

SOCIALA TRYGGHETSSYSTEM

SAMMANFATTNING

Det finns idag en växande förståelse för den viktiga roll som sociala trygghetssystem utgör för hållbar utveckling och minskad ojämlikhet och stora möjligheter att arbeta proaktivt för att utnyttja den kunskap som vuxit fram och de internationella åtaganden som gjorts. Fackliga organisationer i utvecklings- och medelinkomstländer har en central roll att spela och de behöver stöttas i sitt påverkansarbete för genomförandet av nödvändiga politiska reformer. Sociala institutioner behöver etableras och stärkas, synen på skattepolitik reformeras, facklig politisk samverkan och trepartssamtal möjliggörs, och internationella och globala samarbeten stärkas. Regeringars betydelse för minskad ojämlikhet och social, ekonomisk och miljömässig hållbarhet behöver diskuteras och utvecklas.

Fackföreningsrörelsens betydelse är central i arbetet för att formalisera sektorer som idag är informella i stor utsträckning. Arbetare i dessa arbeten står idag utanför alla regelverk gällande arbetsrätt och sociala trygghet. Genusperspektivet är avgörande vid organiseringen av denna sektor då kvinnor utgör en majoritet inom såväl informell sektor som bland de arbetslösa.

Eftersom stärkandet av sociala rättigheter och etablerandet av sociala trygghetssystem är ett politikområde i dynamisk utveckling bör det finnas utrymme för programmet att växa under perioden. Palmecentrets medlemsorganisationers aktiva deltagande bör också stärkas då det skapar förutsättningar för ömsesidigt kunskaps- och erfarenhetsutbyte, liksom alliansskapande och påverkan på internationell nivå.

SOCIALA TRYGGHETSSYSTEM, RÄTTIGHETER OCH UTVECKLING

Trots generella framsteg inom fattigdomsbekämpning som visar att välfärd och livsförutsättningar förbättras för många människor i världen, ökar samtidigt den ekonomiska ojämlikheten och sårbarheten för individer såväl som grupper och länder. I dag bor cirka tre fjärdedelar av världens fattiga i medelinkomstländer.¹ Det ekonomiska välståndet i nya medelinkomstländer fördelats inte jämt över befolkningen vilket innebär att klyftorna mellan fattiga och rika fortfarande är stora i många länder i exempelvis Latinamerika, Afrika och Asien. Fortfarande lever mer än 2,2 miljarder människor i fattigdom med brister inom hälsa, utbildning och levnadsstandard. Samtidigt saknar nästan 80 procent av världens befolkning tillgång till sociala skyddsnet.² Detta innebär att många människors grundläggande rättigheter inte tillgodoses och att extrem orättvisa vidmakthålls. Det är även ett uttryck för politiska ledares ovilja eller oförmåga att se den grundläggande betydelse som social trygghet har för demokrati, stabilitet och hållbar ekonomisk utveckling. Sociala trygghetssystem är nödvändiga för att garantera social rättvisa, inkludering, starka demokratier, och samhällets motståndskraft under olika former av kriser.

¹ Sumners Andy (2010) *Global Poverty and the New Bottom Billion*. Institute of Development Studies

² [http://www.se.undp.org/content/dam/sweden/Rapporter/HDR/HDR14%20standalone%20summary%20Sweedish_web%20\(1\).pdf](http://www.se.undp.org/content/dam/sweden/Rapporter/HDR/HDR14%20standalone%20summary%20Sweedish_web%20(1).pdf)

En lång rad regeringar har förpliktigt sig till att tillgodose social trygghet. Artikel 22 och 25 i FNs deklaration om de mänskliga rättigheterna och artikel 9 och 10 i den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter fastställer rätten till social säkerhet. ILO:s konvention 102 Social Security (Minimum Standards) som antogs 1952, fastställer vidare minimistandard avseende sjukvård, arbetslöshet, arbetsskada, föräldraskap, invaliditet och efterlevandeskydd. I juni 2012 antog ILO ytterligare en rekommendation om hur grundläggande sociala trygghetssystem bör utvecklas i världens alla länder.

Traditionellt har Världsbanken, IMF, OECD och andra institutioner sett utveckling och fattigdomsbekämpning som främst beroende av ekonomisk utveckling inom den privata sektorn, utifrån idén om att detta förväntas leda till spridningseffekter i resten av samhället. Sociala skyddsnet har inte ansetts spela någon avgörande roll i inledningsskedet av en positiv samhällsutveckling. Sedan 1990-talet har utvecklingen tvärtom karaktäriserats av en stegvis nedmontering av statliga sociala trygghetssystem på många håll, bl.a. genom privatisering av hälsovård, utbildning och pensionssystem, striktare bedömningskriterier för berättigande av stöd etc. Många länder, inte minst utvecklingsländer, spenderar idag en betydligt större andel av statsbudgeten på bränslesubventioner än på sociala trygghetssystem.³

De senaste åren har dock förståelsen börjat förändras för den roll som sociala trygghetssystem spelar för en positiv samhällsutveckling. 2012 antog Världsbanken en strategi⁴ för hur man vill öka stödet till att utveckla sociala trygghetssystem. Samma år antog ovan nämnda ILO rekommendation 202. EU:s biståndsministrar antog slutsatser⁵ om hur stöd till utvecklingen av sociala trygghetssystem ska utgöra en större del av EU:s utvecklingsbistånd, och FN:s kommitté för livsmedelstrygghet (CFS) antog en rekommendation⁶ om hur sociala trygghetssystem på bästa sätt kan användas för att minska hungern. UNDPs Human Development Report 2014⁷ fastställer att det behövs en rad politiska åtgärder på nationell och internationell nivå för att minska sårbarheten hos utsatta människor och i detta lyfts betydelsen av socialpolitik och sociala trygghetssystem särskilt fram. Detta visar på ett perspektivskifte, från att se sociala trygghetssystem som en lyx som länder kan unna sig när de har blivit rika till att istället se det som en förutsättning för att länder ska kunna växa och utvecklas.

Argumenten för ett universellt tillhandahållande av grundläggande social trygghet vilar på antagandet att alla människor bör ha möjlighet att leva ett värdigt liv, och att tillgång till vissa grundläggande element som förutsätter detta därför bör frikopplas från människors betalningsförmåga. UNDP argumenterar för vikten av att utveckla sociala trygghetssystem som ett led i hållbar fattigdomsbekämpning. På så sätt slipper hushåll som drabbas av kriser sälja sina tillgångar, ta barnen ur skolan eller skjuta upp nödvändig medicinsk vård. Sociala skyddsnet minskar också svängningarna i disponibel inkomst. En kraftfull allmän socialpolitik förbättrar inte bara individens motståndskraft utan även motståndskraften i ekonomin som helhet.⁸

³ World Bank, *The State of social safety nets 2014*: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2014/05/12/000350881_20140512111223/additional/850097536_201405175114103.pdf (sid. 18)

⁴ <http://siteresources.worldbank.org/INTAFRICA/Resources/social-protection-full-report-EN-2012.pdf>

⁵ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/132875.pdf

⁶ http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/bodies/CFS_sessions/39th_Session/39emerg/MFO27_CFS_39_FINAL_REPORT_compiled_E.pdf

⁷ <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-report-en-1.pdf>

⁸ UNDP Human Development Index 2014, sid. 9-10:

[http://www.se.undp.org/content/dam/sweden/Rapporter/HDR/HDR14%20standalone%20summary%20Swedish_web%20\(1\).pdf](http://www.se.undp.org/content/dam/sweden/Rapporter/HDR/HDR14%20standalone%20summary%20Swedish_web%20(1).pdf)

ILO konstaterar i sin World Social Protection Report 2014/15 att sociala trygghetssystem bidrar till att uppfylla människors rätt till social trygghet och är en nyckelfaktor för en hälsosam ekonomisk politik. Det bidrar starkt till att minska fattigdom, exkludering och ojämlikhet, samtidigt som det stärker politisk stabilitet och social sammanhållning. Det bidrar också till ekonomisk tillväxt då det ökar inhemsk konsumtion, samtidigt som mänskligt kapital och produktivitet stärks.⁹ På motsvarande sätt leder avsaknad av sociala trygghetssystem till hög och varaktig fattigdom, ekonomisk osäkerhet, ökade ojämlikhetsklyftor, otillräcklig investering i mänskligt kapital och kapacitet, och svag efterfrågan i tider av recession och låg tillväxt.

Arbetare inom informell sektor, arbetslösa, människor som lider av svåra sjukdomar, människor med funktionsnedsättning, och många människor som lever på landsbygden tillhör de som i stor utsträckning fortfarande faller utanför de formella sociala skyddsnetten i många länder. Även en stor andel av dem som formellt sett har rätt till stöd inom ramen för existerande trygghetssystem, kan i praktiken inte åtnjuta detta på grund av omständigheter kopplade till exempelvis svag administration, begränsad information och tillgänglighet, exploatering av arbetskraft genom osäkra anställningsförhållanden, och minskade offentliga sociala investeringar. Globalt avsätts 2,3 procent av GDP till social trygghet för människor i arbetsför ålder, med regionala skillnader som sträcker sig från 0,5 procent i Afrika till 5,9 procent i Västeuropa.¹⁰

Sociala trygghetssystem spelar en viktig roll för kvinnor och män i arbetsför ålder, för att garantera en grundläggande levnadsstandard. Det finns en problematik i att länka rätten till stöd och ersättning enbart till formell anställning, eftersom detta utesluter de som inte är anställda och de som arbetar inom informell sektor. Kvinnor utgör en majoritet av båda dessa grupper.

Fackliga organisationer organiserar sig allt mer för att säkra att arbetare, inom såväl formell som informell sektor, ska ha möjlighet att åtnjuta sina sociala rättigheter. Universell social trygghet, i kombination med minimilöner och kollektivavtal, ses som grundläggande fördelningsverktyg för att minska ojämlikhet och skapa en hållbar marknadsekonomi med förmågan att tillgodose en tillräckligt god levnadsstandard för alla människor.¹¹ Det handlar om social, men också miljömässig hållbarhet kopplad till ekonomisk utveckling och tillväxt, vilket kräver brett deltagande, nytänk och dialog kring alternativa utvecklingsmodeller.

Att bygga hållbara sociala trygghetssystem kräver medvetna politiska beslut och åtgärder, resurser och välfungerande institutioner. En grundläggande förutsättning för politisk förändring är att arbetare från formell och informell sektor är med och påverkar politikens utformning. Genom fackliga representanters samverkan med politiska partier och företrädare som delar de fackliga organisationernas grundläggande värderingar om vilket samhälle man vill ha och vägen dit, kan en politik för stärkta trygghetssystem utvecklas. Fackliga organisationer har en viktig roll att spela och genom facklig politisk samverkan kan en positiv utveckling ske.

Palmecentret stödjer inom programmet initiativ för ökad facklig organisering inom informell sektor, i huvudsak vad gäller hushållsarbetare, samt stärkt dialog mellan regering och arbetsmarknadens parter kring omfördelningspolitik och sociala trygghetssystem med särskilt

⁹ ILO World Social Protection Report 2014/15 -Building economic recovery, inclusive development and social justice: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_245131.pdf

¹⁰ Ibid, sid. 2-3

¹¹ http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/ituc_frontlines_avril_2014_en_web.pdf

fokus på Latinamerika. Ambitionen är att under programperioden fortsätta att utveckla det tematiska området ytterligare.

LATINAMERIKAS OJÄMLIKA UTVECKLING

I Latinamerika har den ekonomiska utvecklingen generellt sett varit positiv under 2000-talet även om det finns stor variation mellan länderna. Men sedan 2011 har den ekonomiska tillväxten i regionen saktat ner.¹² 2012 levde 28,2 procent av befolkningen i Latinamerika och Karibien i fattigdom, varav 11,3 procent i extrem fattigdom. Fattigdom i ekonomiska termer har också stadigt minskat över tid, men i allt lägre utsträckning under de senaste åren. Enligt Human Development Index 2014 har tillväxten minskat med cirka hälften under de senaste fem åren, jämfört med tillväxttakten 1990 till 2000. Inom regionen finns varierande trender där exempelvis Venezuela och Brasilien utmärker sig som framgångsländer med minskad fattigdom, medan Mexiko har gått åt andra hållet.¹³

Latinamerika karaktäriseras av mycket stora skillnader i inkomst, där de fattigaste 20 procenten erhåller 5 procent av den totala inkomsten, medan motsvarande siffra för de rikaste 20 procenten är 47 procent.¹⁴ Ojämligheten har minskat betydligt över tid, vilket bland annat har att göra med förbättrad tillgång till utbildning, trots detta förblir kontinenten en av de mest ojämlika i världen och även denna positiva utveckling har avstannat de senaste fem åren. Idag beräknas över 45 miljoner människor riskera att falla ner i multidimensionell fattigdom om exempelvis finansiell kris eller naturkatastrofer slår till. UNDPs Human Development Report 2014 rekommenderar universell tillhandahållning av grundläggande social service, starkare sociala trygghetssystem och full sysselsättning som viktiga medel för att säkerställa fortsatt utveckling och minska utsatthet, särskilt för de mest utsatta grupperna i samhället. Bland de mest sårbara nämns urfolk liksom arbetare inom den informella sektorn, särskilt de som lever i urban miljö med en utsatt försörjningssituation.¹⁵

Andelen av befolkningen som täcks av olika former av sociala trygghetssystem är fortfarande mycket begränsad i stora delar av Latinamerika, och skillnaderna mellan inkomstgrupper är enorm. Tillgänglig data för andel offentliga medel som investeras i social trygghet visar också på en relativ nedgång under de senaste åren.¹⁶ Arbetsmarknaden präglas av en komplex ojämlikhet och den påverkas av många olika variabler. Kvinnor är mer utsatta än män, landsbygden är mer marginaliserad än städerna, arbetslösheten är hög bland unga och äldre och antalet år i skolan har stor påverkan på förväntad inkomst och levnadsvillkor.

I Latinamerika är en grundläggande utmaning att öka skatteuttaget, bedriva en bättre omfördelningspolitik och skapa mer effektiva sociala trygghetssystem. En av de största utmaningarna är den informella ekonomins tillväxt, eftersom den gör det svårt att utforma ett effektivt skattesystem med kapacitet att finansiera heltäckande sociala trygghetssystem. I Latinamerika och Karibien beräknas 130 miljoner arbetare finnas i den informella sektorn¹⁷ och även om skatteuttaget har ökat de senaste tjugo åren är nivåerna fortfarande låga jämfört med OECD-länderna. Effekterna av statens blygsamma omfördelningsåtgärder är generell

¹² CEPAL (2014) Economic Survey of Latin America and the Caribbean http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37033/S1420391_en.pdf?sequence=1

¹³ CEPAL (2013) Social Panorama of Latin America, sid. 15-16 http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36736/S2013869_en.pdf?sequence=1

¹⁴ Ibid, sid.20

¹⁵ UNDP Human Development Report 2014 <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-report-en-1.pdf>

¹⁶ Ibid, sid. 37 och 42

¹⁷ ILO Transition to Formality in Latin America and the Caribbean (2014), sid. 7: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_314469.pdf

sett också små för de enskilda familjerna.¹⁸ Fattiga människors svaga maktposition i samhället innebär att de har svårt att påverka politiker att tydligt prioritera social trygghet och de utestängs därför i praktiken från den välbefindande sökning som sker.

Fackliga organisationer i Latinamerika arbetar inte bara med att försöka minska den informella sektorn och bidra till en organiserad arbetsmarknad där arbetares rättigheter tas till vara.¹⁹ De driver också de frågor som inkluderas i ILO:s konvention 102, exempelvis rätten till allmän sjukvård, sjukförsäkring, arbetslöshetsersättning, pensioner, arbetsskadeskydd, föräldraledighet samt invaliditets- och efterlevandestöd. De fackliga organisationerna är alltså inte enbart intresseorganisationer för löntagare i den formella sektorn utan de försöker även påverka den politiska utvecklingen i riktning mot en reglerad, formell arbetsmarknad samt bidra till lösningar för mer effektiva, sociala trygghetssystem.

Institutionaliserade trepartssamtal mellan regering, fackliga organisationer och arbetsgivarorganisationer skulle kunna spela en viktig roll för att hitta en samsyn kring dessa frågor. I Latinamerika saknas dock i flera fall nationella forum för diskussion och gemensamt beslutsfattande.

Internationellt utgör ILO:s årliga konferens ett uttryck för de strukturella utmaningar som präglar trepartssamtalen, men eftersom regeringarna utser de fackliga representanterna till den officiella delegationen kan fackförbunden i Latinamerika inte själva välja sina representanter.²⁰ Det fackliga deltagandet begränsas ytterligare av att fackförbunden endast ges en plats per land medan arbetsgivarsidan erbjuds två. Röstnings- och beslutsförfarandet är därtill så invecklat att många av de fackliga representanterna med låg kapacitet har svårt att delta på ett effektivt sätt. Under de kommande åren står konventioner om social trygghet högt upp på agendan, vilket gör dessa strukturella problem särskilt problematiska i den latinamerikanska kontexten.

Genom samarbete med Confederación Sindical de Trabajadores de las Américas (CSA/TUCA) stödjer Palmecentret initiativ för förbättrad dialog mellan regering och arbetsmarknadens parter kring omfördelningspolitik och socialförsäkringssystem i Latinamerika. Frågan om social och miljömässig hållbarhet utgör en central del i den plattform (PLADA²¹) för utveckling som CSA/TUCA tagit fram för att etablera en dialog med andra sociala rörelser, politiska partier och regeringar, och för att höja medvetenheten om de fackliga organisationernas roll som proaktiva förespråkare för en hållbar utvecklingsmodell.

HUSHÅLLSARBETARE I DEN INFORMELLA EKONOMIN

Enligt officiell statistik från 2010 beräknades det finnas nära 53 miljoner hushållsarbetare runt om i världen, samt ytterligare cirka 10,5 miljoner barn. Antalet ökar stadigt i såväl rika länder som utvecklingsländer. Av dessa är 83 procent kvinnor.²² Hushållsarbetare i utvecklingsländer är i allmänhet extremt fattiga, utan rättigheter och socialt skydd. I länder som Malawi, Namibia och Zimbabwe är det inte ovanligt att arbetarna bor med sin arbetsgivare, tjänar mycket låga löner och många erhåller inte ens kontantlöner. Sektorn omfattas inte heller av grundläggande arbetsrättslagstiftning eller annan form av socialt skydd. Förekomsten av skriftliga avtal är i det närmaste obefintlig och att utsättas för verbal och fysisk misshandel samt sexuella

¹⁸ Ibid

¹⁹ CEPAL (2010) *La hora de igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*

²⁰ I t.ex. Sverige avsätts i stället ett antal platser till fackliga representanter som väljs av fackföreningarna själva.

²¹ http://energydemocracyinitiative.org/wp-content/uploads/2014/06/Plada-ingles_web.pdf

²² http://www.ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/news/WCMS_220793/lang-en/index.htm

trakasserier är vanligt förekommande. I många fall existerar inte ens lagstiftning på området, och där den existerar verkställs den mycket knapphändig. I praktiken lämnar det hushållsarbetare maktlösa i förhållande till sina arbetsgivare.

2011 röstade ILO igenom en konvention om hushållsarbetare (C 189) som reglerar arbetsförhållandena för hushållsanställda. Den trädde i kraft 2013.²³ Huvudrättigheterna omfattar bland annat rätten till tydlig information om anställningsvillkor, lediga timmar, minimilön, rätt att själv välja var man vill bo och tillbringa ledig tid, och att skyddsåtgärder mot våld skall vidtas.²⁴ I Latinamerika tillhör Costa Rica de länder som har ratificerat C 189. Mexiko har visst rättsligt skydd för hushållsarbetare men det är fortfarande mycket bristfällig, trots att det finns över 3 miljoner hushållsarbetare i landet. Utmaningarna är fortsatt mycket stora, inte minst i relation till den ökande andel migrantarbetare som står helt utan rättigheter.

Antagandet av C 189 och dess rekommendationer utgör en möjlig katalysator för förändring. I oktober 2013 bildades formellt den globala organisationen International Domestic Workers Network (IDWF), som samlar 47 medlemsorganisationer från 43 länder. Organisationerna utgörs av fackförbund men även andra former av arbetarorganisationer. IDWF och dess medlemmar använder C 189 som en utgångspunkt för sitt reformarbete. Det finns nu ett unikt momentum för arbete mot ett erkännande av hushållsarbeters värde och värdighet.

Genom samarbete med International Union of Food, Agricultural, Hotel, Restaurant, Catering, Tobacco and Allied Workers (IUF) och IDWF stödjer Palmecentret organiseringen av hushållsarbetare och arbetet för erkännandet av deras arbetes värde och rättigheter.

PROGRAMMÅL

Långsiktigt utvecklingsmål

Minskad utsatthet för arbetare inom formell och informell sektor genom stärkta sociala trygghetssystem.

Programmål

Partners har stärkts i sin kapacitet att organisera medlemmar, utveckla politiska förslag, samt delta och påverka politiska beslutsprocesser för reformer inom området social trygghet.

Delmål 1

Stärkt facklig organisering och mobilisering kopplat till sociala trygghetssystem – antal organiserade hushållsarbetare, ökad kunskap, utveckling av handlingsplaner och politiska förslag etc.

Delmål 2

Stärkt inflytande från fackliga organisationer gentemot de forum på nationell och internationell nivå där förutsättningar för sociala trygghetssystem definieras och utvecklas (regeringar, arbetsmarknaden partner, ILO etc.) – Treparsamtal, politiska beslut relaterade till ratificering av ILO 189, implementering av ILO 102, lagliga och politiska reformer etc.

Delmål 3

Ökat kunskapsutbyte och samverkan över gränser i frågor som rör hållbara sociala trygghetssystem – regional samverkan, ILO, utbyte med svenska medlemsorganisationer.

²³ http://www.ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/news/WCMS_220793/lang-en/index.htm

²⁴ http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=normlexpub:12100:0::no:12100:p12100_instrument_id:2551460:no