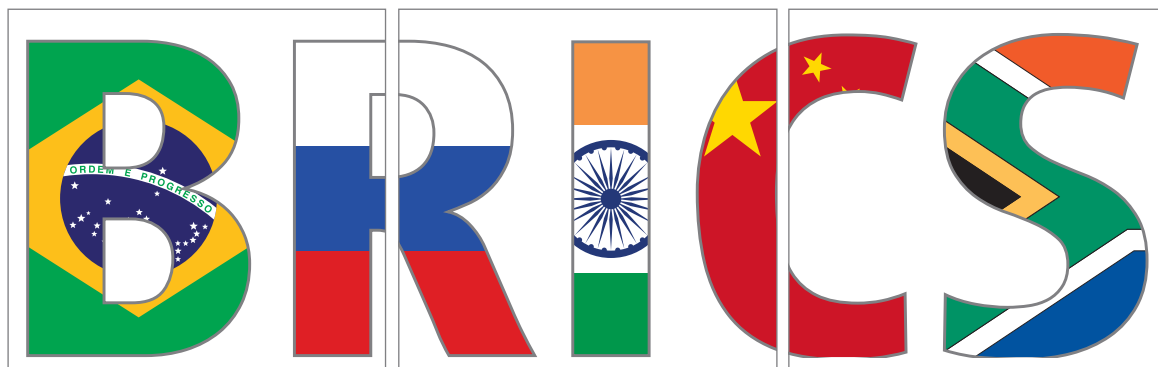




Бюллетень социальной политики

30



БРИКС: динамичное социальное обеспечение в действии

Бразилия, Россия, Индия, Китай и ЮАР (страны группы БРИКС) являются символом важных трансформаций, происходящих в мировом экономическом, социальном и демографическом пространстве. В последние два десятилетия для этих страны привлекают внимание не только быстрыми и устойчивыми темпами своего экономического роста. Как показало проведенное МАСО сравнительное исследование «Расширение охвата социальным обеспечением в странах БРИКС», новейшая история стран БРИКС дает нам примеры полезного опыта и в иных сферах, а именно, широкий спектр инноваций и лучших практик в социальном обеспечении, которые стоит изучать, развивать и применять в других странах. Среди наиболее серьезных достижений, ставших возможными благодаря проявленной политической воле, инициативы по расширению охвата денежными и натуральными пособиями и медицинским обслуживанием. Данный выпуск Бюллетеня рассказывает о разнообразных мерах, разработанных для охвата уязвимых и зачастую ранее неохваченных групп населения. Несмотря на возникновение новых демографических, медицинских, социальных, экономических проблем и трудностей на рынках труда, страны БРИКС по-прежнему являются примером для остальных. Администраторы социального обеспечения из стран БРИКС не только обладают стратегическим видением ситуации, они на деле воплощают идею динамичного социального обеспечения.

Ханс-Хорст Конколеwski, Генеральный секретарь МАСО

Разные стартовые позиции и общие цели

В странах БРИКС, занимающих 30 процентов мировой суши, проживает 42 процента населения Земли. В 2011 году доля этих стран в мировом ВВП составила 25 процентов. Даже если ограничиться только приведенными цифрами, становится ясно, почему события, происходящие в этих пяти государствах, имеют мировое значение. И не удивительно, что именно эти страны стали родоначальниками различных новшеств и улучшений в области предоставления и расширения социальной защиты.

Данный выпуск

- Рассказывает о странах БРИКС и их усилиях по расширению охвата
- Сравнивает примеры и приоритеты разных стран
- Доказывает важность совершенствования административных практик социального обеспечения
- Анализирует препятствия на пути построения социальной защиты для всех

Как показывает новое исследование МАСО, чрезвычайно действенными являются целевые меры, принимаемые странами БРИКС для расширения охвата ранее незатронутых и уязвимых групп населения, таких как семьи с детьми (Бразилия, ЮАР), сельское население (Бразилия, Китай, Индия, ЮАР) и трудящиеся-мигранты и их семьи (Китай, Индия, Россия). Наиболее ярким свидетельством политической воли в этой области является введение конституционного права на социальную защиту в Бразилии и ЮАР.

Несмотря на общность мер по расширению охвата, страны БРИКС находятся в разных национальных условиях. Прежде всего, нынешняя система социального обеспечения в каждой отдельно взятой стране в значительной степени отражает ее историю, ее цели и отношение к социальной защите. Очень разными являются также культурные и институциональные характеристики стран и их население.

Общие проблемы в области расширения охвата

В странах БРИКС население охвачено всеми или почти всеми отраслями социального обеспечения. Однако уровень охвата в них разный: как правило, охват системами здравоохранения выше, чем пенсионными программами по старости, инвалидности и безработице.

Поскольку исторически социальное обеспечение всегда было ориентировано на охват официально трудоустроенных работников, всем странам БРИКС пришлось решать вопросы, связанные с изменением правил начисления пособий, их структуры и механизмов финансирования, чтобы распространить охват на значительную часть населения, которая не попадала в данную категорию трудящихся: самозанятых работников, трудящихся неформального сектора и сельское население.

С сельским населением связан ряд специфических проблем: обеспечение географического присутствия отделений по работе с клиентами, упрощение правил вступления в программы, процедуры уплаты взносов и выплаты пособий, а также вопросы экономической эффективности. Для расширения охвата часто используются основанные на уплате взносов добровольные программы. Однако их применение не всегда дает желаемый результат. Целевые группы населения, для которых предназначаются программы с добровольным участием, могут не обладать необходимыми средствами или они могут счесть размер пособий недостаточным. Это заставляет задуматься о том, как привести пособия в соответствие с потребностями данной группы.

Если пособия социального обеспечения не учитывают потребности конкретных групп населения, подобная система социальной защиты в некоторых странах может лишь усугубить проявления структурного неравенства в обществе. Расширение профессиональных и частных программ пособий для наемных работников может еще больше усилить неравномерность охвата и неравенство в размере пособий. Еще одним источником неравенства в странах БРИКС является растущая мобильность рабочей силы, то есть миграция, как внутренняя, так и международная. Это требует соответствующих политических решений и административных мер. Необходимо уделить дополнительное

внимание таким вопросам, как расширение охвата семей трудящихся-мигрантов и усиление координации работы и ведения учета в различных ведомствах в тех странах, где национальная система социальной защиты раздроблена.

Обеспечение адекватности пособий становится все более актуальным для всех без исключения стран БРИКС. В условиях ужесточения финансирования и изменений в социально-экономической обстановке, этот важный и трудный вопрос вызывает сложности как в программах, финансируемых из госбюджета, так и в программах, основанных на взносах.

Совершенствование администрирования

Прежде всего, опыт стран БРИКС говорит о том, что для успешного расширения охвата требуется развитие сетей отделений по работе с населением, сопровождающееся необходимыми инвестициями в ИКТ, усовершенствованием управления и повышением квалификации управленческого персонала служб социальной защиты. Однако в условиях финансовых ограничений на первый план выходят соображения эффективности. Кроме того, моделируя финансовую структуру системы социального обеспечения, необходимо найти способ обеспечить достаточные по объему регулярные бюджетные вливания, необходимые для расширения охвата. Дополнительные сложности в странах БРИКС создает участие государства на национальном, региональном и местном уровне, часто – в виде федеральной структуры. Это означает, что администрирование и управление в социальном обеспечении носит фрагментированный характер, ограничивая перераспределяющие возможности социального обеспечения и увеличивая административные расходы.

Меры по расширению охвата

У каждой из стран БРИКС свой метод решения задач по расширению охвата. Однако существуют и общие инновационные подходы к данному вопросу:

- Достигнуты большие успехи в расширении охвата сельского населения и мигрантов. Наиболее эффективным является сочетание правильной структуры пособий и финансирования (как в Бразилии) и расширение доступа (например, увеличение спектра электронных услуг в Китае, работа с социальными партнерами в Индии, законодательные меры по вопросам миграции в России или использование мобильных отделений в ЮАР).
- Администрирование программ социального обеспечения можно улучшить за счет применения современных технологий управления, эффективного использования ИКТ (например, введения электронных карт социального обеспечения, как в Китае, и смарт-карт, как в Индии и ЮАР), а также обучения и повышения квалификации персонала.
- Администраторы социального обеспечения продемонстрировали определенную гибкость, адаптировав свои процедуры и процессы к потребностям ранее неохваченных групп населения. Были более полно учтены местные реалии, и на основании этого упрощены правила вступления в программы, уплаты взносов и получения пособий, изменилась и сама структура пособий.
- Проблема фрагментации служб социальной защиты решается за счет усовершенствования организационных структур и использования ИКТ. Это позволяет снизить

Бразилия

Конституция Бразилии 1988 года провозглашает всеобщий охват социальным обеспечением и равенство в обслуживании сельского и городского населения. С 2005 по 2009 год число получателей пенсий социального страхования выросло на 11 процентов, количество получателей социальной помощи увеличилось на 25 процентов. Самые серьезные меры по расширению охвата, принятые с 2009 года, касались программ денежных пособий, включая программу *Bolsa Familia* («Семейный кошелек») и семейные пособия. Об успешности данных программ свидетельствует тот факт, что доля населения работоспособного возраста, не имеющего доступа к социальному страхованию или социальной помощи, снизилась с 39,6 процента в 1998 году до 35,1 процента в 2008. Только два процента лиц в возрасте старше 65 лет находятся за пределами охвата. Финансируемые из государственных налогов социальные пенсии, которые выплачиваются сельским жителям, значительно снизили бедность среди всех возрастных групп, но особенно среди пожилого населения. Тем не менее, не все проблемы пока решены: 50 процентов работающего населения не платят регулярных социальных взносов.

Россия

Россия отличается от остальных стран группы БРИКС тем, что ей досталась в наследство от советского государства система всеобщего социального обеспечения. Тем не менее, социальные, экономические и демографические проблемы, с которыми пришлось столкнуться России, были, пожалуй, наиболее серьезными. Население РФ с 1990-х годов сократилось более чем на 5 миллионов человек, и главные усилия государства направлены на повышение уровня рождаемости: в частности, значительно увеличен размер материнских и семейных пособий. Другие приоритетные направления реформ нацелены на улучшение качества услуг в области здравоохранения и повышение размеров пенсий. Одной из характерных особенностей пенсионной системы России, требующей особого внимания, является наличие многочисленных категорий трудящихся, имеющих право на льготные пенсии: это, например, лица, занятые на так называемых «вредных производствах» и работающие в условиях крайнего севера. Все чаще высказывается мнение, что усилия по расширению охвата трудящихся мигрантов, занятых в неформальном секторе экономики, будут эффективны лишь в совокупности с мерами по формализации данного сектора. Несмотря на экономический рост и текущий профицит бюджета, обеспечение долгосрочной устойчивости российских программ социального обеспечения остается одной из ключевых задач.

Индия

Индия – молодая страна, для которой характерна благоприятная демографическая ситуация с высоким уровнем рождаемости. Это означает, что ее население будет стареть гораздо медленнее, чем население других стран БРИКС (за исключением ЮАР). Главная задача Индии – расширение охвата обширного неформального, или «неорганизованного», сектора, который составляет более 90 процентов рабочей силы в стране. Чтобы серьезно расширить охват, прежде всего, необходимо принять меры по включению данного сектора в социальные программы. За последнее десятилетие был внесен ряд изменений как в программы, основанные на сборе взносов, так и в программы на бюджетном финансировании (например, в Национальную программу пенсий по старости и в Программу

всеобщего медицинского страхования). Несмотря на преобладание неформального сектора, Провидентный фонд наемных работников формального сектора охватывает примерно 50 миллионов человек. В 2009 году программа начала принимать на добровольной основе всех желающих, однако поскольку за работников неформального сектора не платит работодатель, доля добровольных участников программы остается низкой.

Китай

За последние десять лет Китай, воспользовавшись текущей благоприятной демографической ситуацией, политической волей и хорошим состоянием финансов, существенно расширил охват за счет введения и расширения различных программ социального обеспечения. Китай начал решать проблему разницы в социально-экономическом развитии регионов и миграции сельского населения в города, а также добился почти 100-процентного охвата своего населения услугами здравоохранения и 50-процентного охвата пенсиями по старости. Несмотря на постепенное движение в сторону всеобщего охвата, проблемой остается фрагментированный характер системы выдачи пособий, когда за управление разными программами на муниципальном или городском уровне отвечают разные ведомства. Это ведет к возникновению «двойных» пособий и требует интеграции программ и политики в сфере занятости. В некоторых регионах ощущается нехватка квалифицированного персонала и специалистов. Несмотря на трудности, поэтапное введение пилотных программ, за которыми следует расширение их охвата, ведут Китай к созданию подлинного всеобщей системы социальной защиты.

ЮАР

Конституция ЮАР законодательно закрепляет право граждан на пособия социального обеспечения. Охват населения пособиями достаточно широк; теоретически, различные виды программ – основанные на сборе взносов, финансируемые из бюджета плюс программы денежных переводов – охватывают все виды рисков. Однако некоторые группы трудящихся – самозанятые работники, домашний обслуживающий персонал, трудящиеся неформального сектора – имеют ограниченный доступ к пособиям. Предоставление пособий характеризуется значительной долей государственного финансирования, которое, в частности, используется для выплаты пенсий по старости, семейных пособий и пособий по инвалидности. Основой для их получения является соответствие заявителя требованиям к минимальному сроку проживания в стране или наличию гражданства и минимального трудового стажа. Данные пособия имеют фиксированный размер и назначаются после проверки нуждаемости. Широкое распространение бедности означает, что спрос на денежные пособия чрезвычайно высок. Существует система всеобщего медицинского обслуживания; тем не менее, на практике наблюдается огромная разница между пособиями и медицинскими услугами, которые получает население в рамках государственной системы, и услугами, которыми пользуются служащие, имеющие доступ к более полным частным медицинским программам. Основные задачи связаны с расширением охвата для групп, в настоящее время в него не входящих, снижение неравенства в рамках системы, а также продление срока выдачи некоторых видов пособий и повышение их адекватности. Еще одна важная задача – укрепление системы страхования на случай безработицы за счет мер, направленных на реинтеграцию трудящихся.

- число дублирующих друг друга пособий, усовершенствовать процедуры их выплаты, а также помогает администраторам более эффективно решать вопросы, связанные с ростом миграции.
- В некоторых странах БРИКС наблюдается переход к более проактивным профилактическим подходам. Например, страхование на случай безработицы более тесно увязывается с политикой в сфере занятости (например, в области переподготовки кадров), больше внимания уделяется реабилитации пострадавших от несчастных случаев (например, жертв ДТП в ЮАР) в целях сокращения будущих медицинских расходов и создания условий для возвращения к труду.
 - Удалось повысить качество информирования населения о правах на социальную защиту путем проведения информационных кампаний на основе ИКТ и более тесного сотрудничества с гражданскими организациями и группами, представляющими интересы трудящихся. Это позволило распространить охват за счет труднодоступных групп населения.

Страны БРИКС: задачи на будущее

Несмотря на успехи в расширении охвата, перед странами БРИКС в этой области стоит ряд нерешенных задач. Среди них борьба с бедностью, обеспечение будущей адекватности пособий, а также проблемы, связанные с неравенством. Кроме того, требуется решить проблему административной неэффективности, вызванной раздробленностью социальных программ.

В будущем системам социального обеспечения стран БРИКС предстоит найти ответ на шесть важных вопросов:

1. Демографические проблемы с большой долей вероятности станут наиболее важным фактором, влияющим, хоть и в разной степени, на все аспекты социального обеспечения. Увеличение продолжительности жизни и снижение рождаемости приведут к тому, что население стран БРИКС будет стареть. Вопрос в том, как сбалансировать распределение средств между поколениями, а также на протяжении жизни индивида. Именно это должно стать приоритетом при выборе стратегий расширения охвата.
2. Нарастающий поток миграции, как внутренней, так и международной потребует соответствующих мер в области структуры, финансирования и администрирования систем социальной защиты.
3. Изменение структуры семьи скажется на социальной сплоченности, приведет к снижению традиционных форм социальной поддержки, вследствие чего спрос на социальное обеспечение вырастет. Системы социального обеспечения не смогут выполнить свои задачи без адекватных механизмов финансирования.

4. В будущем системам социального обеспечения все чаще придется бороться с последствиями таких негативных явлений, как экономические кризисы и природные катастрофы. Изменение климата приведет к росту числа природных аномалий. Кроме того, станут более распространенными неинфекционные заболевания, такие как ожирение и диабет, а это увеличит нагрузку на системы здравоохранения, вследствие чего потребуются дополнительные инвестиции в профилактические и предупредительные меры.
5. Мир становится все более взаимосвязанным и взаимозависимым, что ведет к росту неравенства. Хотя с этим можно справиться за счет повышения эффективности систем социальной защиты, потребуются дополнительные усилия по созданию их положительного восприятия имиджа в обществе.
6. Крайне важный вопрос – как сочетать расширение охвата и создание всеобщей социальной защиты с предоставлением адекватных пособий.

По мнению МАСО, достигнутые странами БРИКС успехи в расширении охвата и проявленная ими в этой области политическая воля достойны самого пристального международного внимания. Органы социального обеспечения стран БРИКС подают пример того, как следует проводить в жизнь принципы динамичного социального обеспечения. Ожидается, что при решении будущих задач, которые встанут перед обществом вследствие демографических, экономических, социальных и медицинских изменений, а также перемен на рынке труда, страны БРИКС по-прежнему будут служить примером для других стран.

Источник

ISSA. 2013. *Social security coverage extension in the BRICS: A comparative study on the extension of coverage in Brazil, the Russian Federation, India, China and South Africa.* Geneva, International Social Security Association. [MACO, 2013. *Социальное обеспечение в странах БРИКС: Сравнительное исследование расширения охвата в Бразилии, Российской Федерации, Индии, Китае и Южной Африке.* 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