issa | МЕЖДУНАРОДНАЯ АССОЦИАЦИЯ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Бюллетень социальной политики 26

Америка: расширение охвата за счет модернизации социального обеспечения

Достижения стран Американского региона в области разработки и внедрения инновационных программ социального обеспечения широко известны. Одним из факторов успеха является четкая ориентированность их политики на построение культуры социального обеспечения, что являет собой важнейший пример как национального, так и регионального масштаба. Несмотря на довольно значительные отличия национальных социально-экономических условий, рынков труда и демографических показателей, МАСО удалось выявить четыре важнейших региональных тенденции в области социального обеспечения, которые позволили в недавнем прошлом добиться значительных успехов в таких областях, как устойчивое финансирование программ и расширенное обеспечение населения пособиями и услугами, повышение роли социального обеспечения в сокращении неравенства, а также последовательное преобразование административных процессов и организационной практики, направленное на устранение раздробленности программ по выдаче пособий и услуг, а также инвестирование в проактивные профилактические меры. В данном выпуске *Бюллетеня социальной политики* делается вывод о наличии ряда пока нерешенных важных задач, самой главной из которых является масштабное расширение охвата социальным обеспечением в рамках региональных программ пособий, основанных на уплате взносов.

Ханс-Хорст Конколевски, Генеральный секретарь МАСО

Расширение охвата в условиях финансовых ограничений

В последнее время все страны Американского региона, несмотря на различия финансовых обстоятельств, столкнулись с необходимостью планирования и осуществления мер по расширению охвата. На что бы ни были направленные данные меры – на расширение уже существующего охвата, на введение новых всеобщих или целевых программ или на повышение адекватности пособий – администраторам социального обеспечения удалось добиться значительных успехов, несмотря на ограниченность национальных финансовых ресурсов.

Данный выпуск

- Подтверждает лидерство органов социального обеспечения стран Америки в области инноваций и просветительских программ в социальной защите
- Демонстрирует успехи региона в борьбе с бедностью и неравенством
- Указывает на расширение охвата программ, основанных на сборе взносов, как на приоритетное направление работы
- Предупреждает, что раздробленность систем социального обеспечения региона может стать причиной снижения эффективности

© МАСО 2012
ISSN онлайн 2073-5421
Впервые опубликовано в Декабрь 2012 г.
Фотографии: Курт Карнемарк /Всемирный банк, iStockphoto

К такому выводу приходят авторы нового доклада МАСО «Америка: расширение охвата за счет модернизации социального обеспечения».

Несмотря на нехватку ресурсов, инновационные финансовые меры, в том числе применяемые некоторыми странами контрциклические механизмы финансирования, дали хорошие результаты. Более того, эти результаты зачастую достигаются в условиях серьезных ограничений. Например, в ряде стран расходы на социальное обеспечение приходится приводить в соответствие с новыми законами о финансовой ответственности. С политической точки зрения в этих условиях очень важно демонстрировать обществу положительные социально-экономические результаты социальных мер.

Важнейшие факты и цифры

- В 2010 г. в странах Америки проживало почти 14 процентов мирового населения, или 950 миллионов человек. Две трети этого населения проживало в трех странах: Бразилии, Мексике и США (194,9 миллиона, 113,4 миллиона и 310,4 миллиона человек соответственно). С другой стороны, 20 стран региона обладают населением, не превышающим 10 миллионов человек.
- Масштаб охвата социальным обеспечением в разных странах Американского региона серьезно различается. Нескольким странам (Аргентине, Бразилии, Канаде, Чили, Колумбии, США и Уругваю) удалось добиться всеобщего охвата.
- Среди стран Латинской Америки и Карибского бассейна наименее богатые страны предоставляют социальное страхование менее чем 30 процентам своего населения. В странах со средним уровнем доходов этот показатель приближается к 50 процентам, достигая 60 процентов в странах с относительно высокими доходами.
- Масштаб охвата здравоохранением также сильно отличается в зависимости от страны. В некоторых странах охвачено всего10–40 процентов населения, в других охват почти всеобщий.
- Государственные расходы на социальное обеспечение и здравоохранение, исчисляемые в процентах ВВП, оцениваются как 10,2 процента в Латинской Америке и странах Карибского бассейна и 16 процентов в Северной Америке.
- В Северной Америке почти 85 процентов работников заняты наемным трудом и получают заработную плату. В Латинской Америке и странах Карибского бассейна это показатель составляет примерно 60 процентов. Неформальный сектор: в Латинской Америке в нем заняты до 50 процентов городских работников.
- Основной приток трудовых мигрантов за последние четыре десятилетия наблюдался в США и Канаде.
- Средние темпы роста ВВП в Латинской Америке, в период с 2004 по 2008 г. составлявшие от 4 до 6 процентов в год, затем резко снизились с наступлением экономического спада 2009 года. В 2010 г. наблюдался небольшой подъем, однако данные за 2012 год вновь свидетельствуют о падении темпов роста.

В качестве успешного примера часто упоминают программы условных денежных переводов, которые имеют встроенные механизмы, не только обеспечивающие правильное целевое распределение пособий, но и поддерживающие более широкие цели развития общества. Хотя подобные программы часто получают положительную оценку, их отдаленные результаты будут зависеть от доступности ресурсов и правильного взаимодействия с другими программами социального обеспечения, а их структура должна включать надежный «механизм выхода», предусматривающий стимулирование трудящихся и ориентацию их на формальный сектор, независимое существование и включение тех, кто покидает программу, в систему социальной защиты.

Финансирование расширения охвата здравоохранением и, в частности, профилактической первичной помощью, признано важнейшей предпосылкой решения более широких задач систем социального обеспечения. Что касается денежных пособий, в рамках недавних успешных мер по расширению охвата здравоохранением был принят более холистический подход к финансированию, который включает, наряду со сбором взносов и общими налоговыми поступлениями, сокращение двойного налогообложения и повышение согласованности в работе этих двух источников финансирования. Несмотря на финансовые трудности расширения охвата, недавний опыт показал, что роль социального обеспечения в Америке сугубо положительная: об этом свидетельствует сокращение бедности и неравенства, особенно в области оказания первичной помощи.

Сокращение неравенства

Исторически сложилось так, что разрыв в доходах бедных и богатых в странах Латинской Америки был одним из наиболее значительных в мире. Тем не менее, за последние десять лет ситуация значительно улучшилась почти во всех странах. Это улучшение часто сопровождалось серьезным ростом государственных расходов на социальные нужды.

Социальное обеспечение играет важную роль в смягчении самых разных отрицательных последствий неравенства. В краткосрочной перспективе оно позволяет сократить число бедняков и справиться с последствиями кризиса за счет перераспределения средств, компенсирующего падение доходов. В дальней перспективе социальное обеспечение способствует развитию трудовых ресурсов, давая доступ к рабочим местам и обучению, а также услугам здравоохранения.

Многим странам по-прежнему сложно решить проблему сокращения неравенства. Большой объем активности в неформальном секторе, как и раньше, мешает расширять охват наиболее уязвимых групп, особенно женщин. Для решения проблем молодежи могут потребоваться дополнительные инвестиции в образование и субсидии на медицинское обслуживание, в то время как среди пожилого населения велика доля бедняков, так как значительное количество пожилых людей не охвачены государственным пенсионным обеспечением, и эта проблема также требует внимания.

Программы условных денежных переводов являются распространенным вариантом решения данных проблем. Они предназначены для нуждающихся и охватывают целевые группы, часто остающиеся за бортом социального обеспечения. При всех положительных сторонах этих программ у них есть недостатки: например, следует включить в их структуру меры, стимулирующие работников к возвращению к формальной занятости (и, следовательно, к уплате социальных взносов). Кроме того, следует позаботиться, чтобы проблема неравенства полов не усугублялась оказанием прямой помощи членам семей женского пола.

В будущем роль социального обеспечения в сокращении неравенства будет в значительной степени зависеть от его способности обеспечить стабильный охват работников неформального сектора. Кроме того, многое будет определяться степенью формализации рынка труда, позволяющей расширить охват в рамках программ, основанных на взносах.

Эффективное вмешательство предполагает решение проблемы раздробленности

Характерной особенностью региона является высокая степень организационной раздробленности социальных программ. На национальном уровне есть множество различных схем, которые зачастую имеют совпадающие цели. Это приводит к дублированию расходов, неправильному распределению пособий и ошибкам при определении прав и, в конечном итоге, к неэффективности, которая повышает риск того, что уязвимые группы населения останутся без адекватной защиты. Следовательно, важной предпосылкой расширения охвата и снижения неравенства является усиление координации между различными проводниками социальной политики, в том числе между административными органами социального обеспечения.

Чтобы социальная политика была эффективной, требуется не только политическая координация на самом высоком уровне, но и четкое разграничение ролей разных органов и того, как они выполняют стоящие перед ними задачи. Финансовые ограничения деятельности административных органов будут только нарастать, поэтому их эффективность и синергия, достигающаяся через повышение согласованности действий по обеспечению населения пособиями и услугами, будут иметь все большее значение.

Практическая модернизация политики и структур, особенно направленных на обеспечение социальной помощи малообеспеченным группам населения, является одним из недавних достижений социального обеспечения. Эти успехи стали возможны благодаря переориентации пособий и услуг и более широким организационным изменениям. Например, многие программы условных денежных переводов предусматривают оказание превентивной помощи в расширении доступа к здравоохранению, образованию и возможностям трудоустройства. Для этого требуется тесное сотрудничество в данных политических областях всех заинтересованных сторон. Хотя существуют различные национальные подходы к усилению координации, одним из наиболее распространенных в последнее время способов стало назначение специализированного государственного департамента или министерства в качестве координационного органа.

Интегрированные программы часто разрабатываются и внедряются централизованно, что способствует горизонтальному межведомственному сотрудничеству; кроме того, в них, как правило, применяется подход, основанный на удовлетворении потребностей индивида в зависимости от стадии его жизненного цикла. Например, программы, работающие в Чили и Мексике, применяют политику, учитывающую целый спектр потребностей уязвимых групп населения в зависимости от того, на какой жизненной стадии они находятся и каким рискам подвергаются. Среди прочего, это требует координации работы органов здравоохранения, образования и занятости.

Добиться более тесной координации можно при помощи эффективного использования административных платформ и ИКТ. Это позволяет обрабатывать всю информацию, касающуюся конкретного индивида, по принципу «одного окна». Примеры объединенного холистического использования информационных систем можно найти в Чили и Уругвае, где удалось наладить согласованную работу государственных и частных медицинских учреждений.

Решения в области ИКТ требуют пристального внимания. Поскольку пособия и услуги в некоторых странах все чаще адаптируются к индивидуальным потребностям и местным реалиям, это может потребовать более децентрализованного подхода к программам пособий – в частности, введения систем индивидуального сопровождения клиентов. В результате, необходимость более тесной координации действий различных органов, задействованных в данном процессе, становится еще более острой. Наиболее подходящим инструментом в данной области являются интегрированные информационные системы.

Поддержка социального обеспечения при помощи целевых коммуникационных программ

Как подчеркивается в докладе МАСО об Американском регионе, выявленный потенциал социального обеспечения в области поддержки экономического роста и сокращении неравенства можно повысить за счет эффективных целевых коммуникационных мер, помогающих информировать и просвещать широкие слои населения относительно роли социального обеспечения. Опыт региона показывает, что поддержка положительного отношения общества к социальному обеспечению и противодействие негативным откликам может запустить механизмы самоусиления. В частности, информируя население о его правах и обязанностях, можно создать предпосылки к расширению охвата, особенно труднодоступных групп населения.

Одной из особенностей таких программ является распространение информации среди детей и молодежи, чтобы с как можно более раннего возраста они понимали важность солидарности, индивидуального сберегательного пове-

дения и формальной занятости. Кроме того, этот подход учитывает тот факт, что часто молодые члены семьи являются важным источником информации для остальных ее членов, рассказывая родителям и родственникам об их правах и обязанностях в сфере социального обеспечения.

В регионе применяются очень разные подходы. В то время как общенациональные информационные кампании рассказывают населению о правах и призывают вступать в программы, другие нацелены на высоких государственных чиновников и администраторов социального обеспечения, пропагандируя среди них проактивные профилактические подходы, которые должны стать частью рабочей этики управляющих и администраторов.

Опыт подсказывает, что даже после того, как работник вступил в систему социального обеспечения, требуется дополнительная просветительская работа, разъясняющая ему необходимость выполнения правил. Инициативы в данной области предусматривают регулярную рассылку информационных писем – например, регулярных пенсионных отчетов, в которых прогнозируется ситуация в рамках различных сценариев – а также просветительские медицинские кампании, пропагандирующие раннюю диагностику и профилактические меры. Эти программы предусматривают работу с детьми школьного возраста: например, в Колумбии есть программа «Здоровые школы», а в Коста-Рике – программа «Охрана здоровья и школьное питание». Помимо инициатив на национальном уровне, существуют и другие коммуникационные кампании в поддержку социального обеспечения, носящие панамериканский характер.

Панамериканские инициативы по защите трудящихся

На панамериканском уровне ведется масштабная работа по расширению знаний и развитию сотрудничества между странами в вопросах, связанных с охраной труда, особенно для трудящихся-мигрантов. К соглашению между США и Мексикой, в котором декларируется важность просветительской работы и обучающих программ в области охраны труда, присоединились и другие страны: Коста-Рика, Доминиканская Республика, Эквадор, Эль Сальвадор, Гватемала, Гондурас, Никарагуа и Перу. Эти соглашения, касающиеся расширения информационного обмена и применения норм охраны труда к трудящимся-мигрантам в Американском регионе, представляют собой значительный шаг вперед в сфере расширения прав на социальное обеспечение для групп трудящихся, обычно лишенных защиты и ведущих трудовую деятельность в тяжелых и опасных условиях.

Построение культуры социального обеспечения в Американском регионе

Несмотря на положительные сдвиги последних лет, задачи развития финансово устойчивых систем социального обеспечения и здравоохранения, предоставляющих адекватную защиту на протяжении всего жизненного цикла индивида, останутся в числе наиболее приоритетных как на национальном, так и на региональном уровне.

В 2012 году на Международной конференции труда была принята Рекомендация № 202 (2012) о минимальных национальных нормах социальной защиты, и Американский регион стал примером того, как на практике можно добиться горизонтального расширения охвата. В этом отношении меры, принимаемые в регионе, можно рассматривать как пробный шаг в области введения минимальных норм социальной защиты. Однако за политическими ожиданиями, сопровождающими принятие Рекомендации № 202, стоят вопросы практического порядка – в частности, как администраторам социального обеспечения добиться успеха в горизонтальном расширении охвата при одновременном устойчивом росте охвата в вертикальном направлении в рамках программ, основанных на взносах?

Таким образом, наиболее серьезные задачи могут встать перед социальным обеспечением региона в будущем. В недавнем времени в ряде стран имелись финансовые ресурсы, позволившие учредить или расширить системы государственной социальной защиты. Однако теперь, в период относительного финансового благополучия, необходимо не останавливаться на достигнутом и расширить охват в рамках программ, основанных на сборе взносов. Если не решить эту задачу, то проблематичным станет не только расширение охвата социальным обеспечением; в будущем, когда поступления в бюджет могут сократиться, под ударом окажутся действующие государственные социальные программы в их нынешнем виде.

В Американском регионе достигнуты значительные успехи в области модернизации социального обеспечения, и мы ожидаем, что страны региона не остановятся на достигнутом. Текущие инвестиции в развитие культуры социального обеспечения, переход к более проактивным профилактическим подходам в управлении рисками в течение жизненного цикла индивида – все это является свидетельством успеха данного инновационного и прогрессивного метода. Очень важно, что более проактивный профилактический подход к управлению рисками начинает применяться и теми, кто занят администрированием социального обеспечения. В целом, можно ожидать, что все вышеперечисленные элементы положительно скажутся на будущей структуре, финансировании и распределении экономически оправданных пособий и услуг в рамках развития в регионе динамичного социального обеспечения.

Источники

МАСО, 2012. *Америка: расширение охвата за счет модернизации социального обеспечения* (Развитие и тенденции). Женева, Международная ассоциация социального обеспечения. Также доступно на испанском языке.

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**