issa | МЕЖДУНАРОДНАЯ АССОЦИАЦИЯ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Бюллетень социальной политики 29

Европа: укрепление финансовой устойчивости всеобщих систем социального обеспечения

Сложные экономические и демографические условия в Европейском регионе оказывают разнообразное влияние на системы и органы социального обеспечения. В последние пять лет многим странам пришлось внести изменения в свои прогнозы. Они столкнулись с новыми вызовами: необходимо удовлетворить возросший спрос на пособия, особенно по безработице; одновременно с этим из-за снижения уровня занятости и стагнации роста зарплат снизился доход от взносов, наблюдается относительный рост числа получателей пособий среди молодежи и женщин, а в административной сфере все острее становится необходимость снижения затрат и повышения эффективности. Вместе с тем, приходится решать долгосрочные задачи, связанные с финансированием здравоохранения и пенсионных систем в условиях старения европейского населения. Однако проведенный МАСО анализ развития и тенденций региона говорит о том, что органы социального обеспечения обладают всеми возможностями для эффективной, динамичной, а значит финансово устойчивой работы. Выводы данного выпуска *Бюллетеня социальной политики* позволяют смотреть в будущее с умеренным оптимизмом и надеяться, что многолетнюю европейскую традицию всеобщего и устойчивого социального обеспечения удастся сохранить.

Ханс-Хорст Конколевски, Генеральный секретарь МАСО

Перед лицом новых вызовов

Финансово-экономические и демографические условия, а также ситуация на рынках труда Европы ставят перед региональными административными органами социального обеспечения сложные задачи. Тем не менее, они продемонстрировали свою способность динамично и эффективно находить необходимые решения. Недавний период показал, что приходится тратить значительные усилия на сохранение всеобщего характера и финансовой устойчивости систем социального обеспечения. Это один из основных выводов нового доклада МАСО «Европа: укрепление устойчивости систем всеобщего социального обеспечения».

Данный выпуск

- Рассказывает, как изменились задачи, стоящие перед системами социального обеспечения Европы
- Обсуждает инновации в области повышения стандартов администрирования и сохранения европейской социальной защиты
- Описывает практики эффективного согласования политики в области социального обеспечения и рынка труда
- Выступает за более эффективное совмещение таких функций социального обеспечения, как защита, планирование и профилактика

© МАСО 2013
ISSN онлайн 2073-5421
Впервые опубликовано в май 2013 г.
Фотографии: iStockphoto, Henrik Johansson, Pavel Lunkin

В докладе подробно рассмотрены четыре отдельных, но взаимосвязанных тенденции, наблюдающихся в регионе за последние три года:

- Найдены эффективные решения проблем, к которым привел длительный экономический спад, негативно отразившийся на функциях и возможностях органов социального обеспечения.
- В этих условиях для достижения устойчивых результатов на национальном уровне политика в области социального обеспечения все теснее согласовывается с политикой на рынке труда.
- Много усилий и внимания уделяется поиску более эффективного и устойчивого совмещения защитной, проактивной и профилактической функций систем социального обеспечения, не в последнюю очередь, чтобы закрепить успехи, достигнутые социальной защитой в области охраны здоровья, занятости и расширения личных возможностей индивида.
- Администраторами социального обеспечения предпринимается ряд целенаправленных действий по внедрению в жизнь данных мер и повышению стандартов администрирования.

Социальное обеспечение в условиях кризиса

Основным фактором, оказавшим влияние на текущую обстановку в Европе, вне всякого сомнения является кризис, под которым в европейском контексте следует понимать не только события конца 2008 года, но и последующих месяцев. Скорее, Европа оказалась втянутой в развивающийся и затяжной экономический спад, и предсказать, когда он закончится, очень непросто. В этой ситуации негативное воздействие на национальные системы социального обеспечения продолжается, однако из-за разнообразия условий и факторов как краткосрочного, так и долгосрочного характера его последствия очень разные. В целом, это негативное влияние выражается в ослаблении финансовой устойчивости систем социального обеспечения и их неспособности в полной мере выполнять свои задачи. Реформы, зачастую проведенные в рамках мер по экономии бюджета (и в некоторых случаях обусловленные необходимостью укрепить финансовое положение Евросоюза и снизить государственный долг в ответ на давление рынка), поколебали уверенность общества в системах социального обеспечения и вызвали сомнения в их способности обеспечивать граждан адекватными пособиями.

Что касается администраторов социального обеспечения, для них последствия кризиса носят двоякий характер. Во-первых, многие органы социального обеспечения в настоящее время с трудом справляются с текущими финансовыми обязательствами, а ведь им еще приходится учитывать такие долговременные факторы, как старение населения, приводящее к росту расходов на пенсионные выплаты, медицинское обслуживание и долгосрочный уход, а также несоответствие квалификации рабочей силы требованиям работодателей и изменения в структуре семьи.

Во-вторых, чтобы соответствовать развивающимся потребностям населения граждан и их ожиданиям в отношении качества государственных услуг, администраторам социального обеспечения пришлось адаптировать, перестраивать и модернизировать свои методы работы. Можно сказать, что трудности стали для администраторов положительным фактором, заставившим их переоценить методы и результаты своей работы. Для многих из них сокращение финансирования означает необходимость дальнейших перемен; этого требуют как политические и организационные особенности момента, так и необходимость усилить борьбу с имущественным неравенством и

Важнейшие факты и цифры

- В 2010 году население Европейского региона МАСО приблизилось к 800 миллионам человек, из которых более двух третей составляют городские жители.
- В 2010 году более 20 процентов европейского населения составляли лица старше 60 лет. К 2030 году их доля вырастет почти до 30 процентов. В Западной Европе, самом старом регионе мира, эти цифры составляют 24 и 32 процента соответственно. В 2010 году 4,2 процента европейского населения были старше 80 лет.
- Уровень охвата социальным обеспечением и здравоохранением практически повсеместно носит всеобщий характер. Политические задачи в области пособий социального обеспечения касаются в основном, вопросов их адекватности, роста неравенства доходов и бедности в некоторых европейских странах.
- В среднем Западная Европа тратит на государственное социальное обеспечение примерно 25 процентов ВВП, при этом большая часть (около 18 процентов) идет на программы денежных пособий, а остальное – на здравоохранение. Аналогичные показатели для стран Содружества независимых государств (СНГ) составляют примерно 14 процентов ВВП, из которых 10 процентов тратится на денежные пособия, а остальное – на здравоохранение.
- В некоторых европейских странах ОЭСР с 2007 по 2012 год доля ВВП, выделенная в целом на социальные расходы, увеличилась. Во многих странах реальные расходы выросли как минимум на 6 процентов. Частично этот рост объясняется снижением темпов роста ВВП в сочетании с повышенным спросом на пособия по безработице. Только в двух европейских странах ОЭСР реальные государственные расходы на социальные нужды сократились: на 14 процентов в Греции и на 13 процентов в Венгрии.
- Общий уровень занятости в еврозоне на 3,5 миллиона человек ниже, чем до кризиса, при этом почти 19 миллионов человек официально зарегистрированы как безработные. Длительно безработные (т.е. те, кто находится в поиске нового места работы 12 и более месяцев) составляют 42 процента всех безработных. Даже с учетом некоторых национальных вариаций, около 12,7 процентов европейской молодежи в возрасте от 15 до 24 лет в настоящее время нигде не учится и не работает.

социальной незащищенностью, а также соответствовать таким новым факторам, таким как мобильность рабочей силы и нарастающая миграция населения. Необходимо найти ответ на вопрос: какой должна быть новая роль и задачи систем социального обеспечения и, что еще более важно, как выполнить эти задачи наиболее эффективным и экономичным образом?

Развитие занятости и ранние проактивные меры
Особое беспокойство вызывает проблема безработицы. Многие европейские страны столкнулись, с одной стороны, с постоянным ростом длительной безработицы, а с другой, с беспрецедентным, а зачастую катастрофическим уровнем безработицы среди молодежи. Кризис усугубил давнюю структурную проблему. Однако появились и успешные пути ее решения: системы социального обеспечения все теснее сотрудничают с другими заинтересованными сторонами в поиске общих решений, которые включали бы, помимо защиты от экономической нестабильности, и проактивные профилактические меры поддержки граждан, помогая им вернуться к труду и (или) пройти профессиональное переобучение.

Совместные усилия администраторов социального обеспечения и политиков по поддержке работающих семей позволили во многих странах региона повысить долю женщин на рынке труда. Развитие частичной занятости, помощь в поиске разумного баланса между работой и семьей, увеличение вариантов трудоустройства помогает поддержать финансовую устойчивость системы и одновременно удовлетворить потребности трудящихся, которые хотят больше времени проводить с семьей, пройти переобучение, заняться научной работой или хобби.

Развитие занятости и ранние проактивные меры

Особое беспокойство вызывает проблема безработицы. Многие европейские страны столкнулись, с одной стороны, с постоянным ростом длительной безработицы, а с другой, с беспрецедентным, а зачастую катастрофическим уровнем безработицы среди молодежи. Кризис усугубил давнюю структурную проблему. Однако появились и успешные пути ее решения: системы социального обеспечения все теснее сотрудничают с другими заинтересованными сторонами в поиске общих решений, которые включали бы, помимо защиты от экономической нестабильности, и проактивные профилактические меры поддержки граждан, помогая им вернуться к труду и (или) пройти профессиональное переобучение.

Совместные усилия администраторов социального обеспечения и политиков по поддержке работающих семей позволили во многих странах региона повысить долю женщин на рынке труда. Развитие частичной занятости, помощь в поиске разумного баланса между работой и семьей, увеличение вариантов трудоустройства помогает поддержать финансовую устойчивость системы и одновременно удовлетворить потребности трудящихся, которые хотят больше времени проводить с семьей, пройти переобучение, заняться научной работой или хобби.

Системы социального обеспечения, поддерживающие неоплачиваемый производительный труд

Для поддержки тех, кто оказывает неоплачиваемые услуги по уходу, пенсионные системы по старости Гернси, Ирландии, Джерси, Мальты, Норвегии и Великобритании либо начисляют взносы в пенсионную систему за каждый отдельный период по уходу, либо не учитывают эти периоды при расчете среднегодового взноса, на основе которого вычисляется размер пенсионного пособия. Меры по развитию системы детских учреждений, например, в Германии, помогают родителям маленьких детей вернуться к работе, а следовательно, также помогают достичь необходимого баланса между семьей и трудовой деятельностью.

Текущий период наглядно продемонстрировал, что социальные пособия и услуги это не просто ответные меры на вызванные рисками страховые события. Системы социального обеспечения в равной степени включают как ответные меры, так и профилактические мероприятия. Есть понимание того, что всем этим функциям следует уделять гораздо больше внимания, а осуществлять их необходимо более сбалансированным и эффективным образом.
Как ни парадоксально, это понимание возникло в то время, когда рецессия в некоторых странах может привести к дальнейшим сокращениям, в том числе инвестиций в профилактические меры, что может отрицательно сказаться, например, на охране труда. Одновременно с этим может повыситься интенсивность труда и рабочая нагрузка и, как следствие, участятся некоторые виды несчастных случаев, а условия труда работников, их психосоциальное положение ухудшатся. В то же время, из-за высокого уровня безработицы трудящиеся, вероятно, остерегутся выражать недовольство условиями своего труда.

С другой стороны, очевидно, что усиление проактивных профилактических мер не только снижает угрозу здоровью и уровень производственных рисков, но и является залогом того, что последствия подобных явлений будут не такими острыми. Все больше данных, свидетельствующих о положительных результатах подобных мер (МАСО называет это «доходами от профилактики») в таких областях, как предотвращение производственного травматизма, программы возвращения к трудовой деятельности, создание безопасной рабочей среды и, что немаловажно, поддержка здорового образа жизни. Все это говорит о широкой и комплексной реализации проактивной, профилактической и защитной функций социального обеспечения.

Административная эффективность: результаты выше, затраты меньше

Повышенный интерес к роли, которую играет социальное обеспечение, и к измеримым результатам его работы является естественным следствием экономических трудностей текущего периода: все больше внимания уделяется тому, чтобы административные органы социального обеспечения достигали высоких результатов с меньшими затратами. Среди конкретных примеров использование электронных услуг, организационная реструктуризация

и повышение согласованности, а иногда и слияние государственных органов. Становится все более распространенным явлением укрепление координации между органами социального обеспечения разных стран, так как это позволит лучше удовлетворять потребности мигрирующего населения.

Переход социального обеспечения на электронные услуги является одним из элементов, способствующих повышению эффективности обслуживания и расширению возможностей пользователей социальных услуг. Однако, разрабатывая стратегии интернет-обслуживания, необходимо учитывать тот факт, что даже в Европе доступ к пользованию сетями отнюдь не является всеобщим. Примечательно, что многие клиенты, в том числе из наиболее уязвимых групп, по-прежнему предпочитают традиционные формы коммуникации.

Чтобы повысить стандарты обслуживания и полнее удовлетворять растущую потребность в них со стороны граждан, наращиваются усилия по информированию населения. Важно, что данные меры по-иному распределяют степень ответственности между государством и индивидом, на плечи которого ложится больше ответственности за управление рисками на протяжении всей его жизни. Расширяя возможности людей, важно обеспечить их всей необходимой информацией и свободным доступом к системам социального обеспечения на базе необходимой инфраструктуры по оказанию услуг, отвечающей потребностям всех клиентов. Расширение доступа к информации также дает новые возможности сотрудникам органов соцобеспечения, что не может не повысить качество обслуживания.

Социальная защиту трудящихся-мигрантов Евразии

В Евразии, в которую входят почти все бывшие республики Советского Союза, около 10 процентов населения (24 миллиона человек) живут за пределами своей родины. Трудящиеся-мигранты составляют еще большую долю населения. В Казахстане почти 21 процент населения – уроженцы других стран. В странах Евразии более 60 процентов мигрантов принадлежат к трудоспособной возрастной категории (от 20 до 64 лет), за исключением Армении (54 процента) и Российской Федерации (78 процентов). О важности социальной защиты мигрантов в этой части Европейского региона было заявлено в совместной Декларации МАСО и Международной ассоциации пенсионных и социальных фондов (МАПСФ) о социальной защите трудящихся-мигрантов в условиях глобализации (2005). В мае 2012 г. был опубликован рамочный руководящий документ по социальной защите трудящихся-мигрантов в Евразии, в котором определены принципы и основные положения, необходимые для расширения охвата трудящихся-мигрантов социальным обеспечением.

Текущее состояние социального обеспечения в Европе

Хотя между странами Европейского региона всегда были существенные различия, с 2010 г. растет разница между показателями их экономического развития и данными о состоянии рынков труда. Например, показатели безработицы, особенно среди молодежи, значительно различаются, а для решения этого вопроса предлагаются самые разные политические подходы, предполагающие долгосрочные меры в разных политических областях. Таким образом, следует учитывать существенные политические, демографические, экономические, социальные и культурные различия. И всё же, в области администрирования социального обеспечения региона наблюдаются четыре общих тенденции:

1. Системы социального обеспечения, продемонстрировав свою эффективность в деле смягчения первых социально-экономических последствий кризиса, продолжают и сейчас играть роль «амортизатора». Тем не менее, чтобы сохранить за ними возможность и в дальнейшем успешно и надежно играть эту роль, уже начато или планируется реформирование многих систем социального обеспечения Европы.
2. Сосредоточив усилия на тех, кто в наибольшей степени пострадал от кризиса, например, на молодых безработных, системы социального обеспечения не только помогают сохранить трудовые ресурсы, но и создают возможности инвестирования в их будущее развитие. Системы социального обеспечения, борясь с последствиями социальной изоляции, во все времена помогали укрепить социальную сплоченность. Требуется лишь найти более узконаправленные и холистические подходы к решению многих сложных проблем, с которыми столкнулись разные группы населения как на рабочем месте, так и в непроизводственной сфере.
3. При внедрении необходимых проактивных профилактических мер в дополнение к защитным функциям социального обеспечения (пособиям и услугам) основное внимание уделяется мерам раннего вмешательства, которые должны усилить профилактический эффект и снизить риски, вызванные экономическим спадом. Хотя подобные меры предполагают краткосрочные инвестиции, все больше данных о том, что в долгосрочной перспективе они приносят поддающиеся измерению выгоды трудящимся, работодателям, системе социального обеспечения и обществу в целом.
4. По мере того как администраторы социального обеспечения в целях повышения производительности пересматривают свои рабочие процедуры, одним из наиболее эффективных способов становится применение последних информационно-коммуникационных технологий, позволяющих повысить качество обслуживания и расширить доступ к информации для застрахованных лиц и населения в целом.

Взгляд в будущее

Многие проблемы, стоящие перед европейскими системами социального обеспечения, вряд ли удастся решить в ближайшей перспективе. Финансовые ограничения останутся тяжелым бременем для органов социальной защиты региона. В свою очередь, структурные проблемы занятости и старение населения требуют административных и управленческих реформ, нацеленных на тех, кому необходимо содействие в активном устройстве как на оплачиваемую, так и на неоплачиваемую работу. Как бы то ни было, данные по региону свидетельствуют, что административные органы социального обеспечения наращивают собственные возможности и управляются все более эффективно, что позволяет им в тесном сотрудничестве с другими заинтересованными сторонами при поддержке политиков и общества находить верные решения. Это позволяет смотреть в будущее со сдержанным оптимизмом и надеждой на то, что глубоко укоренившиеся европейские традиции в области всеобщего и устойчивого социального обеспечения удастся сохранить.

Источник

ISSA. 2013. *Europe: Enhancing the sustainability of comprehensive social security systems* (Developments and trends). Geneva, International Social Security Association. [**МАСО**, 2013. «*Европа: укрепление устойчивости систем всеобщего социального обеспечения (Развитие и тенденции)*. Женева, Международная ассоциация социального обеспечения.]

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 Geneva 22

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