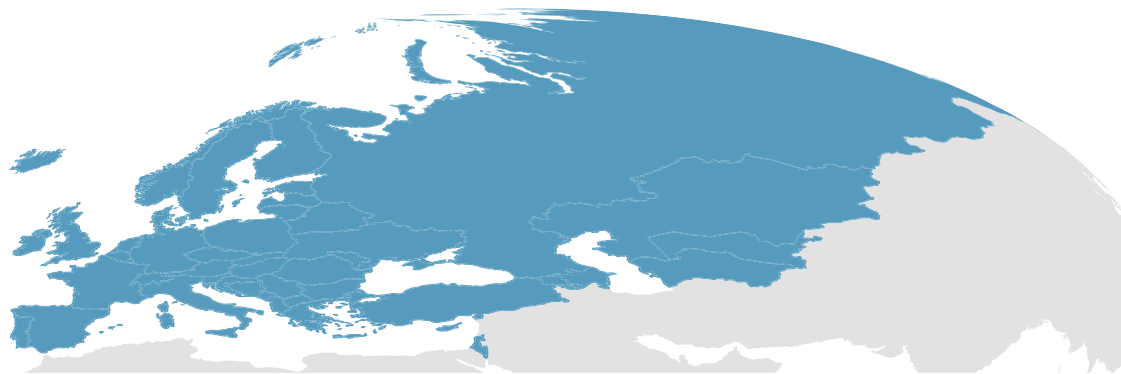




issa

МЕЖДУНАРОДНАЯ АССОЦИАЦИЯ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

# Перспективы 04



## Стратегические подходы Европы к устойчивому и адекватному социальному обеспечению

Новый региональный доклад МАСО о переменах и тенденциях из серии *Developments and Trends*, озаглавленный *Europe: Strategic approaches to improve social security* (Европа: стратегические подходы к совершенствованию социального обеспечения), знакомит читателя с основными проблемами, стоящими перед системами социального обеспечения стран региона, и предлагает оптимальные практические пути их решения. В докладе детально рассмотрены адаптационные стратегии, которые европейские системы социального обеспечения применяют для обеспечения всеобщего охвата, и инновационные подходы к разработке современных решений в области администрирования и оказания услуг, ориентированных на индивидуального получателя. Подобное переформатирование призвано обеспечивать непрерывное социально-экономическое развитие европейских стран, в том числе поддерживать активный образ жизни людей любого возраста.

Доклад был подготовлен к Региональному форуму социального обеспечения 2016 для Европы, который пройдет в Стокгольме с 18 по 20 апреля. В нем рассматриваются успехи и трудности, связанные с разработкой, финансированием и функционированием адекватных и устойчивых программ социального обеспечения.

Всеобщие системы социального обеспечения являются предметом гордости Европейского региона<sup>1</sup>. Однако в последние несколько лет условия их функционирования становятся все сложнее, из-за чего возникает потребность адаптировать программы социального обеспечения к меняющимся нуждам как европейского общества в целом, так и отдельного человека.

Для многих европейских стран низкие темпы экономического роста означают, что государству приходится участвовать в деятельности социальных систем, но при этом его финансовые ресурсы становятся все более ограниченными. В результате в некоторых странах долговременная финансовая и политическая устойчивость адекватных систем социального обеспечения оказалась под угрозой. Чтобы снизить уровень этой угрозы, политические решения, касающиеся структуры и финансирования пособий, все чаще принимаются только после тщательного анализа последствий для одного и нескольких поколений.

На протяжении XX века участие государства в социальной сфере было жизненно необходимым в процессе создания так называемого европейского «государства всеобщего благоденствия». Во всех странах социальное обеспечение стало неотъемлемой частью современного социального договора.

Чтобы обеспечить его дальнейшее исполнение, государства пытаются достичь нового баланса между защитной, профилактической и стимулирующей функциями систем социального обеспечения. Особенно важно, что системы социального обеспечения сознательно инвестируют в защиту и дальнейшее развитие человеческого капитала, чтобы способствовать социальной интеграции и повышению производительности национальной экономики. Именно они являются тем фундаментом, который позволяет накапливать и перераспределять национальное богатство внутри общества.

Помимо своей основной функции, связанной с защитой доходов, программы социального обеспечения на все более систематической основе расширяют возможности в области трудоустройства и улучшения здоровья населения. Их целью стало укрепление финансовой устойчивости и общественной поддержки социального обеспечения представителями всех поколений. Это достигается за счет удовлетворения разнообразных потребностей человека на разных этапах его жизненного цикла с помощью адресных мер.

В Европе важная смена вектора стала возможной благодаря сознательному поиску новых неординарных решений. Как показывает доклад МАСО, комплексный характер последних решений в области администрирования продиктован необходимостью. Их принятию способствуют более тесная координация действий всех министерств и ведомств, согласование всех этапов реализации политических решений на национальном и субнациональном уровнях и повышение уровня взаимодействия между органами социального обеспечения в отношении внутренних процессов, функционирования программ и обмена данными.

Успехи, достигнутые в последнее время, были обеспечены не только оптимизацией управления, но и новым поколением информационно-коммуникационных технологий (ИКТ): аналитические данные, новые инструменты и платформы позволяют контролировать все аспекты производительности администраторов, координировать действия в интересах эффективного достижения целей, стоящих перед социальными программами, и вести интерактивный и согласованный обмен данными и информацией. Еще одной очевидной и важной тенденцией является то, что услуги все больше ориентируются на потребности конкретного гражданина.

## Европа: трудности и неопределенность

Как отмечено в докладе МАСО, внешние условия, в которых вынуждены действовать организации социального обеспечения европейских стран, остаются непростыми. Это обусловлено рядом факторов – высоким уровнем безработицы (общей и молодежной), старением населения, распространением неинфекционных заболеваний, незащищенностью трудового статуса многих работающих, значительной миграцией населения в некоторых странах, ростом бедности и неравенства и, наконец, долгосрочными последствиями финансово-экономического кризиса 2008–09 годов для государственных бюджетов, вследствие чего некоторые страны были вынуждены ввести меры жесткой экономии.

Доля социальных расходов в общих расходах государств региона остается стабильно высокой, однако если оценивать их как долю ВВП, мы увидим, что они сократились по сравнению с уровнем, наблюдавшимся непосредственно после кризиса.

В целом, условия можно охарактеризовать как чрезвычайно сложные, что в немалой степени обусловлено неясными перспективами мировой экономики. Они еще больше усугубляются из-за относительно новых вызовов, таких как высокий уровень молодежной безработицы и пиковые значения потоков мигрантов и беженцев, которые приобретают все более долгосрочный характер. Как правило, системы социального обеспечения достаточно гибко реагируют на эти вызовы.

## Ключевые изменения и тенденции

В странах Европы можно отметить ряд важных изменений и тенденций. Согласно докладу МАСО, меры, принимаемые многими членскими организациями МАСО в Европе, направлены на решение взаимосвязанных задач – достижение всеобщего охвата социальным обеспечением, обеспечение высоких стандартов администрирования и управления в органах социальной защиты и поддержание позитивного социально-экономического влияния программ социального обеспечения.

Достичь этих целей членским организациям МАСО помогают руководства МАСО – профессиональные стандарты в области администрирования социального обеспечения, которые распространяются через Центр МАСО по повышению стандартов управления.

В последнее время в центре внимания находятся три большие группы изменений и тенденций.

### Поддержание пособий и услуг на адекватном уровне

В сравнении с остальным миром Европа характеризуется высоким уровнем социальных расходов и всеобщим доступом населения к социальным пособиям в денежной форме, медицинской помощи и услугам. Тем не менее, довольно часто европейские успехи в области охвата рассматриваются исключительно с точки зрения денежного эквивалента пособий.

Как подчеркивает МАСО, адекватность следует понимать шире: необходимо уйти от одностороннего монетаристского взгляда на пособия и учитывать, среди прочего, добавочную стоимость, которую приносит эффективное администрирование, а также более масштабные инвестиционные последствия социальной политики.

Расширенный взгляд на вопрос адекватности в Европе характеризуется некоторыми общими подходами, которые направлены на поддержание охвата, повышение эффективности пособий и стимулирование социальной интеграции и активности населения (вставка).

Подобные меры, применяемые для поддержания охвата на необходимом уровне, помогают повысить способность граждан к трудоустройству, сохранить высокий уровень производительности, ликвидировать бедность, сократить неравенство, повысить уровень потребления, сделать экономические потрясения менее болезненными благодаря контрциклическим мерам, а также помогают лучше функционировать рынку труда, повышают состояние здоровья, социальную стабильность и сплоченность общества. Решить эти и некоторые другие задачи помогают согласованная межведомственная политика и координация.

Одной из отличительных черт европейского подхода к охвату социальным обеспечением является необходимая адекватности пособий на протяжении жизни, однако существует и ряд проблем, которые обострились в посткризисные годы.

Во многих странах первой реакцией на кризис стало ужесточение критериев для получения некоторых видов пособий. В последнее время многие системы начали пересматривать эти решения, расширяя охват путем включения уязвимых групп работников и повышая общий уровень адекватности пособий, не в последнюю очередь для семей трудоспособного возраста. В частности, были увеличены семейные и детские пособия (например, в Болгарии, на Мальте, в Словении, Турции, Франции, Чешской Республике и Швеции); программы и пособия по безработице были приведены в соответствие с реалиями рынка труда (например, в Венгрии, Германии, Дании, Польше, Финляндии и Швеции); повысился уровень защиты минимального базового дохода (например, на Мальте и в Румынии).

#### Информационно-коммуникационные платформы для оказания услуг и обслуживание, ориентированное на гражданина

Решения в сфере ИКТ, получившие распространение в последние годы, позволяют не только повысить эффективность, но и создать интерактивные и доступные платформы для выплаты пособий и оказания услуг. Во многих странах другими важными задачами являются преодоление организационной и административной раздробленности, повышение координации между отдельными ветвями национальной системы социальной защиты, национальными налоговыми органами (особенно участвующими в расчете прав на пособия по итогам проверки нуждаемости), а также предоставление всеобщего равного доступа к пособиям и услугам. Кроме того, поиск и анализ данных с помощью ИКТ позволяют более эффективно выявлять ошибки и случаи мошенничества, а также решать общие проблемы, связанные с неформальной занятостью (как это происходит в Албании, Германии, Ирландии, Испании, Италии, Румынии, Франции и Хорватии).

Следующий этап – внедрение электронных услуг нового поколения; к ним, как правило, относятся платформы и услуги «электронного правительства», межведомственные механизмы, системы безопасных платежей, внедрение защищенных механизмов аутентификации и создание персональных учетных записей получателя услуг (примерами служат Азербайджан, Бельгия, Испания, Казахстан, Литва, Молдова, Нидерланды, Польша, Узбекистан, Финляндия и Франция).

#### Общие меры по поддержанию охвата и активности

- Использование **адресных целевых мер** в рамках всеобщей системы для удовлетворения конкретных потребностей уязвимых групп населения; ожидается, что в рамках целостного подхода системы социального обеспечения будут предоставлять все больше возможностей для участия населения в экономической деятельности и одновременно обеспечивать социальную защиту на всех этапах жизненного цикла.
- **Позатпные меры**, согласованные с различными фазами жизненного цикла. Данный комплексный подход к социальной защите и индивидуальному развитию предполагает принятие упреждающих мер разными заинтересованными сторонами; при этом во главу угла ставятся профилактика и реинтеграция.
- **Гибкость системы выплаты пособий** помогает учитывать различные потребности в поддержке доходов и получении медицинской помощи, отражает разнообразные семейные ситуации и статус занятости населения.
- **Меры по активизации трудовых ресурсов** призваны обеспечить стабильную и учитывающую индивидуальные потребности занятость в течение жизни; они подкрепляются проактивными мерами по возвращению к трудовой деятельности лиц, получающих социальные пособия.

Широкое применение ИКТ дает целый ряд преимуществ. Они обеспечивают доступ всем заинтересованным законным участникам процесса к соответствующей информации в режиме реального времени и позволяют администраторам реагировать более оперативно, повышая эффективность использования и распределения ресурсов; они позволяют решать коммуникационные задачи, улучшают качество жизни населения, например, благодаря более эффективным методам поиска возможностей трудоустройства для лиц, ищущих работу.

Использование усовершенствованных услуг на основе ИКТ, меняющиеся потребности и ожидания клиентов в отношении инструментов и платформ ИКТ и операционные ограничения, с которыми сталкиваются администраторы социального обеспечения, – все это позволяет говорить о возникновении новых интегрированных услуг, ориентированных на получателя, которые стали одной из наиболее примечательных черт «нового лица» европейской социальной защиты. В некоторых случаях к процессу совместной разработки государственных услуг активно привлекаются клиенты (Испания, Франция).

Чтобы развить уже достигнутые успехи, необходимо обратить внимание на три важных аспекта. Во-первых, администраторы социального обеспечения должны использовать уже имеющиеся массивы данных самым эффективным образом. Во-вторых, необходимо обеспечивать должную конфиденциальность и защиту данных соответствующими структурами управления. В-третьих, несмотря на широкое распространение интернета в европейском регионе, значительная доля населения при решении тех или иных вопросов социального обеспечения предпочитает личные контакты.

### Инвестирование в расширение возможностей на всех этапах жизненного цикла

К администраторам социального обеспечения часто предъявляется требование лучше использовать деньги налогоплательщиков и ограниченные государственные ресурсы. Еще одна задача – поиск и разработка способов поддержки граждан, которые максимально полно учитывают потребности того или иного этапа жизненного цикла.

Этот «охватывающий всю жизнь» подход к социальному обеспечению может быть направлен на поддержку профессиональной деятельности, активного и здорового образа жизни и непрерывного обучения в любом возрасте. Он помогает защитить население от превратностей жизненного цикла и рисков на рынке труда. Его важными элементами являются проактивные и профилактические меры, среди которых не последнюю роль играют государственные программы охраны здоровья и труда, которые в комплексе позволяют расширить личные возможности человека, помочь в его реабилитации и повысить его способность к трудоустройству (все это также касается работников старшего возраста и лиц с легкой инвалидностью, частично сохранивших трудоспособность). Учитывая важность этой проблемы для общества, следует отметить, что почти все страны Европы внесли структурные изменения в систему управления здравоохранением и оказания медицинских услуг. Естественно, подход, «охватывающий всю жизнь», должен обеспечивать более гармоничный баланс трудовой и личной жизни, а также предусматривать увеличение инвестиций в услуги и пособия по поддержке детей, родителей и опекунов.

### Непреодолимые вызовы

Когда речь идет о вызовах, основную озабоченность вызывают следующие проблемы: рост долгосрочной безработицы и несоответствие уровня профессиональной подготовки работников требованиям работодателей, что означает необходимость принятия дополнительных упреждающих мер и организации (пере)обучения и образования; рост бедности среди работающих свидетельствует о необходимости повышения согласованности между денежными пособиями, налоговым регулированием отрицательных подоходных доходов и налоговыми системами; старение рабочей силы приводит к тому, что навыки и качества пожилых сотрудников часто используются недостаточно эффективно, что свидетельствует о необходимости совершенствования рабочих мест для работников разных возрастов.

Даже без учета масштабов сегодняшнего потока мигрантов и беженцев, хлынувшего в Европу, миграция европейского населения требует заключения соглашений в области социального обеспечения, которые защищают и позволяют «экспортировать» пенсионные права, накопленные работниками и их иждивенцами. Первым шагом в данном направлении становятся информационные кампании, которые просвещают трудовых мигрантов об их правах (примером служит Киргизстан).

Проблемой остается старение европейского населения. Медианный возраст в Европе составляет 42 года; 24% европейского населения находится в возрастной группе 60+; кроме того, в Европе проживает 28% населения мира старше 80 лет. Понятно, что расходы на пенсии по старости остаются высокими. Как и в других регионах, реформирование пенсионного обеспечения в Европе идет самыми разными путями, особенно это касается роли частных пенсионных фондов с фиксированными взносами.

Стоит отметить проблемы в области здравоохранения, вызванные ростом ожидаемой продолжительности жизни, что вовсе не означает сохранение здоровья. Это повышает и без того немалые расходы на здравоохранение, в том числе на финансирование долгосрочного ухода за больными, и создает трудности при планировании кадровых решений в медицине. Уровень рождаемости в странах региона находится ниже коэффициента замещения, и, согласно прогнозам, население целого ряда европейских стран сократится к 2050 году. Следует отметить, что Российская Федерация благодаря своей социальной политике сумела добиться естественного прироста населения.

С точки зрения эпидемиологической динамики в регионе можно наблюдать снижение уровня преждевременной смертности от сердечно-сосудистых заболеваний, рака, диабета и хронических респираторных заболеваний. Однако сохраняется отрицательное влияние на здоровье неумеренного потребления алкоголя, курения и ожирения. В рамках концепции жизненного цикла следует уделять больше внимания профилактике и просвещению – этот подход, в частности, активно продвигается в *Руководстве МАСО по охране труда*.

Говоря о возможных новых вызовах, следует отметить, что развитие новых технологий и материалов и изменение структуры производства и трудовой среды могут вызвать к жизни не только новые возможности, но и новые риски. Одним из последствий для европейской экономики может стать расширение возможностей в области безопасности и гигиены труда. При этом постоянно снижается уровень производственного травматизма, в том числе со смертельным исходом, что является положительным результатом общеевропейской инициативы по профилактике производственных рисков.

## Заключение

Для администраторов социального обеспечения необходимость изменений является одной из постоянных операционных задач. Реформы, недавно проведенные в ряде стран европейского региона и нацеленные на обеспечение адекватного охвата с помощью ориентированных на клиента программ, свидетельствуют о систематических улучшениях в области управления, обслуживания, стратегического планирования и управления эффективностью администраторов.

Хотя впереди предстоит ряд непростых решений, важность обеспечения населения адекватными пособиями на всех этапах жизненного цикла признается все большим числом политиков. С другой стороны, твердое намерение администраторов социального обеспечения региона добиться того, что в МАСО называют «высокими стандартами управления», вызвано неослабевающей потребностью в инновациях и поиске нестандартных подходов к решению проблем, которые стоят перед системами социального обеспечения и охваченным ими населением.

Как сказано в заключительной части доклада МАСО, европейские администраторы социального обеспечения, получая помощь Центра МАСО по повышению стандартов управления и пользуясь руководствами МАСО по администрированию социального обеспечения, располагают всеми необходимыми средствами и ноу-хау для того, чтобы уверенно решать будущие проблемы.

---

1. Европейский регион МАСО соответствует региону Европы и Центральной Азии Международной организации труда.

## Источники

ISSA. 2016. *Europe: Strategic approaches to improve social security* (Developments and Trends). Geneva, International Social Security Association. [МАСО. 2016. *Европа: стратегические подходы к модернизации социального обеспечения*. Женева, Международная ассоциация социального обеспечения.]

Узнайте больше: [www.issa.int/europe/introduction](http://www.issa.int/europe/introduction)

---

**Международная ассоциация социального обеспечения** – ведущая международная организация, объединяющая государственные учреждения, организации и ведомства социального обеспечения. МАСО способствует повышению стандартов в управлении социальным обеспечением путем разработки профессиональных руководств, распространения экспертных знаний, оказания услуг и предоставления поддержки своим членским организациям из разных стран мира, что помогает им развивать динамичные системы социального обеспечения и социальную политику.

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

T: +41 22 799 66 17  
F: +41 22 799 85 09

E: [issacomm@ilo.org](mailto:issacomm@ilo.org) | [www.issa.int](http://www.issa.int)