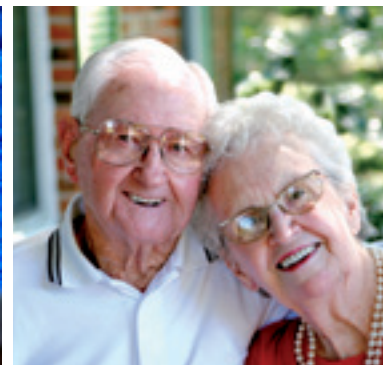




Бюллетень социальной политики 11



Динамичное социальное обеспечение для Европы: Социальная модель для восстановления и роста

Проанализировав последний европейский опыт, можно прийти к выводу, что реформировать социальное обеспечение становится все сложнее. Реформа должна не только обеспечить адекватную защиту от основных рисков, но и повысить качество услуг и расширить их выбор. Реализация этих задач требует дополнительных усилий тех, кто отвечает за проведение политики, а именно – руководителей соцобеспечения. Кроме того, следует принять во внимание и ту роль, которую играют все заинтересованные институты, а также учесть влияние общих факторов, таких как глобализация, старение населения и состояние экономики. В сегодняшних непростых экономических условиях европейская социальная модель доказала свою устойчивость и в то же время – достаточную гибкость. Тем не менее, чтобы сделать работу программ социального обеспечения более надежной и обеспечить оздоровление экономики и ее будущий рост, эта модель нуждается в дальнейшем совершенствовании. Вывод, который сделан в текущем выпуске «Бюллетень социальной политики»: руководители органов социального обеспечения должны подать личный пример.

Ханс-Хорст Конколеwski, Генеральный секретарь МАСО

Двигатель перемен

В Европейском регионе (эквивалент названия в источниках МОТ – «Европа и Центральная Азия») существуют повышенные ожидания в отношении институтов социального обеспечения и повышенный спрос на их услуги. Эти ожидания означают, что при реформировании политики и программ надо заглядывать дальше такой очевидной цели, как адекватная защита доходов. Реформы должны все больше стремиться к тому, чтобы улучшить качество предоставляемых пособий и услуг. Некоторым программам стоило бы расширить выбор, который они предоставляют получателям пособий. Столь комплексные цели реформ значительно усложняют задачи, встающие перед администрацией социального обеспечения.

В данном выпуске:

- Рассматривает последние события и тенденции европейского социального обеспечения
- Освещает ключевые направления реформ социальной политики и программ социального обеспечения
- Анализирует влияние общих факторов на реформы социального обеспечения
- Обсуждает задачи, которые встают перед администраторами социального обеспечения

Это один из выводов, содержащихся в докладе МАСО «Динамичное социальное обеспечения для Европы».¹

Автор доклада приходит к следующему заключению: для того, чтобы пособия и услуги были адекватными, их качество – высоким, а выбор получателей – достаточно широким в условиях роста затрат на социальную защиту, все заинтересованные стороны должны соответствующим образом изменить свое поведение. В докладе отмечается, что пенсионные реформы последних лет были направлены на то, чтобы помочь пожилым работникам продолжить трудовую деятельность и отложить свой выход на пенсию. Цель реформ в области семейных пособий – помочь женщинам заводить детей, не прекращая трудовой деятельности, а мужчинам – более полно участвовать в выполнении семейных обязанностей. Последние реформы здравоохранения были направлены на то, чтобы и поставщики услуг, и пациенты меньше использовали услуги неотложной помощи и стационарного лечения за счет усиления профилактической работы и первичной медицинской помощи, оказываемой по месту жительства.

Сущность реформ социального обеспечения в Европе определяют и более общие факторы. В качестве примера в докладе приводятся влияние глобализации и старения населения, а также социальные и экономические последствия кризиса.

Важнейшая статистика по Европейскому региону

- Общая численность населения Европейского региона приближается к миллиарду человек, из которых 500 миллионов проживает в 27 странах Евросоюза (ЕС).
- Возрастная группа лиц младше 14 лет составляет около 16 процентов населения.
- Возрастная группа лиц старше 60 лет составляет около 22 процентов населения.
- Страны ЕС в среднем расходуют на социальную защиту, включая здравоохранение, примерно 27 процентов ВВП. В странах, не входящих в ЕС, расходы на соцзащиту в среднем составляют 13 процентов ВВП.
- В странах ЕС социальная защита в основном финансируется за счет взносов (59 процентов) и налоговых поступлений (38 процентов).
- Большинству западноевропейских стран удалось добиться почти полного охвата населения программами социального обеспечения. В других частях региона масштаб охвата меньше, зачастую это результат наличия крупных секторов неформальной занятости и хронического занижения сведений о зарплатах в формальном секторе экономики.
- В большинстве стран региона имеется хорошо развитое здравоохранение. Тем не менее, из-за недостаточного финансирования, некоторые государства испытывают трудности в предоставлении равного качества медицинских услуг и обеспечении полного охвата населения программами здравоохранения. Расходы на здравоохранение в регионе варьируют от 11 процентов ВВП во Франции и Швейцарии до менее 4 процентов в Казахстане.

Глобализация

Глобализация ставит государства мира в условия жесткой конкуренции. Поскольку капитал теперь свободно перетекает туда, где стоимость производства ниже, властям многих стран приходится смягчать трудовое законодательство, чтобы предприятиям было проще нанимать и увольнять работников, снижать производственные затраты и распределять рабочую силу. В результате, доля временной и частичной занятости выросла. В ЕС-15 с 1995 по 2006 год доля временной занятости увеличилась на 25 процентов, а на условиях частичной занятости теперь работает каждый пятый. Подобным образом ситуация развивается в Центральной и Восточной Европе. Все это увеличивает риски, связанные с неформальной занятостью и недостаточной собираемостью страховых взносов.

В целом, для систем социального обеспечения глобализация чревата сокращением охвата и снижением адекватности пособий, поскольку власти, стремясь создать благоприятные условия для бизнеса, сокращают или снижают уровень взносов работодателей в системы социального страхования. В то же время, в связи с глобализацией растет потребность в социальной защите работников со случайными заработками. Страны ЕС пытаются решить эту задачу, разработав концепцию «гибкой социальной защиты» (“flexicurity”), которая предусматривает сочетание гибких рынков труда и высокого уровня социальной защиты. Не менее важно отметить, что политика в социальной сфере и сфере занятости используется как инструмент для активных действий по созданию на рынке труда не только большего числа рабочих мест, но и улучшения их качества. Для всех стран создание более совершенных рабочих мест должно включать улучшение условий труда. Примечательно, что улучшение таких показателей, как охрана труда и безопасность на производстве, положительно отражается на общем уровне здоровья и благополучия населения, на экономической конкурентоспособности и производительности труда.

Старение населения

С 1960 по 2000 год средняя ожидаемая продолжительность жизни в ЕС выросла на четыре года. С другой стороны, в странах Центральной и Восточной Европы и бывшего СССР в 1990-е годы наметилась обратная тенденция, а именно – снижение продолжительности жизни, особенно у мужчин. Как бы то ни было, в большинстве стран эту тенденцию удалось переломить.

Предполагается, что в период 2000-2060 гг. средняя ожидаемая продолжительность жизни в ЕС увеличится на 8,5 года для мужчин и 6,9 года для женщин. Однако уровень рождаемости упал значительно ниже отметки 2,1 ребенка на 1 женщину, необходимых для воспроизводства населения. В странах ЕС с самой высокой рождаемостью – Франции и Ирландии – показатель рождаемости находится на отметке 2,0 ребенка на 1 женщину или ниже. При этом в большинстве европейских государств это показатель – 1,4 ребенка на женщину или ниже. Напротив, в Таджикистане уровень рождаемости состав-

ляет 3,3 ребенка на женщину; в Казахстане, Кыргызстане, Туркменистане и Узбекистане – примерно 2,5.

По расчетам Еврокомиссии, к 2060 году в ЕС увеличение ожидаемой продолжительности жизни в сочетании со снижением уровня рождаемости приведет к уменьшению пропорции экономически активного и неактивного населения с 2,7 к 1 до 1,4 к 1. Таким образом, завтрашнему, сильно поредевшему работающему населению придется содержать значительно увеличившееся неактивное население. В преддверии этих перемен и при нынешнем уровне производительности труда представляется невозможным сохранить текущий пенсионный возраст, уровень взносов и размер пособий. Придется существенно скорректировать социальные расходы, что уже происходит во многих странах.

Кроме того, из-за старения населения станет больше людей, страдающих хроническими заболеваниями; им потребуются услуги по долговременному уходу, стоимость которых также возрастет. В большинстве стран технический прогресс, рост благосостояния и демографическое старение приводят к росту расходов на здравоохранение. В целом, несмотря на всевозможные попытки укрепить пенсионное финансирование за счет увеличения пенсионного возраста, более тесного увязывания размеров пособий со взносами, а также введения механизмов автоматической стабилизации финансирования пенсионных систем, пенсионные расходы продолжают расти.

По расчетам Еврокомиссии, к 2060 году в ЕС² демографическое старение потребует увеличения общих расходов на социальную защиту на 4,7 процента ВВП (см. Таблицу 1). В ответ на рост расходов, вызванный демографическим старением, «Лиссабонская стратегия» ЕС предусматривает, среди прочего, увеличение производительности и повышение национальных уровней занятости.

Стоимость старения в ЕС к 2060 году, процентное изменение социальных расходов/ВВП

Пенсии	Здравоохранение	Долгосрочный уход	Пособия по безработице	Образование	Всего
+2,4	+1,5	+1,1	-0,2	-0,2	+4,7

Источник: Еврокомиссия, 2009.

Примечание: Данные округлены.

Как в странах ЕС, так и за его пределами составной частью этого стратегического подхода является использование семейных пособий для повышения уровня занятости среди женщин. В целом, реформа семейных пособий нацелена на более полное удовлетворение растущих потребностей семьи, связанных с изменениями в семейной структуре и временными заработками. Кроме того, эта реформа призвана, до некоторой степени, справиться с низкой рождаемостью.

Наконец, несмотря на все различия в подходах к реформе, старение населения вызовет рост расходов, что потребует от участников программ социального обеспечения увели-

чить взносы и, в некоторых случаях, смириться с сокращением размеров пособий.

Кризис

Мировой финансово-экономический кризис, начавшийся в середине 2007 года, серьезно подорвал экономику региона. Одним из непосредственных результатов кризиса стало обесценивание активов большинства государственных и частных пенсионных фондов Европы, что привлекло внимание к другим проблемам частных пенсионных фондов, а именно – недостаткам в их управлении, огромным административным расходам и отсутствию законодательных норм для расчета пособий.

Несмотря на появившиеся к середине 2009 года признаки оздоровления финансовых рынков, общественность продолжает оказывать давление на правительства, требуя снизить риски частных пенсионных фондов. В ответ власти пытаются предоставить участникам пенсионных программ более полную информацию по рискам, разрабатывают и совершенствуют варианты выбора по умолчанию, стремятся усовершенствовать управление и сократить административные издержки. Однако так как в регионе выросло число частных пенсионных систем, и пенсии все теснее увязываются с доходами, особое внимание в этой связи должно уделяться минимальным пенсиям и их возможному влиянию на мотивацию к трудовой деятельности.

Ожидалось, что в 2009 году экономика стран еврозоны сократится на 4,2 процента, в Центральной и Восточной Европе на 3,7 процента, а в СНГ – на 5,1 процента³. Несмотря на то, что некоторые показатели дают основания надеяться, что худшее уже позади, угроза безработицы для населения региона становится все серьезнее. Например, по некоторым данным в 2010 году безработица в ЕС вырастет до 10 процентов.

В этих условиях системы всеобщего социального обеспечения Европы, не в последнюю очередь – программы пособий по безработице, являясь источником финансовой помощи тем, кто потерял работу или чьи заработки сократились, служат автоматическими стабилизаторами экономики. С другой стороны, острый дефицит средств требует увеличения субсидий из государственных бюджетов, которые и сами становятся все более дефицитными. В странах с низким уровнем доходов, расположенных в Юго-Восточной Европе и СНГ, в 1990-е годы программы пособий по безработице были сильно урезаны, как с точки зрения размеров пособий, так и числа их получателей. Таким образом, жители этих стран оказались лишены первой помощи в трудных экономических условиях.

В этой связи особую важность приобретает как длительность мировой экономической рецессии, так и ее последствия, в том числе – насколько быстро удастся создать дополнительные рабочие места. От этого будет зависеть, удастся ли удержать на нынешнем уровне выплаты

пособий по безработице, а также – насколько текущий экономический кризис увеличит долгосрочный дефицит средств в пенсионных системах. Странам, не входящим в ЕС, затяжная рецессия грозит еще более серьезными последствиями – ростом нищеты, ослаблением социальных связей и политической нестабильностью.

Задачи администрации

В последнее время многие страны все активнее привлекают частные компании к выдаче пособий, особенно пенсионных и медицинских. В пенсионной сфере это делается при помощи индивидуальных накопительных счетов, находящихся в частном управлении, а в здравоохранении – через частное медицинское страхование и медицинское обслуживание. Оба типа реформ предусматривают участие многочисленных поставщиков услуг и, в определенных случаях, расширяют выбор получателей. Более того, некоторые системы социальной защиты ввели конкуренцию по типу рыночной, когда государственным поставщикам приходится соперничать за получение государственных ресурсов. Что касается семейных пособий, государство стремится сделать более гибкими правила платежей для частных детских учреждений. В отдельных случаях программы семейных пособий используют накопительные элементы, когда получатели могут сами решить, на что их потратить – на переобучение, творческий отпуск или отпуск по уходу за ребенком.

Застрахованные лица, получив более широкий выбор поставщиков и пособий, начинают испытывать потребность в дополнительной информации. Реформа, в ходе которой появляются многочисленные поставщики пенсионных услуг, а их получателям предоставляется более широкий выбор, ставит перед политиками, определяющими стратегию социального обеспечения, и администраторами соцзащиты ряд трудных вопросов:

- Как дать индивидам полноценный, но в то же время должным образом регулируемый выбор, одновременно сохранив необходимый уровень защиты от рисков, с которыми призваны бороться системы соцобеспечения?
- Как сохранить экономию масштаба, свойственную единой государственной схеме?
- Как избежать снижения адекватности пособий, которое может вызвать рост административных расходов, связанный с переходом на более фрагментированное социальное обеспечение?
- Как повысить уровень умений и информированности индивидов, которым приходится делать выбор в условиях изменившихся систем соцзащиты?

Сегодня больше чем когда-либо от руководителей социального обеспечения, «ориентированных на клиента», ждут улучшений в области государственных услуг и координации действий с другими, смежными государственными и негосударственными ведомствами. Кроме того, они должны информировать политиков о любых проблемах, встающих по мере проведения реформ. Совокупность этих элементов делает задачи админи-

страторов социального обеспечения более сложными в техническом отношении.

Взгляд в будущее: Важнейшие стратегические задачи

Все чаще звучит мнение, что реформы социального обеспечения в Европе должны основываться на европейских социальных традициях и одновременно – следовать за развитием национального контекста. Этот взгляд предполагает использование опыта руководителей соцобеспечения в разработке политики и перспективных планов. В свою очередь, это накладывает на администраторов дополнительную ответственность: они не должны ждать, пока к ним обратятся за советом, а активно выражать свою позицию, особенно когда речь идет о претворении в жизнь стратегических разработок. Этот подход полностью соответствует стратегии «Динамичного социального обеспечения» МАСО, а для администраторов социального обеспечения продиктован необходимостью смотреть в будущее.

С учетом будущих перспектив, изменения роли политиков и администраторов соцобеспечения и стоящих перед ними задач, можно выделить четыре основных вывода:

Во-первых, реформы становятся все сложнее и должны проводиться скоординировано и продуманно, чтобы одновременно достичь нескольких целей: достаточного охвата, качественного обслуживания, повышения экономической эффективности, разнообразия распределительных механизмов, правильного регулирования и управления в соответствии с демографическими переменами.

Во-вторых, если мы хотим принимать стратегические решения, основываясь на фактах, необходимо позаботиться о систематическом сборе данных; при этом следует внимательнейшим образом отнестись к интеллектуальному вкладу администраторов социального обеспечения. Конкретные параметры данного требования могут различаться в зависимости от уровня экономического развития страны и качества управления.

В-третьих, чтобы в контексте демографического старения и изменений на рынках труда обеспечить финансовую устойчивость всех программ и адекватность пособий, чтобы повысить качество и одновременно – предоставить более широкий выбор пособий и услуг, все заинтересованные стороны должны соответствующим образом адаптировать свое поведение.

В-четвертых, европейская «социальная модель» доказала, что она является действенным проактивным инструментом, помогающим справиться с вызовами недавнего экономического кризиса. Ее роль в качестве стимула для восстановления региона будет не менее значительной. Однако в условиях нехватки средств у программ социального обеспечения возникнут длительные финансовые затруднения, степень которых будет зависеть от продол-

жительности кризиса и его затяжных последствий, особенно когда речь идет об уровне безработицы и создании новых рабочих мест. Тем не менее, вера в социальное обеспечение крепнет, равно как и его поддержка со стороны политиков, что является поводом для оптимизма.

Наконец, чтобы продолжить движение в направлении того, что МАСО называет Динамичным социальным обеспечением, необходим не только хорошо взвешенный выбор политики и высокоэффективное управление, но и изменение поведения всех участвующих в процессе сторон, а примером должны служить администраторы социального обеспечения, то есть организации-члены МАСО.

Источники

- ¹ МАСО, 2010. *Dynamic Social Security for Europe: Choice and Responsibility* (Developments and Trends) [Динамичное социальное обеспечение для Европы: Выбор и ответственность (Развитие и тенденции)]. Женева, Международная ассоциация социального обеспечения.
- ² ЕС, 2009 г. *2009 ageing report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)* [Доклад 2009 года о демографическом старении: Экономический и бюджетный прогноз для государств-членов ЕС 27 (2008-2060 гг.)] Брюссель, Европейская Комиссия – Генеральный директорат по экономическим и финансовым вопросам
- ³ МВФ, 2009 г. "Global economy contracts, with slow recovery next year" [«Глобальные экономические контракты и их медленное восстановление в будущем году»], в журнале *МВФ Survey Magazine* от 22 апреля

Международная ассоциация социального обеспечения является ведущей международной организацией, объединяющей национальные администрации и агентства, занимающиеся вопросами социального обеспечения. МАСО распространяет информацию, проводит исследовательскую работу, осуществляет консультирование и предоставляет платформу для своих членов для формирования и поддержки динамичных систем социального обеспечения и политики во всем мире.

4 route des Morillons
Case postale 1
CH-1211 Genève 22

T: +41 22 799 66 17
F: +41 22 799 85 09
E: issacomm@ilo.org | www.issa.int