



issa

МЕЖДУНАРОДНАЯ АССОЦИАЦИЯ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Перспективы

03



Американский регион: инновации в сфере администрирования социального обеспечения как движущая сила позитивных изменений в обществе

В новом докладе МАСО из серии «События и тенденции» – *Американский регион: стратегические подходы к модернизации социального обеспечения* – подробно рассматриваются такие важные темы, как расширение охвата, высокие стандарты администрирования и вклад социального обеспечения в социально-экономическое развитие страны. Основной вывод, сделанный в докладе, заключается в том, что высокие стандарты администрирования являются предпосылкой для успешного расширения охвата и способствуют социально-экономическому развитию.

Доклад был подготовлен к Региональному форуму социального обеспечения для Американского региона, который пройдет 11–13 апреля 2016 года. В нем рассматриваются как региональные успехи, так и пока еще нерешенные проблемы в области разработки, финансирования и внедрения адекватных и финансово устойчивых программ социального обеспечения.

Несмотря на разный уровень экономического, социального, культурного и демографического развития, в большинстве стран региона наблюдается целый ряд общих тенденций. То, как региональные политики и администраторы социального обеспечения решают задачи, обусловленные этими общими тенденциями, может стать важным примером для стран Американского региона и за его пределами. Американские государства остаются лидерами и первопроходцами во многих важных направлениях, одним из которых является модернизация социального обеспечения.

На основе последних региональных данных в докладе рассматривается целый ряд взаимосвязанных политических задач, которые необходимо решить для устойчивого расширения охвата социальным обеспечением. Сделан важнейший вывод о том, что устойчивое финансовое обеспечение непрерывного расширения охвата требует политической поддержки, которая в значительной степени зависит от зримых и измеримых положительных результатов социальных программ в социальной и экономической сфере. Главный вывод, сделанный в докладе, состоит в том, что высокие стандарты администрирования и управления являются залогом успеха в расширении охвата.

Важнейшие изменения с точки зрения расширения охвата в Американском регионе

За последние годы многими организациями социального обеспечения Американского региона были достигнуты значительные успехи в расширении охвата, несмотря на усложняющиеся политические условия, в которых им приходится работать. Во многих странах региона уровень охвата работников формального сектора пенсионным обеспечением и здравоохранением превысил 50%. В Аргентине, Бразилии и Уругвае число охваченных работников частного сектора с 2003 по 2013 год выросло на 60-80%. Отрадно, что усилия по расширению охвата часто сопровождаются мерами по повышению адекватности и качества пособий.

В докладе МАСО отдельно рассматриваются примеры успеха, которые выходят за рамки средних региональных показателей, а также будущие проблемы, которые придется решать администраторам социального обеспечения, чтобы закрепить и расширить достигнутые в недавнем прошлом успехи.

Например, расширение доступа работников формальной экономики к пенсионным и медицинским пособиям сопровождалось интенсивным развитием программ пенсий по старости и детских пособий, а также целевых денежных выплат определенным группам населения. Социальные пенсии, не предусматривающие уплату взносов, существуют в 15 странах региона, в том числе в Коста-Рике, Эквадоре, Сальвадоре, Мексике и Панаме. Перу служит примером государства, которое укрепило свою пенсионную программу без уплаты взносов, расширив ее охват и повысив размер пособий; Боливия и Тринидад и Тобаго также увеличили размер пособий в рамках программ, не предусматривающих уплату взносов. Кроме того, многообещающие результаты дали адресные меры, направленные на расширение охвата определенных труднодоступных групп населения, например, домашних работников в Бразилии.

Центр дискуссии о дальнейшем расширении охвата в Американском регионе сместился, и теперь широко обсуждаются способы того, как создать необходимые условия для оптимального сочетания программ, основанных на уплате взносов и финансируемых из налогов, сохраняя при этом финансовую устойчивость. При наличии необходимой политической поддержки факторы успешного расширения охвата включают:

- Высокую собираемость взносов, которая достигается за счет высокоэффективного управления.
- Повышенную гибкость при приеме в программу неформальных и уязвимых групп населения.
- Расширение охвата наемных работников системами, основанными на уплате взносов, при одновременном оздоровлении формального рынка труда.
- Расширение охвата неформальных работников и других уязвимых групп населения программами, не предусматривающими уплату взносов или субсидируемые государством.

Страны региона уделяют большое внимание не только горизонтальному расширению охвата, предусматривающему включение все большего числа граждан в национальные программы минимального базового социального обеспечения, но и повышению адекватности путем увеличения размера пособий (вертикальное расширение охвата). Очень важно, что многие реформы закреплены в законах, постановлениях или решениях верховных судов, например, в Колумбии. Однако, несмотря на достигнутые успехи, в охвате по-прежнему существуют значительные пробелы. Даже в тех странах, которым удалось включить в охват некоторые группы работников неформальной экономики, наиболее уязвимые и неимущие работники по-прежнему остаются за бортом.

Для решения этих проблем в регионе был принят ряд мер, нацеленных на самозанятых работников и мелких предпринимателей неформального сектора, как это сделал Уругвай. Эти меры упрощают вступление в программы социального обеспечения и уплату взносов, и, что очень важно, в них используются различные виды стимулов для тех, кто соблюдает платежную дисциплину.

Ключевые факты: Американский регион

- Расширение охвата носит устойчивый характер, особенно это касается наемных работников. В странах Латинской Америки и Карибского бассейна прием наемных работников в пенсионные программы, основанные на уплате взносов, с 2002 по 2011 год вырос с 46,1% до 55,4%.
- Что касается денежных пособий, то страны, где в начале 2000-х годов уровень охвата уже был высоким (Аргентина, Бразилия, Чили, Коста-Рика и Уругвай), продолжили активные усилия по его расширению.
- Прием в программы медицинского страхования с 2002 по 2011 год вырос с 54,4% до 66,4%. Тем не менее, условия доступа к программам в разных странах Американского региона существенно отличаются друг от друга.
- Общей целью стран региона является всеобщий охват здравоохранением. Однако в Гаити и Гондурасе до сих пор не охвачены услугами здравоохранения более 80% населения.
- В странах Латинской Америки и Карибского бассейна в среднем почти 50% расходов домохозяйств на здравоохранение осуществляется в форме наличных платежей.

Если отвлечься от конкретных примеров специальных политических и административных мер, которые страны региона разрабатывают с учетом конкретных характеристик и финансовых возможностей своего населения, в докладе выделены пять факторов общего характера, которые позволили укрепить позиции социального обеспечения в Американском регионе:

- Укрепление политической воли во многих странах привело к росту поддержки социального обеспечения. Были приняты важные законодательные и регулирующие акты, которые улучшают охват пенсионными и медицинскими программами, например, новые законы США в отношении всеобщего охвата здравоохранением.
- Продолжается поиск стабильных механизмов финансирования, устойчивых к изменяющимся внешним условиям. Например, программа *Colombia Mayor*, которая была введена в Колумбии в 2013 году и финансируется за счет налогов и взносов высокооплачиваемых работников, за первый год своей работы увеличила охват до 1,25 млн человек.
- Были переосмыслены и усовершенствованы механизмы, лежащие в основе систем, основанных на взносах, например, в Чили, Перу и Мексике. Реформы включали усовершенствование перераспределительной функции пенсий и снижение административных издержек.
- Инновационные и инклюзивные подходы к коммуникациям в целях распространения знаний о правах на социальную защиту повышают финансовую грамотность населения и способствуют развитию культуры социального обеспечения.
- Высокие стандарты администрирования и управления, помогающие повысить качество обслуживания, также в немалой мере способствуют достижению адекватного и устойчивого охвата.

Несмотря на общие положительные результаты, некоторые текущие и будущие задачи остаются нерешенными. К ним относятся старение населения – проблема, заставляющая опасаться за финансовую устойчивость программ; изменения в составе охваченного населения, вызванные, в частности, ростом миграции и урбанизации; изменения на рынке труда, которые характеризуются значительным объемом неформальной экономики и весомой ролью малого бизнеса. Еще одной проблемой является неустойчивость мировой экономики, особенно для тех стран, которые находятся в сильной зависимости от экспортных рынков и сырьевых доходов. Сокращение доходов ослабляет государственный бюджет и снижает уровень поддержки, которую получают программы, не предусматривающие уплату взносов, а также пенсии, субсидируемые из бюджета, и программы медицинского страхования.

Высокие стандарты администрирования и управления

Расширение охвата невозможно без модернизации методов администрирования, управления и руководства. В окладе подчеркивается, что высокие стандарты управления всегда имели большое значение, однако сегодня необходимость в них многократно возросла, а задачи стали более разнообразными.

В этой области можно выделить четыре приоритетных направления:

- Более эффективное использование ресурсов, что особенно важно для стран, испытывающих финансовые трудности. Следует отметить, что падение мировых цен на сырье напрямую отразилось на доходах многих стран-экспортеров региона. Одним из способов экономии ресурсов, дающих хорошие результаты, является улучшение координации между отдельными ведомствами и заинтересованными сторонами (Эквадор) и стандартизация и обмен информацией (Доминиканская Республика).
- Повышение качества обслуживания, в том числе «клиентского» опыта населения, для обеспечения политической и общественной поддержки программ социального обеспечения. Например, в Канаде и США можно заказать новую карту медицинского страхования в режиме онлайн. В Сальвадоре работодатели могут отслеживать уплату взносов в Интернете, а в Сент-Винсенте и Гренадинах в онлайн-режиме собирают взносы, что снижает издержки и повышает качество получаемых данных.
- Содействие реформам, например, разработка новой концепции и устройства пенсионных систем, требует высокоэффективных механизмов администрирования и управления, которые обеспечили бы эффективное регулирование и глубокий анализ расходов и результатов (например, в Коста-Рике, где был снижен уровень максимально допустимых административных издержек для пенсионных фондов).
- Более тесная связь с получателями пособий, действительными и потенциальными членами программ благодаря использованию социальных сетей и других специальных каналов связи. Этот подход дает организациям целый ряд преимуществ, так как он обеспечивает быструю и эффективную обратную связь, улучшает имидж «бренда» и репутацию организаций социального обеспечения, а также часто является более эффективным способом коммуникации, чем традиционные медиа. В качестве примеров можно назвать Венесуэлу, которая повысила доступность онлайн-услуг, Панаму, где разработан виртуальный инструмент, позволяющий компаниям оценивать уровень производственного риска работников и принимать профилактические меры, и Коста-Рику, которая оптимизировала процесс регистрации несчастных случаев на производстве и повысила качество информации.

Успешное применение инновационных подходов свидетельствует о том, что в сложных внешних обстоятельствах решения должны не только учитывать местные условия и конкретные задачи, но и быть согласованными с государственной политикой в других областях, таких как образование. Некоторые из мер, например, инициативы по облегчению доступа к банковским и финансовым услугам на основе использования мобильных технологий (например, «мобильных кошельков» в Колумбии), не только упрощают доступ к социальному обеспечению, но и дают гораздо более широкие преимущества.

Тщательный анализ всех внутренних и внешних ограничений, касающихся масштаба и целей реформ, все чаще рассматривается как фактор их успеха. Например, все важнее становится обеспечение конфиденциальности данных и безопасности информации. Однако упрощение административных практик в целях повышения их эффективности не должно наносить вред клиентскому обслуживанию. Отдельно рассматриваемая тема – рост использования организациями социального обеспечения аналитических данных, которые помогают составлять более полное представление о населении, а также точнее оценивать последствия принимаемых мер. Это особенно важно для того, чтобы учреждения и директивные органы обеспечивали успешное решение системами социального обеспечения стоящих перед ними задач с положительными социально-экономическими результатами.

Еще одна насущная задача связана с необходимостью разработки институциональных механизмов для оценки эффективности работы национальной системы социального обеспечения и достижения поставленных перед ней целей. Это особенно касается национальных систем, в которых субъекты социальной политики действуют разобщенно, и поэтому обязанности по проведению оценки должны передаваться национальным учреждениям социального обеспечения.

Положительные социально-экономические результаты социального обеспечения

В докладе отмечен следующий парадокс: несмотря на широко распространенную позитивную общую оценку социального обеспечения, дать точную количественную оценку его макро- и микроэкономических результатов довольно сложно. Это связано и с нехваткой данных, и с необходимостью измерять многочисленные и сложные взаимосвязи между такими факторами, как бедность, состояние здоровья населения и пути возвращения к трудовой деятельности. Тем не менее, применение более сложных оценочных моделей и понимание взаимосвязи между различными факторами привело к определенному прогрессу в данной области.

Основной постулат последних лет, заключающийся в том, что каждое государство, прежде чем оно может позволить себе создать систему социального обеспечения, должно достичь определенного уровня экономического развития, опровергнут реальными фактами: система социального обеспечения с правильно разработанной структурой сама является необходимым условием поступательного социального и экономического развития любого государства. На микро-уровне первой ступенькой является усиление защиты доходов и более успешное управление рисками жизненного цикла путем предоставления денежных пособий и медицинского обслуживания. Что касается макро-уровня, то программы социального обеспечения, особенно созданные в качестве механизма перераспределения, служат эффективными средствами сокращения неравенства, не в последнюю очередь благодаря обеспечению защиты доходов уязвимых и труднодоступных групп населения.

Страны, расширившие доступ к услугам здравоохранения, смогли повысить уровень жизни и предотвратить катастрофические для семьи расходы на медицинское обслуживание, снизив, таким образом, риск обнищания. Доступ к услугам здравоохранения, который обеспечивает уязвимых граждан необходимой медицинской помощью, помогает трудоспособному населению сохранить экономическую активность или вернуться к трудовой деятельности как можно скорее, что способствует снижению социальной напряженности. Недавно проведенные в регионе реформы, устранившие полную зависимость между взносами и пособиями, позволяют в гораздо большей степени применять принцип перераспределения, а также в некоторых случаях дают важные гендерные результаты.

В докладе упоминаются и другие положительные результаты: поддержка местной экономической активности за счет денежных трансфертов, расширение возможностей женщин благодаря охвату целых семей, обеспечение домохозяйств контрциклическими денежными пособиями (например, по безработице), накопление человеческого капитала на протяжении всего жизненного цикла, а также более полное понимание потенциала резервных фондов социального обеспечения при инвестировании в стратегические секторы экономики.

В докладе определены приоритетные области будущей деятельности. В целом, необходимо собирать и анализировать больше данных, необходимых для целей формирования политики. Главную озабоченность вызывает хронически высокий уровень неравенства в регионе, который затрудняет дальнейшее проведение преобразований. Кроме того, существует серьезная опасность конфликта поколений, причем молодежь часто оказывается в более уязвимом положении, чем пожилые люди: например, источником недовольства является высокий уровень молодежной безработицы. В то же время для некоторых стран высокая степень неформальности рынка труда, низкое соотношение налоговых поступлений и ВВП и бюджетные ограничения означают, что в будущем финансировать систему будет очень сложно.

Глобальные и региональные экономические условия представляют для региона серьезную проблему. После долгих лет роста, обусловленного высоким спросом на сырье, многие страны региона в условиях замедления мировых

темпов экономического роста серьезно пострадали от сокращения экспорта и падения цен на такие сырьевые товары, как нефть и медь. Пока неясно, до какой степени это может негативно отразиться на государственных бюджетах и, следовательно, на возможностях дальнейшего расширения охвата социальным обеспечением и повышения адекватности пособий.

С учетом всех упомянутых проблем в докладе перечисляются пять условий, которые необходимо выполнить, чтобы системы социального обеспечения в Американском регионе давали положительные социально-экономические результаты:

- Приоритетными должны стать инновационные методы расширения охвата, особенно нацеленные на неформальную экономику и способствующие формализации занятости.
- Администрирование является необходимым инструментом, обеспечивающим предоставление пособий и услуг тем, кто в них нуждается. Частью процесса должно стать тесное партнерство между органами социального обеспечения и получателями пособий и услуг.
- Необходимо рационально и грамотно разрабатывать политику и планировать реформы: недавние пенсионные реформы, описанные в докладе, дают немало важных примеров передовой практики.
- Эффективная и четкая взаимосвязь между программами социального обеспечения с уплатой и без уплаты взносов. Это требует наличия стабильных и здоровых механизмов финансирования.
- Меры в области социального обеспечения должны приниматься согласованно с учетом других направлений политики и во взаимодействии с заинтересованными сторонами. Они должны включать механизмы оценки результатов работы всей системы в целом. Обеспечивая трудоспособному населению доступ на регулируемый рынок труда и возможность сохранить формальную занятость, мы тем самым создаем одно из главных условий социальной сплоченности и экономического развития. Организации социального обеспечения все теснее сотрудничают с работодателями в данном вопросе.

Благоприятный прогноз

Достигнутые на сегодняшний день успехи дают повод для оптимизма. Следует отметить, что сильная политическая воля и укрепление сотрудничества с другими заинтересованными сторонами, особенно на рынке труда, являются двумя важными условиями для дальнейшего движения вперед. В этой области могут оказаться чрезвычайно полезными практически все инструменты, которые предлагает Центр МАСО по повышению стандартов управления, а именно руководства МАСО для администраторов социального обеспечения.

Источники

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

Узнайте больше: www.issa.int/americas/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 | www.issa.int