и управления системами социальной защиты. В самих организациях неформальных работников женщины должны быть представлены на всех уровнях управления для того, чтобы политики, занимающиеся социальным обеспечением, учитывали особые риски, которым подвержены работающие женщины.

⁷ МОТ и WIEGO. 2018. Кооперативы, отвечающие потребностям работников неформального сектора экономики по уходу за детьми. Женева: МОТ. Доступно на сайте: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/----emp_ent/---coop/documents/publication/wcms 626682.pdf

Принимая во внимание эту обеспокоенность, правительства могут расширить охват социальной защиты в отношении работников неформальной экономики четырьмя способами:

1. Программы универсальной социальной помощи, не основанные на взносах, такие, как перевод денежных средств наличными, или системы страхования, полностью основанные на дотациях, могут коснуться работников неформальной экономики и их семей. МОТ определяет социальную помощь, как «оказание услуг социального страхования, адаптированных к потребностям отдельного лица и финансируемых за счет общих доходов Государства, а не за счет индивидуальных отчислений». В Системы

Многие работники неформальной экономики не имеют прав на участие в программах социальной защиты, так как они не считаются очень бедными

социального обеспечения отличаются от универсальных дотаций социальной помощи своим ограниченным действием, ввиду того, что они направлены только на самые бедные слои и, в основном, предназначаются для лиц, выходящих за рамки рынка труда, например, детей, пожилых людей и лиц с ограниченной трудоспособностью.9 Многие работники неформальной экономики не имеют прав на участие в программах социальной защиты, так как они не считаются очень бедными, или, будучи взрослыми трудоспособного возраста, они не включены в целевые группы. ¹⁰ Условные переводы денежных средств наличными, такие как детские пособия, предназначенные для обучения и ухода за здоровьем, могут также вызвать дополнительную нагрузку на женщин, которые должны соответствовать условиям, продолжая работать для того, чтобы иметь доход.

Исходя из этого, правительства должны отдавать приоритет расширению условий для универсальных денежных переводов, нежели системе социального обеспечения для того, чтобы гарантировать источник дохода для работников неформальной

экономики на всей протяжении их жизни. Данный подход представляется особенно эффективным в отношении наиболее бедных работников неформальной экономики, способность которых по оплате взносов ограничена или сведена на нет. Учитывая, что женщины наибольшим образом заняты в мало оплачиваемой деятельности неформальной экономики, социальная помощь в виде универсальных пособий для детей, пособий по материнству и социальных пенсий, для некоторых, может исправить гендерные неравенства, которые возникают на рынке труда. Например, дотации на детей могут помочь женщинам оплачивать расходы по уходу за детьми, когда на их попечении находятся дети малого возраста. Также, пособия по материнству и социальные пенсии могут являться для них определенным источником дохода на тот период времени, когда они не могут работать. Программы универсальной социальной помощи финансируются за счет налоговых сборов и должны дополняться программами социального обеспечения, основанными на взносах, для внедрения финансово устойчивой национальной системы социального обеспечения.

Расширение программ социального страхования в отношении работников неформальной экономики представляет собой другую возможность, которая, в основном, направлена на тех, у кого есть определенная возможность внесения страховых платежей. Социальное страхование означает «предоставление услуг по социальному страхованию, финансируемых за счет взносов, которые, в основном, делятся между работодателем и работником, включая возможное участие в них государственной власти в форме дополнительных взносов или других дотаций.» 11 Не имея работодателя, независимые работники должны сами вносить отчисления на социальное обеспечение, которые, часто, представляют для них большое финансовое затруднение, являющееся также причиной краха систем на основе добровольных взносов, которые направлены на то, чтобы побудить работников неформальной экономики вступать в программы социального страхования. При этом, добровольные программы также обречены на провал, если они заключаются в прохождении сложных и неадаптированных процедур регистрации и, если работники не уверены в

преимуществах, которые они при этом получат от

⁸ МОТ. 2016. Глоссарий: Национальные диалоги на основе оценки социальной защиты. Женева: МОТ. Доступен на вебсайте: http://secsoc.ilo.org/abnd/abndlibrary.html

⁹ Всемирный банк. 2018. Состояние систем социальной защиты 2018. Washington D.C..

¹⁰ МОТ. 2017. Отчет о социальной защите в мире за 2017-2019г.г. Женева: МОТ. Доступен на вебсайте: https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS 604882/lang--en/index.htm

¹¹ MOT. 2016.

Государства. Правительства должны применять системы на основе взносов не только со стороны работников неформальной экономики, а также со стороны других лиц, таких, как органы власти, бенефициаров их труда и на основе перекрестной системы взносов, оплачиваемых формальным сектором экономики.

Несмотря на свою сложность, расширение социального страхования в отношении работников неформального сектора, не представляется невозможным. Способ, позволяющий это сделать, зависит і) от статуса работника в профессии и іі) от размера и формы неформальной экономики.

• В системах экономик, в которых есть много оплачиваемых работников неформального сектора, возможно установить рабочие взаимоотношения и обязать работодателей вносить отчисления через механизмы применения трудового законодательства. Например, в Южной Африке, домашние работники получают социальные выплаты через Фонд страхования на случай безработицы, взносы в который должны вносить работодатели.

Несмотря на свою сложность, расширение социального страхования в отношении работников неформальной экономики не представляется невозможным

- В странах, где имеется большое количество работников неформальной экономики, особенно самозанятых работников, они могут получать социальные пособия, которые взаимофинансируются работниками формального сектора и их работодателями. Например, в Уругвае, микро-предприниматели, которые вступают в программу единого налога, имеют право на получение выплат по программе социального страхования на основе взносов (за исключением пособий по безработице). Эта формула представляет собой эффективное средство расширения социального страхования, в частности, в отношении независимых работниц. 12
- Самозанятые работники в странах с высоким уровнем неформальной экономики представляют собой, по всей видимости, самый большой вызов. Тем не менее, существуют

примеры находчивых решений, многие из которых были внедрены самими организациями неформальных работников в сотрудничестве с Государством. В Индии, советы Матади предоставляют социальное обеспечение носильщикам, которое финансируется за счет дополнительного налога, взымаемого с расходов по их найму. В другом случае, в Пуне, Индия, Муниципальная корпорация Пуны производит выплату страховых премий по болезни зарегистрированным самозанятым и сборщицам мусора. В Того, социальные взносы водителей мото-такси закреплены за оплатой кооперативных кредитов

Примечательно, что во всех вышеупомянутых системах, существует форма общего взноса, это означает, что работники неформальной экономики не сами делают взносы в свое социальное страхование, и что эти системы основываются не только на индивидуальных добровольных взносах. Важный вопрос заключается в том, чтобы узнать, как работники неформального сектора могут извлекать выгоду из экономических отношений, помимо традиционных отношений работодательнаемный рабочий, таким образом, чтобы те, кто пользуется их трудом, также могли вносить свою долю в их защиту.

3. Улучшение государственных услуг в плане доступа и качества является основой эффективной политики в области социальной защиты. Результаты программ социальной помощи и системы социального обеспечения, как в плане сокращения бедности, так и в плане гендерного неравенства, значительно улучшаются, если у работниц неформального сектора будет доступ к качественным государственным услугам, таким как услуги здравоохранения и услуги по уходу за детьми. Длинные очереди ожидания, высокие расходы по использованию и очень низкое качество таких услуг, вынуждают работников неформального сектора не обращаться за профилактическим обслуживанием, либо не имеют к нему доступа. Услуги по здравоохранению и услуги по уходу за детьми, принимая во внимание их стоимость, могут привести у задолженности работников неформального сектора, имеющих малый доход. В случаях, когда этих государственных услуг нет, этот пробел восполняют работницы неформальной экономики, которые вынуждены не идти на работу и заниматься больными и малолетними детьми, что, в свою очередь, приводит к сокращению их дневного дохода и их сбережений в долгосрочной перспективе.

¹² МОТ. 2014. Единый налог в Латинской Америке, на примере Аргентины, Бразилии и Уругвая. Лима: МОТ. Доступно на вебсайте: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/----ro-lima/documents/publication/wcms 357452.pdf



Изабель Феличита Апасакуиске собирает вторсырье в местном муниципалитете Лос Оливос в Лиме, Перу. По закону, переработчики мусора имеют право на сбор перерабатываемых материалов, включая металлы, текстиль, пластик и т. д. Однако, местные власти могут не знать, что предписано законом, и ограничивать типы материалов, которые можно собирать. Организации сборщиков мусора играют важную роль в информировании своих членов об их правах. Фото: Хуан Арредондо / Getty Images Reportage

Приведение городской политики в соответствие с системами социальной защиты является следующим вызовом в мире, с быстро растущими городами. Политика и городские правила регулируют место и условия работы многих работников неформальной экономики, которые работают у себя или, непосредственно, вблизи у дороги, или на рынках городов. Городская политика, зачастую, подрывает их заработок и, исходя из этого, идет вразрез целям социальной защиты, особенно, в плане гарантирования доходов. Так, например, обстоят дела в случаях, когда правила в области городского здравоохранения заставляет муниципалитеты закрывать неформальные рынки или надомные предприятия. Для того, чтобы политика в области социальной защиты

была эффективной, необходимо улучшить последовательность политических мер в области планирования, управления и правил проживания в городах.

Национальные, устойчивые и эффективные системы социальной защиты, которые обеспечивают универсальный охват, должны включать в себя социальную помощь, социальное страхование и социальные услуги для работников неформальной экономики. Программы социальной защиты, несмотря на то, что они всецело управляются на национальном уровне, должны работать с организациями неформально занятых и местными властями по координации с городской политикой для того, чтобы гарантировать их доход на протяжении всей их жизни.

O WIEGO: Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing: Женщины в неформальной занятости: глобализация и органайзинг - это глобальная сеть, ориентированная на обеспечение средств к существованию для работающей бедноты, особенно женщин, в неформальной экономике. Мы считаем, что все работники должны иметь равные экономические возможности и права. WIEGO вносит изменения путем укрепления потенциала среди организаций неформальных работников, расширения базы знаний и оказания влияния на местную, национальную и международную политику. Посетите наш сайт www.wiego.org.