



issa

МЕЖДУНАРОДНАЯ АССОЦИАЦИЯ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

10 ГЛОБАЛЬНЫХ ВЫЗОВОВ ПЕРЕД СОЦИАЛЬНЫМ ОБЕСПЕЧЕНИЕМ

ЕВРОПА



10

ГЛОБАЛЬНЫХ ВЫЗОВОВ
ПЕРЕД СОЦИАЛЬНЫМ ОБЕСПЕЧЕНИЕМ

ЕВРОПА

Международная ассоциация социального обеспечения (МАСО) – ведущая международная организация, объединяющая государственные учреждения, организации и ведомства социального обеспечения. МАСО способствует повышению стандартов управления социальным обеспечением путем разработки профессиональных руководств, распространения экспертных знаний, предоставления услуг и оказания членским организациям из разных стран мира содействия в формировании динамичных систем социального обеспечения и социальной политики.

На настоящую публикацию распространяется действие лицензии Creative Commons Attribution- NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0) License.

Используемые в настоящем документе обозначения, которые соответствуют практике Организации Объединенных Наций, не подразумевают выражения какого-либо мнения со стороны МАСО относительно правового статуса какой-либо страны, области или территории или их органов власти, или относительно делимитации их границ. Несмотря на меры предосторожности, принятые при подготовке и воспроизведении данных, опубликованных в настоящем документе, МАСО снимает с себя ответственность за любые неточности, пропуски или иные ошибки в данных и в целом за любой финансовый или иной убыток или ущерб, являющийся следствием использования настоящей публикации.

Доклад доступен в электронном формате: www.issa.int.

Фотографии: iStockphoto.

Дизайн: www.paprika-annecy.com

Также опубликовано на английском, французском, немецком и испанском языках.

ISBN 978-92-843-5231-9

© Международная ассоциация социального обеспечения 2019

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	3	
ВВЕДЕНИЕ	4	
ВЫЗОВ 1	Рынки труда и цифровая экономика	7
ВЫЗОВ 2	Старение населения	13
ВЫЗОВ 3	Технологическое развитие	19
ВЫЗОВ 4	Охрана здоровья и долговременный уход	25
ВЫЗОВ 5	Неравенство на протяжении жизни человека	31
ВЫЗОВ 6	Растущие ожидания населения	37
ВЫЗОВ 7	Ликвидация пробелов в охвате социальным обеспечением	43
ВЫЗОВ 8	Занятость молодых работников	49
ВЫЗОВ 9	Защита трудовых мигрантов	55
ВЫЗОВ 10	Новые риски, катаклизмы и экстремальные события	61

ПРЕДИСЛОВИЕ

Социальная защита в мире достигла рекордно высокого уровня, и её охват продолжает расширяться. Опирающиеся на политическую волю и решительную приверженность высоким стандартам администрирования системы социального обеспечения меняют жизнь людей и формируют жизнь общества во всех регионах мира.

Мировое сообщество, образующее Международную ассоциацию социального обеспечения (МАСО), привержено делу поддержания и дальнейшего расширения социального обеспечения в соответствии с Целями в области устойчивого развития Организации Объединённых Наций на период до 2030 года. Чтобы достичь этих высоких целей, мы должны лучше понимать стоящие перед нами вызовы и разрабатывать соответствующие меры реагирования.

Именно по этой причине МАСО подготовила настоящий доклад, в котором раскрываются десять важнейших вызовов, стоящих перед системами социального обеспечения. В докладе они рассматриваются под углом зрения членских организаций МАСО из стран Европы.

Европейские членские организации МАСО определили последовательность рассмотрения в докладе десяти вызовов по степени их значимости. Благодарю всех вас за то, что вы уделите время заполнению вопросника, который позволил получить эти и другие ценные сведения.

По мнению членских организаций из стран Европы, рынки труда и цифровая экономика занимают среди всех вызовов первое место, а старение населения – второе. Третье место отдаётся технологическому развитию, за которым следуют охрана здоровья и долговременный уход.

Эти первоочередные приоритеты отражают тот факт, что регион Европы находится на переднем крае глобальных перемен технологического, социально-трудового, демографического и эпидемиологического характера, что ставит задачи по разработке, финансированию и определению политических приоритетов систем социального обеспечения. Эти вопросы требуют неотложного внимания, и поиск оптимальных ответов, которые могут дать на них страны, займёт видное место в обсуждениях на Региональном форуме социального обеспечения МАСО для Европы 2019 года.

Настоящий доклад призван помочь полнее оценить стремительно меняющийся контекст социального обеспечения; в нём представлены интересные примеры инновационных мер реагирования членских организаций МАСО на выявленные вызовы.

Лежащие в их основе международные условия, характеризующиеся неопределённостью, подтверждают необходимость формирования всеобъемлющих систем социального обеспечения. Для того чтобы ответить на текущие и будущие вызовы, необходимо обеспечить дальнейшее развитие и совместное использование учреждениями социального обеспечения инноваций, передовой практики и новых решений. МАСО является вашей верной платформой и партнёром в решении этих задач.

Надеюсь, что настоящий доклад увлечёт и вдохновит вас, и ещё больше активизирует ваше участие в нашей уникальной Ассоциации.

Марсело Аби-Рамиа Каэтано
Генеральный секретарь

ВВЕДЕНИЕ

В 2016 году Международная ассоциация социального обеспечения (МАСО) опубликовала знаковый доклад: «Десять глобальных вызовов перед социальным обеспечением», который был приурочен к Всемирному форуму социального обеспечения в Панаме. Аналитические материалы, представленные в этом новом докладе, касаются Европы и отражают взгляды членских организаций МАСО из стран региона на важнейшие вызовы, с которыми они сталкиваются.

| ОТРАЖЕНИЕ МНЕНИЙ ЧЛЕНСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ МАСО

Чтобы полнее осознать актуальность десяти глобальных вызовов, стоящих перед национальными системами социального обеспечения, и их влияние на членские организации МАСО в Европе, Ассоциация провела среди них опрос. Порядок рассмотрения в настоящем региональном докладе десяти глобальных вызовов основан на ответах респондентов. Они поделились полезными идеями о наиболее значимых внутренних и внешних вызовах, с которыми они сталкиваются в условиях формирующейся цифровой экономики.

Ответы членских организаций МАСО из стран Европы дают уникальное представление о реальном состоянии администрирования систем социального обеспечения в регионе и о характере вызовов, стоящих перед ними.

| РАНЖИРОВАНИЕ ПРИОРИТЕТНЫХ ВЫЗОВОВ

По результатам опроса первое место принадлежит «рынкам труда и цифровой экономике» и далее – «старению населения» и «технологическому развитию». Вызовы в области «охраны здоровья и долговременного ухода», «неравенства на протяжении жизни человека» и «растущих ожиданий населения» занимают, соответственно, четвёртое, пятое и шестое места. «Ликвидация пробелов в охвате» находится на седьмом месте, а «занятость молодых работников», «защита трудовых мигрантов» и «новые риски, катаклизмы и экстремальные события» – на восьмом, девятом и десятом местах, соответственно.

В условиях неопределённости и экономических, демографических и технологических изменений три важнейших вызова, названные респондентами, подтверждают непреложный приоритет защиты людей на протяжении их жизни. Ожидается, что членские организации МАСО будут и впредь использовать новые возможности, чтобы обеспечить адекватный и устойчивый охват и качественные услуги для экономически активного и неактивного населения. Важно отметить, что эти меры уже адаптируются к нуждам работников, занятых в формирующейся цифровой экономике.

Население мира стареет, и одновременно растёт в абсолютном и процентном отношении численность пожилых людей. Рост продолжительности жизни, сопровождающийся снижением уровня рождаемости, будет иметь для систем социального обеспечения далеко идущие последствия. Стремление политиков Европы гарантировать минимально приемлемый уровень жизни стареющего населения и расширить доступность качественного медицинского обслуживания и долговременного ухода для всех потребует инноваций в области администрирования социального обеспечения.

Рост продолжительности жизни не всегда сопровождается соответствующим ростом продолжительности здоровой жизни. Эти результаты часто отражают глубинные проявления неравенства в обществе. Их необходимо преодолевать одновременно с исполнением надежд населения на улучшение качества услуг и повышение уровня благосостояния.

Несмотря на то что во многих странах региона всеобъемлющий охват предусмотрен в законодательстве, некоторые группы населения по-прежнему лишены адекватного охвата в реальной жизни. Особой задачей в ряде стран является более полное удовлетворение нужд самозанятых работников, работников цифровых платформ и работников сельской и неформальной

экономики. Дополнительные трудности связаны с удовлетворением потребностей молодых работников, которые переходят из сферы образования в сферу труда. Повышенный риск внешних потрясений и экстремальных событий свидетельствует о том, что системы социального обеспечения должны шире учитывать существующие риски.

| ВЛИЯНИЕ ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ НА СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

В ответах респондентов обращается внимание на то, как цифровая экономика воздействует на системы социального обеспечения. В настоящее время не до конца ясно, какие последствия для рынков труда многих стран региона будут вызваны развитием цифровых платформ и повышением уровня автоматизации и роботизации. Однако риск перекосов на рынках труда реален.

Что касается воздействия на системы социального обеспечения, то меняющиеся рынки труда и расширение использования нестандартных форм занятости могут размывать финансовую базу накопительных программ социального обеспечения и усиливать давление на ограниченные бюджетные ресурсы. При этом новые цифровые платформы являются альтернативным средством создания новых форм занятости. Они также позволяют предоставлять качественные услуги, лучше контролировать историю взносов работодателей и работников, выявлять и регистрировать работников и, тем самым, обеспечивать максимальную эффективность и реальный охват социального обеспечения.

С переходом к цифровой экономике будут меняться потребности и ожидания застрахованных лиц и бенефициаров. Программы социального обеспечения должны развиваться, но развиваться они должны таким образом, чтобы защищать права работников и охваченного населения.

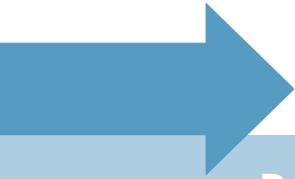
Касательно внутренних последствий цифровой экономики для органов социального обеспечения приоритетными вызовами являются автоматизация бизнес-процессов и использование данных в интересах обеспечения последовательного и согласованного охвата. К другим приоритетам относятся развитие кадрового потенциала в ответ на меняющиеся требования к работе, принятие новых моделей обслуживания, инвестирование в новые технологии и их внедрение.

Это новое понимание вызовов, с которыми сталкиваются органы социального обеспечения в Европе, поможет определять и разрабатывать соответствующие меры реагирования. Будущие региональные обследования позволят МАСО отслеживать разработку и успешное применение национальных и региональных мер реагирования на десять реальных вызовов, стоящих перед системами социального обеспечения во всём мире.

Каждая из глав настоящего доклада посвящена только одному вызову. Все главы структурированы таким образом, что сначала раскрываются общие условия в регионе, далее характеризуется соответствующий вызов для систем социального обеспечения и затем даются конкретные примеры передовой практики инновационного реагирования со стороны членских организаций МАСО. В дополнение к тексту в конце каждой главы представлена инфографика с данными.

ВЫЗОВ 1





Рынки труда и цифровая экономика

Формирующаяся цифровая экономика преобразует сферу труда. Становление платформ цифрового труда, искусственный интеллект, усиливающаяся автоматизация производства, цифровизация трудовых процессов и расширение «вещевого интернета» трансформируют экономику стран Европы. Новые возможности и риски бросают вызов правовым основам систем социального обеспечения и ставят под сомнение модели их финансирования и функционирования.

Развитие высокоскоростных сетей в сочетании с технологиями больших данных и мобильными устройствами вызывают стремительный рост экономики цифровых платформ, что подразумевает экономику разовых трудовых заданий, коллективную экономику, экономику по требованию и разнообразные атипичные формы занятости. Услуги, предоставляемые цифровыми платформами, позволяют балансировать спрос и предложение, снижать барьеры на пути к рынку и сокращать операционные издержки, тем самым создавая новые возможности для работников не только цифровой, но и материальной экономики.

Одновременно с беспрецедентными возможностями появляются новые вызовы. Серьёзные сбои будут происходить по мере эволюции видов трудовой деятельности и предпринимательства, возможно, когда одни из них будут исчезать, а другие появляться. Будущее требует более образованной, лучше подготовленной и владеющей «цифрой» рабочей силы. В настоящее время не совсем понятно, как это отразится на новых и возникающих потребностях

населения в социальной защите. Однако не подлежит сомнению то, что системы социального обеспечения должны будут адаптироваться.

| ВЫЗОВЫ МЕНЯЮЩЕЙСЯ СФЕРЫ ТРУДА

По-прежнему отмечается недостаток достоверных данных о влиянии формирующейся цифровой экономики на занятость, а также на охват и финансирование систем социального обеспечения. Тем не менее эти вызовы реальны.

Во многих национальных системах права работники цифровых платформ рассматриваются как самозанятые работники. В результате их труд часто не подпадает под действие обязательных программ социального обеспечения. Скорее, участие может быть добровольным и оформляться в частном порядке. Статус работников цифровых платформ может не соответствовать традиционному разграничению самозанятости и наёмной занятости: с одной стороны, такая форма ►►

труда сродни самозанятости, поскольку именно работник решает, братья ли ему за работу и когда, но, с другой стороны, это наёмный труд, поскольку работник зависит от инфраструктуры платформы в выполнении трудового задания и решении административных вопросов. Поэтому отмечая, что обновление законодательства о труде зачастую не поспевает за развитием рынка труда, мы становимся свидетелями формирования новой гибридной категории работников, которая не вписывается в большинство традиционных рамок регулирования вопросов труда. В ряде национальных юрисдикций ввиду отсутствия определения экономические субъекты могут обходить требования национальных кодексов о труде и национального законодательства о безопасности и гигиене труда, минимальной заработной плате и социальном обеспечении.

В отсутствие ясного определения суды по собственному усмотрению принимают разные, частные толкования, что идёт вразрез с необходимостью обеспечить всем работникам равный доступ к адекватной защите. Только после юридического оформления правоотношения между работодателем и работником становится возможным обязательный охват соответствующими программами социального обеспечения.

Большинство работников цифровых платформ приветствуют повышение гибкости режимов рабочего времени, однако это нивелируется снижением стабильности занятости и неопределённостью заработков. Судя по всему, очень немногим работникам удаётся зарабатывать на жизнь исключительно на цифровых платформах. Более того, множество микроразрядов, выполняемых работниками цифровых платформ, может снижать плотность взносов и препятствовать формированию достаточного трудового стажа, необходимого для участия в программе социального обеспечения или накопления адекватных прав на будущие выплаты.

Сокращение формальной наёмной занятости и сопутствующее ему распространение более гибких и индивидуализированных форм занятости могут угрожать финансовым основам накопительных программ социального обеспечения. Их базы финансирования подвержены воздействию уже сейчас, а вторичные последствия могут проявиться в будущем. Расширяющий пробел в сфере охвата может увеличить спрос на социальную помощь, финансируемую за счёт налогов, в результате чего проблема финансирования перейдёт к следующему поколению налогоплательщиков, которые и так будут нести бремя высокого коэффициента зависимости, т.е. соотношения пенсионеров и работающих.

Ситуация усугубляется ещё и тем, что фискальный резидентный статус цифровой платформы может

быть неопределённым, что затрудняет исчисление и получение якобы экстерриториальных взносов, а также усложняет применение национального законодательства о труде и социальном обеспечении.

РЕАГИРОВАНИЕ НА ЦИФРОВУЮ ЭКОНОМИКУ

Один из фундаментальных – хотя порой и оспариваемых – вопросов связан с уточнением правового статуса работников цифровых платформ: принимаемые в этой связи решения влияют на доступность социальной защиты. Правительства ряда европейских стран принимают и другие практические меры, нацеленные на расширение эффективного охвата работников цифровых платформ, в частности, путём обмена информацией между налоговыми органами и учреждениями социального обеспечения. Так обстоят дела в Бельгии и Словакии в отношении некоторых групп самозанятых работников. Во Франции агентство по сбору взносов (ACOSS) может запрашивать у работников цифровых платформ данные об их доходах. С самими платформами могут создаваться новые формальные партнёрства. Так, в Швейцарии одна из цифровых платформ отвечает за сбор и перечисление взносов своих работников в систему социального страхования.

На институциональном уровне накопительным программам, финансируемым за счёт вычетов из заработной платы, необходимо найти способы, обеспечивающие уплату взносов и надлежащий охват. Органы социального обеспечения должны принимать активные меры, чтобы взносы перечислялись в систему социального обеспечения в полном объёме. Руководство MACO по сбору и обеспечению дисциплины уплаты взносов и готовящееся к изданию Руководство MACO по предотвращению ошибок, случаев мошенничества и уклонения от уплаты взносов содержат полезные рекомендации и множество примеров передовой практики применения современных методов в этой области.

Другой подход заключается в расширении и диверсификации источников финансирования. К ним могут относиться общие налоги или НДС. Например, Европейский парламент обсуждает проект резолюции, в которой самые современные роботы-автоматы предлагается классифицировать как «электронных лиц». Авторы проекта заявляют, что такие роботы должны рассматриваться в привязке к фонду, создаваемому для покрытия связанных с ними юридических обязательств, и предлагают ввести ответственность собственников за уплату причитающихся с роботов взносов в систему социального обеспечения.

Подобные методы финансирования шире традиционных накопительных и могут дополнительно укреплять возможности программ социального обеспечения по перераспределению доходов и устранению разрывов в доходах. Этого можно добиться путём установления всеобщего базового дохода (ВБД) – политики, вызывающей интерес среди сил всего политического спектра, хотя и по разным причинам. Для левого крыла ВБД является одним из инструментов социального равенства, а для правых – одним из возможных механизмов уменьшения роли государства путём передачи отдельным лицам части ответственности за доходы и риски на рынке труда. Несмотря на ряд пилотных проектов по ВБД в Европе, остаются нерешёнными вопросы о том, является ли такой подход состоятельным и устойчивым и какое воздействие он может оказать на производительность, занятость и поведение предпринимателей.

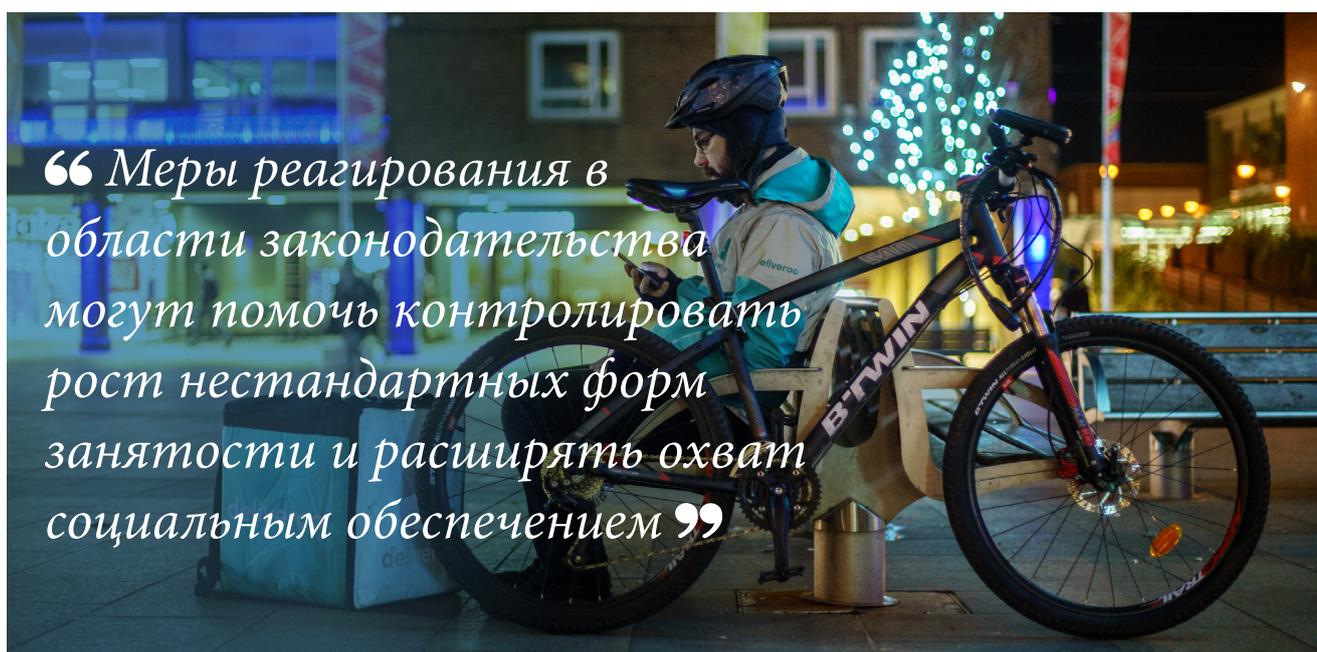
Социальное обеспечение должно распространяться на всех работников, а критерии участия должны предусматривать больше гибкости, чтобы обеспечивалось и поощрялось участие самозанятых, независимых и нестандартных работников. Нельзя сказать, что это новые вызовы, хотя необходимость решать их надлежущим образом стала сейчас острее. Инициатива Европейского союза (ЕС) о доступе к социальной защите всех работников, включая самозанятых, которая является частью Европейского компонента социальных прав, направлена на решение проблемы, связанной с тем, что почти 50% работников в странах ЕС, участвующих в нестандартных формах занятости и самозанятости, имеют неадекватный

доступ к системам социального обеспечения и государственным службам занятости.

За пределами ЕС, в Швейцарии, Национальный фонд страхования от несчастных случаев (Suva) и Федеральный пенсионный фонд (PUBLICA) приняли решение квалифицировать компании, предоставляющие услуги такси с помощью электронных приложений, как работодателей и взимать с них взносы в систему социального обеспечения. Причина решения в том, что в Швейцарии водитель такси, полностью зависящий от заказов, поступающих из операционного штаба компании, не является по закону самозанятым лицом.

В нескольких странах, в соответствии с обычной практикой обращения с самозанятыми работниками, действуют добровольные программы, направленные на расширение охвата социального обеспечения на нестандартных работников. Однако во всех добровольных программах присутствует риск, связанный с противоестественным отбором участников: мотивация к участию наивысшая среди работников с наивысшим уровнем рисков, что затрудняет равномерное распределение рисков среди всех участников. Все факты свидетельствуют о том, что добровольное участие может быть лишь частью ответа.

Кроме того, формирование параллельных программ социального обеспечения для разных категорий работников опасно тем, что у работодателей появляется стимул к сокращению затрат путём изменения условий трудовых договоров, в результате чего работники переводятся в менее дорогостоящие программы с пониженным уровнем защиты. В этом смысле ►►



“ Меры реагирования в области законодательства могут помочь контролировать рост нестандартных форм занятости и расширять охват социальным обеспечением ”

включение новых форм занятости в категорию стандартной занятости, как это происходит в Австрии и Италии, свидетельствует о том, что меры реагирования в сфере законодательства могут помочь контролировать рост нестандартных форм занятости и расширять охват социальным обеспечением.

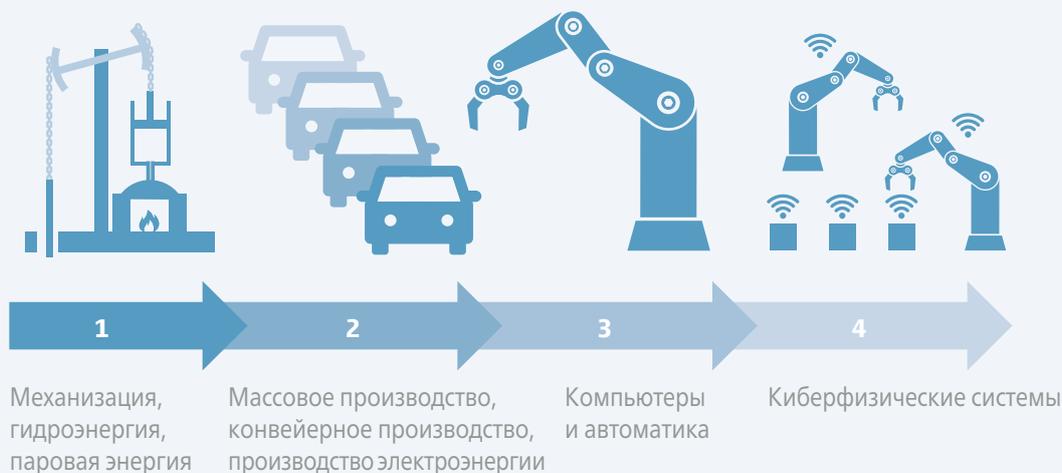
В прошлые годы самозанятые подрядчики в Италии, оказывавшие услуги ограниченному кругу клиентов, платили меньшие суммы взносов в условно накопительную пенсионную программу, в результате чего уменьшался размер их пенсий, а работники лишались права на получение пособий по безработице или болезни. Подобное снижение затрат на труд, не связанных с заработной платой, провоцировало рост числа самозанятых подрядчиков. После того как в Италии были повышены ставки взносов (чтобы можно было финансировать более адекватные пособия), наблюдается сокращение числа самозанятых подрядчиков.

Новые формы занятости, организуемые вокруг цифровых платформ, говорят о том, что труд в современной экономике часто носит индивидуализированный характер. Чтобы минимизировать риск отсутствия коллективного представительства в новых условиях требуется

прочная нормативная база, подкреплённая инструментами международной координации. Это также должно помочь предотвратить гонку ко дну и обеспечить всем адекватную защиту. Чтобы воспользоваться открывающимися возможностями и минимизировать возникающие риски, работники должны быть более образованными, адаптивными и творческими.

Новые технологии позволяют автоматизировать больше рутинных операций и предоставить человеку больше свободы суждения и больше гибкости при решении сложных задач. Это хорошая новость. Однако этим же подчёркивается тот факт, что люди должны уметь приспосабливаться к меняющемуся миру. Для работников это означает повышение квалификации в течение всей трудовой жизни, что указывает на важнейшую роль координации деятельности в сфере общего и профессионального образования. За три года правительство Бельгии выделило 18 млн евро на проекты по обучению цифровым навыкам. На уровне ЕС программа развития профессиональных навыков и компетенций является одним из центральных положений программы повышения квалификации рабочей силы во всех странах ЕС. ■

ЧЕТВЁРТАЯ ПРОМЫШЛЕННАЯ РЕВОЛЮЦИЯ



Источник: Willis Towers Watson (2017)

ВОЗМОЖНОСТИ РЫНКОВ ТРУДА В ЕВРОПЕ



1 млн

Прогнозируемый спрос на специалистов ИТ на рынке труда ЕС в 2020 году

Источник: Friedrich-Ebert-Stiftung (2016)



Малая часть взрослого населения ЕС зарабатывает большую часть доходов на цифровых платформах

ПРИОРИТЕТЫ ЧЛЕНОВ МАСО

Членские организации, рассматривающие ситуацию на рынке труда как один из приоритетных вызовов

Весь мир **65,8%**

Африка **79%**

Северная и Южная

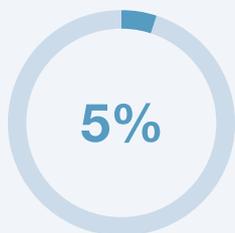
Америка **71%**

Европа **70%**

Азиатско-Тихоокеанский регион **55%**

Источник: Глобальный опрос членов МАСО (2015)

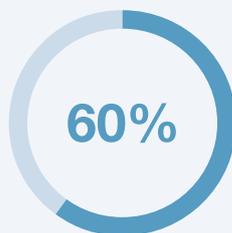
БУДУЩЕЕ СФЕРЫ ТРУДА



существующих рабочих мест

Лишь одно из двадцати существующих рабочих мест, вероятно, будет полностью автоматизировано с использованием имеющихся технологий

Источник: www.mckinsey.com (2017)



профессий

К середине столетия может быть автоматизировано около 30% операций в 60% профессий

ВЫЗОВ 2





Старение населения

Старение населения – это реальность на территории всей Европы, хотя и с национальными и субнациональными вариациями. Чтобы обеспечить финансовую устойчивость программ социального обеспечения и адекватно удовлетворять потребности всех членов стареющего общества, национальные системы социального обеспечения дополняют свои защитные функции наращиванием инвестиций в здравоохранение, занятость, семейные пособия и расширение прав и возможностей населения. Сопутствующей целью является принятие согласованных и конкретных мер в области социального обеспечения, призванных оказывать людям непрерывную поддержку на всех этапах их жизни.

Население стран Европы стареет в условиях падения и без того низкого уровня рождаемости и увеличения доли лиц в возрасте 60 лет и старше. Более того, меняется структура пожилого населения: продолжает расти доля лиц в возрасте 80 лет и старше. В странах Южной и Восточной Европы старение населения будет происходить беспрецедентными темпами. Согласно демографическим прогнозам, рождаемость в Европе в целом продолжит снижаться в течение следующих десятилетий, приближаясь к среднему коэффициенту замещения в 1,5-1,7 деторождения на одну женщину, что значительно ниже 2,1 деторождения на женщину как условия, необходимого для сохранения существующей численности населения.

Поэтому в ряде стран прогнозируется сокращение населения – отчасти по причине эмиграции части молодёжи. В результате средний медианный возраст населения Европы вырастет с 38 примерно до 50 лет. Однако в некоторых странах, например, во Франции и Германии, старение населения происходит относительно медленнее. Это связано с положительным чистым эффектом иммиграции. Кроме того, относительно неплохие демографические показатели, по крайней мере во Франции, можно частично объяснить семейными пособиями и политикой в отношении семьи.

Последствия этих демографических тенденций прослеживаются на примере Италии, где при 1,35 деторождения на одну женщину ►►

численность населения в возрасте 65 лет и старше уже превышает численность молодёжи в возрасте до 15 лет. В целом, согласно прогнозам, доля населения европейских стран в возрасте 65 лет и старше продолжит увеличиваться как минимум до середины столетия с 20% в 2005 году до 30% в 2050 году.

ВЫЗОВЫ, СВЯЗАННЫЕ СО СТАРЕНИЕМ НАСЕЛЕНИЯ

Старение населения приведёт к изменению спроса на адекватные и устойчивые услуги социального обеспечения и здравоохранения, а также к относительному снижению сумм взносов и увеличению социальных расходов. Чтобы обеспечить объём государственного финансирования, который всё больше требуется для финансирования многих накопительных программ социального обеспечения, национальные власти должны инициировать в сфере политики меры в поддержку производственных мощностей национальной экономики, повышения производительности, улучшения показателей государственного здравоохранения и расширения участия населения в составе формальной рабочей силы.

Поэтому системы социального обеспечения должны адаптироваться к меняющимся потребностям всех групп населения. Неуклонное повышение гибкости человеческой жизни и рост мобильности на рынке труда создают проблемы с точки зрения будущей адекватности пособий, в том числе для многих программ пенсионного обеспечения в старости.

В свою очередь, чтобы сбылись надежды населения на межпоколенческую справедливость и высокое качество услуг, меры по обеспечению стабильности доходов и услуг по уходу за растущим числом пожилых людей должны уравновешиваться инвестициями в молодые поколения.

На многих национальных рынках труда сужается разрыв в процентных показателях формальной занятости между мужчинами и женщинами. Это должно способствовать повышению трудового потенциала стареющего общества и заложить основу для дальнейшего экономического развития и роста, равно как и для расширения прав и возможностей женщин. Весомый вклад будет внесён и в повышение устойчивости систем социального обеспечения, включая пенсионные программы. Для решения всех этих сложных задач важно увеличивать численность экономически активного населения.

Во всём регионе старение населения в сочетании с низкими темпами экономического роста, всё более нестабильными рынками труда, низкими темпами роста заработной платы и бюджетными ограничениями, вероятно, усугубят риск бедности в старости. В свою очередь, качественные медицинские услуги могут предоставляться не всем или неравномерно. По мере старения населения вызовы, стоящие перед экономикой ухода, вероятно, усилятся и в отрасли неформальных услуг семейного ухода, и в системах формального ухода. В качестве одной из мер реагирования первичное здравоохранение и лечебная медицина должны подкрепляться стратегией в области профилактики и реабилитации.

МЕРЫ РЕАГИРОВАНИЯ В СВЯЗИ СО СТАРЕНИЕМ МИРА

Пенсионные системы. Ввиду проблем с устойчивостью пенсионных систем, обусловленных старением населения, в России в 2019 было объявлено повышение пенсионного возраста; такие же намерения были заявлены в Армении и Италии. Важно учитывать национальные условия. В настоящее время в Нидерландах не существует планов по повышению пенсионного возраста сверх 65 лет, а во Франции пенсионный возраст постепенно повышается с 62 до 67 лет.

Ещё одним ключевым фактором является распространённость неформальной занятости в ряде европейских стран, а также неопределённость в некоторых юрисдикциях в отношении правового характера трудовых отношений на цифровых платформах. Уже давно стоит вопрос о характере охвата самозанятых работников. Так, в Германии большинство самозанятых работников находятся за рамками обязательных пенсионных программ. В Нидерландах большинство самозанятых работников выступают против обязательного участия в пенсионных планах системы социального обеспечения.

Одной из распространённых мер, направленных на решение проблемы бедности среди пенсионеров, является предоставление как минимум базового дохода всем лицам пенсионного возраста. Всё больше внимания уделяется решениям, касающимся всех, например, в Чешской Республике, где уровень бедности среди пожилого населения сейчас один из самых низких среди европейских стран. В Норвегии были повышены ставки взносов с

заявленной целью обеспечить адекватные и стабильные пенсии.

Системы здравоохранения. Важная роль отводится инвестициям в снижение числа факторов риска для здоровья и в расширение доступа к медицинской помощи. Во многих странах активизируются действия в поддержку здорового образа жизни, раннего обнаружения факторов риска и повышения доступности хорошо структурированных и координируемых услуг здравоохранения.

К конкретным мерам, принимаемым в системах здравоохранения для преодоления сложных вызовов, порождаемых старением населения, относятся оптимизация программ по снижению потерь эффективности, усиление внимания к профилактике и укреплению здоровья населения, адаптация услуг к потребностям хронических больных, лиц с неинфекционными заболеваниями и лиц, нуждающихся в длительном уходе. К примеру, в Бельгии и Дании разработаны стратегии, нацеленные на повышение осведомлённости населения о последствиях гипертонии для здоровья, особенно пожилых людей. Ожидается, что рост осведомлённости приведёт к увеличению спроса на лечебные услуги со стороны престарелого населения. В Польше был расширен доступ к лечению диабета, в чём широко нуждаются лица пожилого возраста.

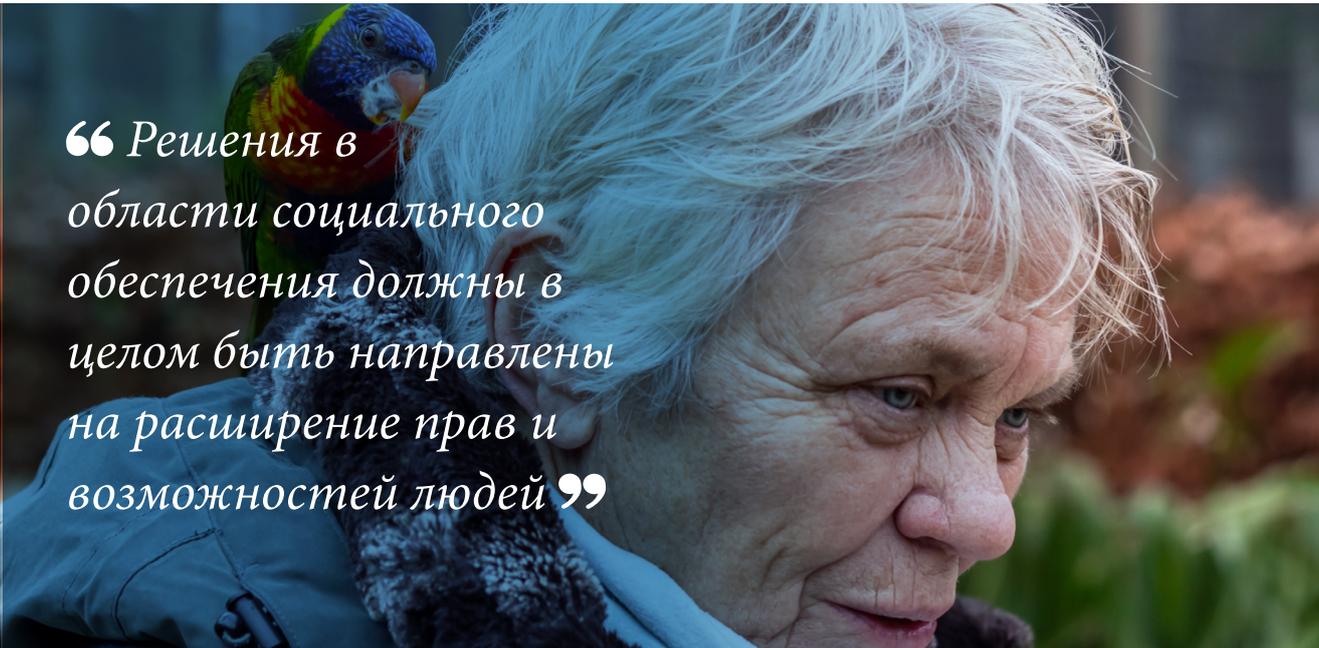
Услуги по уходу. Всё больше пожилых людей будут нуждаться в уходе. В качестве одной из мер реагирования можно рассматривать

предоставление скидок на взносы лиц, оказывающих безвозмездные услуги по уходу. Пенсионная система Франции предусматривает льготы для женщин, воспитывающих трёх и более детей; можно предположить, что подобный механизм можно создать и в отношении ухода за престарелыми. Он мог бы помочь удовлетворить потребности лиц, нуждающихся в уходе, и одновременно повысить стабильность доходов лиц, осуществляющих уход, когда они сами выйдут на пенсию. Передовой опыт говорит в пользу мер по оказанию домашних услуг по уходу и поощрению старения в домашних условиях.

Межпоколенческая справедливость, приоритеты гендерной и семейной политики.

По-разному решаются сложные проблемы, связанные с распределением государственных расходов между разными возрастными группами населения. В регионе не существует единой модели распределительной роли программ социального обеспечения. Выбор альтернатив и их результаты определяются приоритетами национальной политики. В Соединённом Королевстве больше государственных финансов выделяется на нужды детей, чем престарелых. Несмотря на это, фактический масштаб детской бедности растёт. В Греции, Италии, Португалии и Испании государственное финансирование в большей степени предназначается для нужд пожилого населения.

Заслуживает внимания пример России. Единовременное пособие, называемое материнским (семейным) капиталом, ►►



“ Решения в области социального обеспечения должны в целом быть направлены на расширение прав и возможностей людей ”

выплачивается в качестве поддержки российским семьям после рождения или усыновления (удочерения) второго и последующего ребёнка. Во многих европейских странах денежные выплаты осуществляются преимущественно семьям с низкими доходами и малолетними детьми. Несмотря на важную перераспределительную роль расходов на такие программы и их значение для борьбы с бедностью и поддержки человеческого капитала молодого поколения, их объём как процент общих расходов может быть относительно низким. В регионе в целом существует целый ряд социальных пособий и услуг, которые адресно предназначаются для целей развития человеческого капитала на протяжении жизни. Во Франции Национальный фонд семейных пособий (*Caisse nationale des allocation familiales* – CNAF) служит практической иллюстрацией передовой практики «комплексных семейных услуг».

Особых мер реагирования требуют гендерные факторы, сопутствующие старению населения. Некоторые страны, такие как Соединённое Королевство, рассматривают принятие мер позитивной дискриминации посредством пенсионной системы. Если сравнить женщин с мужчинами, то ряд проблем, с которыми сталкиваются женщины во время активной трудовой жизни, могут негативно отразиться на их будущих пенсионных доходах. К ним относятся более низкие уровни занятости, меньший размер заработной платы, большее число перерывов в трудовом стаже, ограниченный доступ к определённым возможностям трудоустройства (независимо от полученного образования) в силу структурных и культурных факторов, большее число обязанностей по уходу за семьёй и структурные особенности программ.

Возможности трудоустройства и активное старение. Решения в области социального обеспечения должны в целом быть направлены на расширение прав и возможностей людей: тем самым, они будут ограничивать востребованность пособий и услуг и одновременно способствовать участию, активности и производительной деятельности населения на рынке труда.

В Европейском союзе (ЕС) расширяется участие на рынке труда пожилых работников. Мотивом может служить необходимость увеличить пенсионные права, а его реализация становится возможной благодаря существованию рабочих

мест, на которых приветствуются пожилые работники, а также благодаря поэтапному выходу на пенсию. В Португалии устраняются препятствия на пути к продолжению трудовой деятельности пожилых работников.

Для преодоления вызовов на рынке труда, обусловленных старением населения, требуются более решительные меры упреждающего и превентивного характера. Защита должна дополняться эффективными и стабильными инвестициями в здравоохранение, занятость и расширение прав и возможностей населения. Одним из примеров передовой практики служит инициатива Управления социального страхования от несчастных случаев Германии (*Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung* – DGUV), связанная с разработкой и внедрением на рабочих местах программы реабилитации работников с травмами опорно-двигательного аппарата. Два примера передовой практики даёт Бельгия; это программа «возвращения к работе» Национального института страхования здоровья и инвалидности (*Institut national d'assurance maladie-invalidité* – INAMI) и программа «активного управления реорганизацией» Национального бюро занятости (*Office national de l'emploi* – ONEM).

Несмотря на то что меры в сфере социального обеспечения защищают всех, они могут помочь людям самостоятельно справиться с рисками и идти по жизни, которая всё меньше напоминает прямую линию. Инвестиции в образование и поддержка действий, направленных на усиление контроля факторов риска для здоровья, расширяют возможности трудоустройства и снижают риски бедности. Меры, способствующие накоплению знаний и повышению квалификации, могут стимулировать производительную деятельность и повышать стабильность доходов.

Какими бы ни были изменения демографического характера, органам социального обеспечения принадлежит весомая роль в формировании передовой практики с гибкими подходами, расширяющими права и возможности людей, чтобы они могли успешнее снижать риски для своего здоровья, доходов и занятости. Цель состоит в том, чтобы оказывать им непрерывную поддержку на протяжении всей жизни в соответствии с их потребностями. Это требует беспрецедентной степени координации действий заинтересованных сторон. ■

ДИНАМИКА СТАРЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ ЕВРОПЫ



Доля населения Европы в возрасте 60 лет и старше в 2017 году

Источник: UN-DESA (2017)



Доля населения Европы в возрасте 60 лет и старше к 2050 году

СТАРШЕ И МЕНЬШЕ



+6 ГОДЫ

Ожидаемая продолжительность жизни в ЕС увеличилась с 75 лет в 1990 году до 81 года в 2016 году

Источник: Показатели Всемирного банка



-25 МЛН

Прогнозируется, что население Европы сократится к 2050 году

Источник: UN-DESA (2017)

СНИЖЕНИЕ РОЖДАЕМОСТИ



1,6

Среднее число деторождений на одну женщину в ЕС в 2016 году

Источник: Показатели Всемирного банка

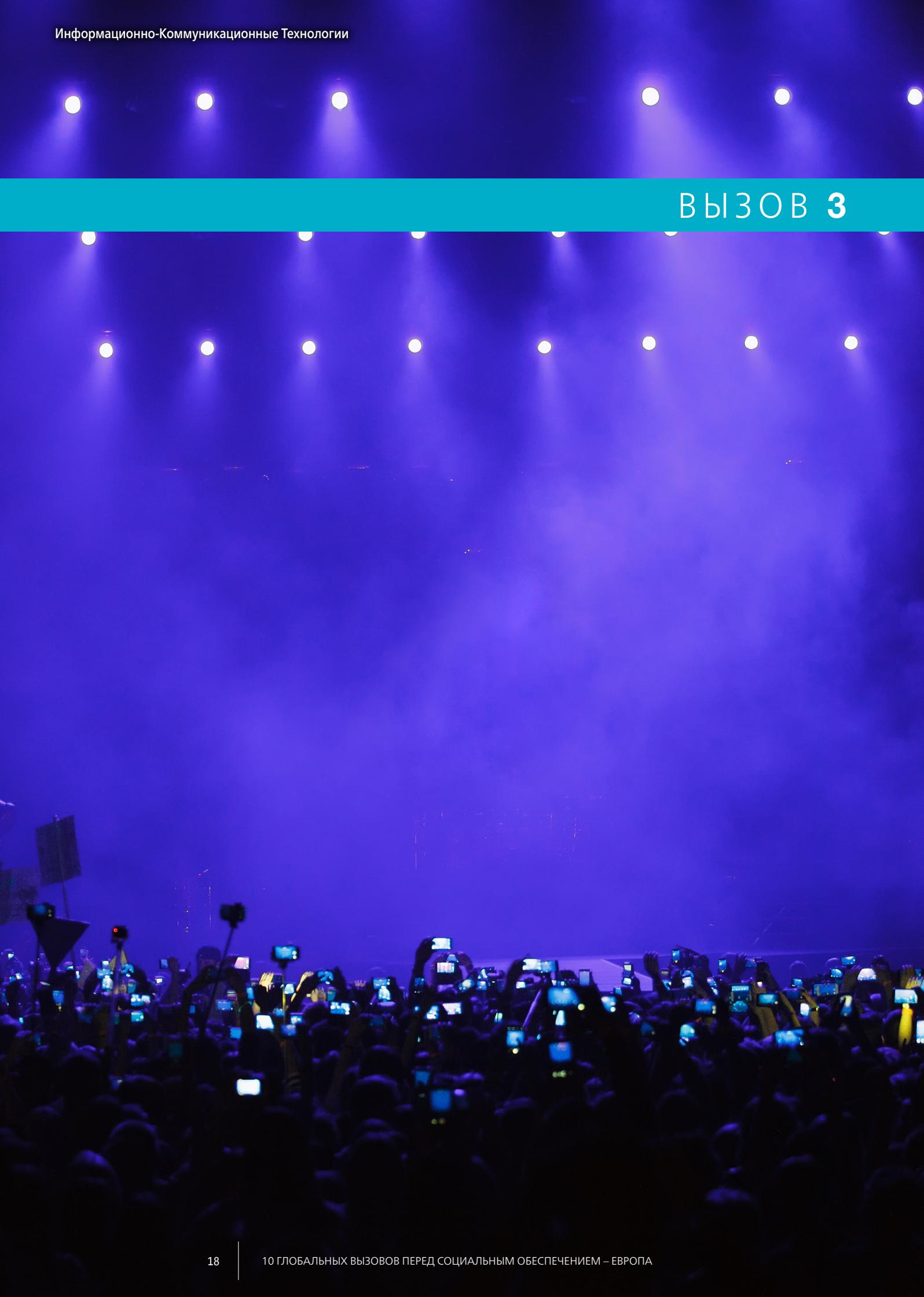


4

В течение любого пятилетнего периода начиная с 90-х годов прошлого столетия только в четырёх европейских странах рождаемость превышала уровень воспроизводства

Источник: UN-DESA (2017)

ВЫЗОВ 3





Технологическое развитие

Информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) играют стратегическую роль в реализации программ социального обеспечения в Европе, создавая условия для повышения производительности и качества услуг органов социального обеспечения. ИКТ позволяют не только автоматизировать конкретные процессы, но и менять характер операционной деятельности и обслуживания, что делает их стратегическим инструментом в интересах инновационных решений. Основными средствами технологических инноваций в европейском социальном обеспечении являются современные веб-порталы с цифровой идентификацией и персонализированными клиентскими веб-сервисами, электронное правительство и межведомственное взаимодействие, блокчейн, аналитика и большие данные, а также искусственный интеллект.

Европа является одним из мировых лидеров по внедрению ИКТ в государственных учреждениях. Кроме того, ИКТ являются стратегическим инструментом администрирования систем социального обеспечения в странах Европы. К важным решениям ИКТ в области социального обеспечения относятся платформы электронного правительства, способствующие межучрежденческой интеграции, услуги, предоставляемые группами партнёров с использованием технологии блокчейна, использование аналитики и больших данных для выявления и прогнозирования тенденций, а также

становление роли искусственного интеллекта в сфере обслуживания.

Решения ИКТ способствуют формированию всё более комплексных и надёжных систем социального обеспечения, обеспечивающих повышение качества услуг благодаря развитию межведомственной координации и совершенствованию механизмов обслуживания. Становится более реальным осуществление крупномасштабных социальных программ, возможно, с участием разных учреждений, равно как и межведомственная ►►

координация, в том числе в границах национальных юрисдикций.

Упрощая формы обслуживания и повышая его качество, инновации в сфере ИКТ помогают разрабатывать ориентированные на пользователя конкретные решения с возможностью расширения охвата и обогащения его содержания и, соответственно, достижения намеченного положительного эффекта социальной политики. Опирающиеся на ИКТ услуги, ориентированные на пользователя, могут полнее соответствовать растущим ожиданиям населения в отношении качества услуг и одновременно расширять возможности самих пользователей, обеспечивая возможность самообслуживания в любое время и в любом месте.

ВЫЗОВЫ, СВЯЗАННЫЕ С ИКТ

Несмотря на большие перспективы, интенсивное применение ИКТ порождает вызовы и риски. Они могут обуславливаться стоимостью и сложностью применения новых технологий, что означает необходимость оценки операционных, финансовых и репутационных рисков.

С операционной точки зрения, все системы сталкиваются с рисками в области кибербезопасности, которые множатся вместе с расширением использования данных на веб-платформах. Угрозы атак хакеров и вымогателей – примером чему служит Национальная служба здравоохранения Соединённого Королевства – и кража персональных данных вызывают всеобщее и неослабевающее беспокойство.

В настоящее время отсутствуют стандартизированные решения ИКТ для органов социального обеспечения. Хотя Европейский союз разрабатывает общие стандарты и механизмы ИКТ, они либо неполны, либо не применяются в системах социального обеспечения.

Важными задачами являются обеспечение качества и защита данных: их значение постоянно возрастает по мере расширения использования электронной идентификации, больших данных и аналитики. Решение этих задач обеспечивает надёжное и правомерное использование растущего объёма нестабильных и детализированных данных. Технологические достижения позволяют легче добывать данные и оперировать ими. В свою очередь, это придаёт дополнительный толчок инновациям.

Обеспокоенность вызывает проблема защиты персональных данных, которая должна решаться с помощью соответствующих механизмов, гарантирующих конфиденциальность данных. Общее положение ЕС о защите данных 2018 года (GDPR) направлено на гармонизацию нормативов защиты данных в ЕС, обеспечение конфиденциальности данных граждан ЕС и

изменение подхода организаций в странах региона к обеспечению конфиденциальности данных.

Расширенное значение GDPR видится в том, что социальные сети в равной степени сталкиваются с проблемами безопасности данных и взломами систем защиты данных. Например, во Франции Национальный фонд страхования работников по старости (*Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés* – CNAV) изъясил свою страницу в социальных сетях именно с той целью, чтобы защитить данные пользователей.

Несмотря на значительный прогресс, достигнутый в регионе, цифровой разрыв остаётся одним из вызовов. Директива ЕС (EU 2016/2102) о доступности веб-сайтов и мобильных приложений государственных органов направлена на то, чтобы сделать их более доступными для всех пользователей, особенно лиц с ограниченными возможностями.

ИКТ: СТРАТЕГИЧЕСКИЕ МЕРЫ РЕАГИРОВАНИЯ

Совершенствование веб-порталов. В наше время ИКТ стали незаменимыми средствами в деятельности органов социального обеспечения. Так, использование современных веб-порталов с цифровой идентификацией и персонализированными веб-сервисами позволяет совершенствовать административные процессы и улучшать обслуживание клиентов.

В ряде стран разработаны веб-порталы с возможностью входа с мобильных устройств и цифровой аутентификации. Институт социального страхования Польши (ZUS) использует такую систему обслуживания клиентов для регистрации справок о болезни. Управление труда и социального обеспечения Норвегии (NAV) располагает системой, которая облегчает рассмотрение заявлений о выплате денежных пособий по болезни. В Азербайджане Министерство труда и социальной защиты населения внедрило персонализированные онлайн-сервисы для оценки нетрудоспособности и реабилитации инвалидов. В Бельгии Дополнительный фонд выплат пособий по безработице (*Caisse auxiliaire de paiement des allocations de chômage* – CAPAC) использует усовершенствованную систему защищённых онлайн-транзакций, в которой идентификация и аутентификация клиентов осуществляются с помощью персонального идентификатора, хранящегося на модулях идентификации пользователя (SIM-картах).

Электронное правительство. Во многих странах разрабатываются системы электронного правительства. В Польше услуги социального обеспечения активно интегрируются в рамках национальной инициативы электронного

правительства, а Институт социального страхования ZUS также разработал комплексные услуги с участием внешних министерств и ведомств.

В Азербайджане действует отлаженная система единого окна – Единая подсистема электронного заявления и назначения адресной государственной социальной помощи (VEMTAS), в которой участвуют несколько учреждений, оказывающих помощь семьям с низкими доходами при подаче ими заявлений на получение социальной помощи. Государственный фонд социального страхования Казахстана оказывает межведомственные услуги по выплате пособий по безработице, болезни/инвалидности, направлению извещений о смерти и внесению изменений в гражданский статус получателей помощи.

В целях улучшения цифровых трансграничных и межучрежденческих услуг ЕС разработал всеобъемлющую программу электронного правительства. Одной из её целей является модернизация государственного управления посредством внедрения ИКТ, включая систему электронного обмена информацией о социальном обеспечении (EESSI). Система EESSI призвана заменить традиционный двусторонний документооборот на бумажных носителях в области социального обеспечения на трансграничный электронный обмен информацией в поддержку согласованной деятельности в рамках Европейского экономического пространства (ЕЭП).

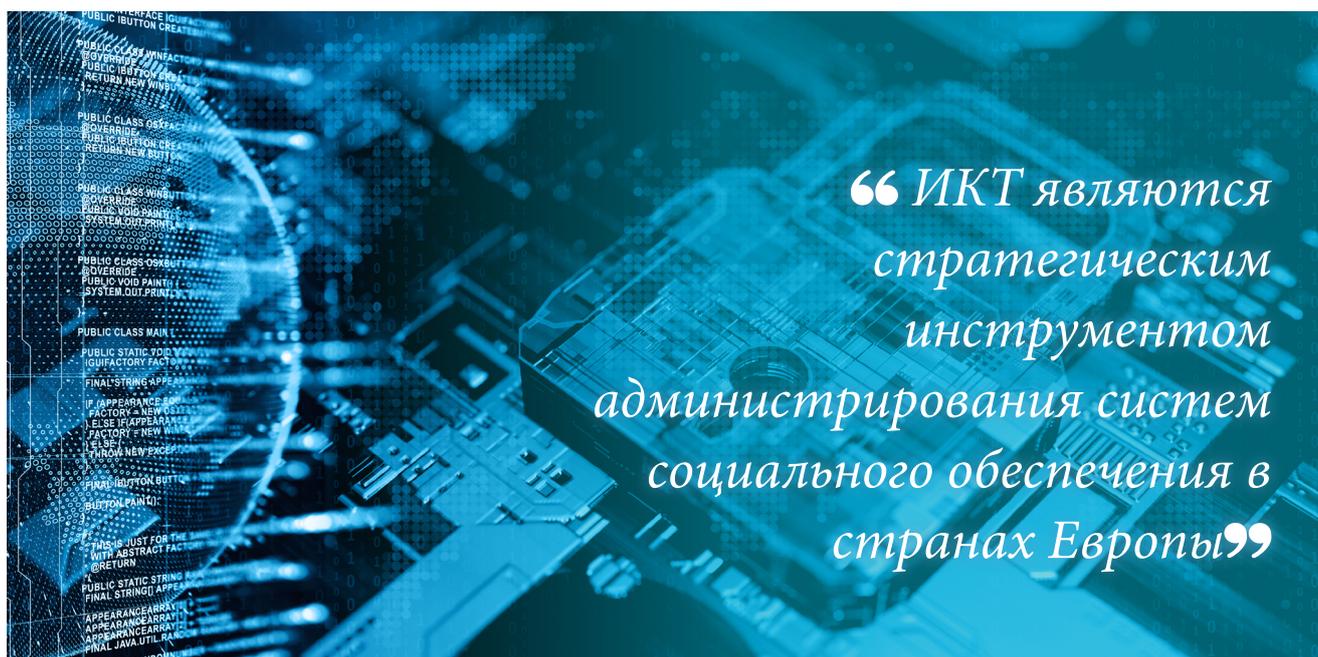
В ней не происходит обмен всеми соответствующими данными, в частности данными об умерших. По этой причине во избежание злоупотреблений программами социального обеспечения Банк социального страхования Нидерландов (SVB) вне-

дряет пилотные технологии распознавания лица и голоса, чтобы иметь возможность подтвердить, что бенефициары живы.

Блокчейн. Масштабные услуги, оказываемые при участии ряда партнёров, разрабатываются с использованием технологии блокчейна. Эта технология позволяет создавать высокозащищённые распределительные системы, в которых хранится полная история всех транзакций большого числа участников и которые функционируют без центрального координатора.

В Бельгии документооборот на бумажных носителях в сфере медицинского страхования заменяется приложением на основе блокчейна. В Эстонии новые медицинские карты и рецепты будут администрироваться на национальном уровне с использованием блокчейна. Технология блокчейна будет способствовать расширению прав и возможностей пациентов и прозрачности медицинского обслуживания благодаря отслеживаемым и защищённым в онлайн-режиме электронным записям, доступ к которым имеют только уполномоченные лица. Чтобы обеспечить целостность данных и снизить потенциальные риски, технология блокчейна должна быть протестирована, прежде чем она начнёт функционировать в полном объёме.

Аналитика и большие данные. Рост числа общих информационных ресурсов и операционных платформ способствует разработке новых организационных моделей, основанных на участии многих сторон. Одновременно преследуются цели реализации преимуществ крупных баз данных систем социального обеспечения и расширения использования населением мобильных ▶▶



технологий. С ростом использования больших данных и под их воздействием происходит новая революция в области ИКТ.

Передовые технологии обработки и анализа данных обеспечивают классификацию клиентов и проведение прогнозного анализа. Эти так называемые диктуемые данными инновации (ДДИ) в сочетании с разработками на базе Интернета и мобильных устройств могут улучшить бесперебойную организацию услуг, продуктов, процессов и методов работы организаций.

Аналитика и большие данные, которые позволяют преобразовывать огромные массивы необработанных данных в полезную информацию благодаря обнаружению закономерностей, тенденций и корреляций, стали благом, которым пользуются органы социального обеспечения. В качестве инструмента интеграции в области политики аналитика больших данных помогает оценивать влияние отраслевой политики и содействует разработке более совершенных межотраслевых взаимодействий. Для проведения такого анализа могут использоваться методы прогнозного моделирования и компьютерного имитационного моделирования с использованием больших данных.

Организации применяют аналитику для борьбы с уклонением от уплаты взносов и мошенничеством. В частности, методы распознавания применяются в Бельгии Национальным бюро занятости (*Office national de l'emploi – ONEM*) для противодействия случаям мошенничества с пособиями по безработице, во Франции Центральным агентством органов социального обеспечения (*Agence centrale des organismes de sécurité sociale – ACOSS*) для борьбы со случаями мошенничества с уплатой взносов, в Италии Национальным институтом страхования работников от несчастных случаев (*INAIL*) для борьбы со случаями мошенничества со страховыми выплатами, в Испании Генеральным казначейством социального обеспечения (*Tesorería General de la Seguridad Social – TGSS*) для обнаружения сложных мошеннических операций.

Аналитика больших данных также позволяет точнее оценивать и структурировать социальные программы благодаря сопоставительному анализу наборов данных, что даёт более полное представление о личных обстоятельствах клиентов и их потребностях.

Искусственный интеллект. Первые шаги в использовании технологии искусственного интеллекта играют важнейшую роль в развитии инноваций и преобразовании деятельности

учреждений. Речь идёт о средствах автоматизации, позволяющих внедрять более качественные и упреждающие услуги в области социального обеспечения. В Финляндии Институт социального страхования (KELA) осуществляет стратегическую перестройку платформы ИКТ и операционной модели в целях укрепления своего потенциала.

Бельгийский фонд CAPAS и финский Институт социального страхования KELA приступили к пробному использованию чатботов (компьютерных программ, способных поддерживать речевой диалог). Кроме того, CAPAS рассматривает способы применения систем искусственного интеллекта и глубокого машинного обучения, чтобы помочь сотрудникам принимать решения по заявлениям на получение пособий.

Применение искусственного интеллекта в государственной системе здравоохранения может помочь клиникам повысить качество медицинских услуг и сократить расходы благодаря персонализированной и прогностической медицине. В сочетании с возможностями больших данных искусственный интеллект обладает профилактическими возможностями для заблаговременной диагностики заболеваний и эффективного раннего выявления рисков для здоровья.

Кадровое управление. Стратегия внедрения новых технологий и стратегия кадрового управления и развития должны дополнять друг друга. Единой целью должно быть более рациональное использование человеческого капитала благодаря технологическим инновациям. Так, в здравоохранении существуют задачи, функции и решения, которые нельзя легко заменить средствами ИКТ. Вряд ли технологические инновации смогут изменить это в ближайшем будущем. Социокультурные особенности по-прежнему отводят человеческим контактам важную роль в сфере обслуживания. Действия, связанные с принятием решений, ведением дел и обслуживанием клиентов, требуют вмешательства человека.

Интенсивное применение новейших и разрабатываемых ИКТ не обходится без рисков. Тем не менее под воздействием глубоко укоренившейся культуры новаторства всё более широкое внедрение и инновационное использование новых технологий и неизменно полезная роль хорошо обученного персонала повышают качество обслуживания и обеспечивают рациональный подход к решению возникающих проблем. ■

ЦИФРОВОЙ ПЕРЕХОД В ЕВРОПЕ



>70%

Европейские домашние хозяйства, где есть компьютер

Источник: ITU (2018)



>70%

Европейские домашние хозяйства с подключением к Интернету

ПРИОРИТЕТЫ ЧЛЕНОВ МАСО

Членские организации, рассматривающие управление инновациями и технологическим развитием как один из главных приоритетов

Весь мир **76%**

Африка **80%**

Северная и Южная Америка **79%**

Европа **75%**

Азиатско-Тихоокеанский регион **68%**

Источник: Глобальный опрос членов МАСО (2015)

ШИРОКОПОЛОСНЫЙ ДОСТУП В ЕС



Доступ у большей части населения ЕС

Источник: Friedrich-Ebert-Stiftung (2016)



Доступ более чем у половины домашних хозяйств в ЕС



Доступ у большинства предприятий в ЕС

ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО В ЕВРОПЕ

Преимущества электронного правительства

- ✓ Повышение качества обслуживания населения
- ✓ Расширение доступа к социальному обеспечению
- ✓ Повышение уровня грамотности
- ✓ Повышение уровня финансовой и социальной интеграции



ВЫЗОВ 4



Охрана здоровья и долговременный уход

В Европе продолжается эволюция рисков и вызовов в области медицины и долговременного ухода, с которыми сталкиваются системы социального обеспечения и здравоохранения. Несмотря на улучшение показателей здоровья населения, вызовом остаётся неравенство в сфере здравоохранения. В условиях старения населения стран региона масштаб и характер этого процесса носят неоднозначный характер. Что касается достигнутых медициной результатов, то не все из дополнительных лет жизни характеризуются хорошим здоровьем. Достижение главных целей систем социальной защиты требует точного прогнозирования вызовов в медицинской сфере, принятия превентивных и упреждающих мер и предоставления соответствующих пособий и услуг. На вызов, связанный с ростом численности немощных пожилых людей, должен быть дан безотлагательный ответ, включающий политику «старения в домашних условиях».

Повышение уровня образования населения, улучшение социально-экономических условий, более здоровый образ жизни, а также прогресс в области здравоохранения и медицины объясняют улучшение различных медицинских показателей в большинстве стран Европы. Несмотря на значительные различия между странами, средняя ожидаемая продолжительность жизни в Европе в 2016 году составила 81 год (83,6 года для женщин и

78,2 года для мужчин). В 2016 году было отмечено и увеличение ожидаемого дожития лиц в возрасте 65 лет – в среднем на 20 лет. В 2014 году средняя продолжительность здоровой жизни – мера ожидаемой продолжительности жизни без инвалидности – была оценена в 61,8 года для женщин и 61,4 года для мужчин.

Успехи достигнуты и в региональных показателях материнского, младенческого и детского здоровья. В 2017 году младенческая смертность ►►

в Европе в среднем составляла 4,7 смерти на 1000 живорождённых детей. Средняя смертность среди детей в возрасте до пяти лет составила 5,6 смерти на 1000 живорождённых детей. Материнская смертность в 2014 году составила 11 смертей на 100 000 живорождённых детей. Несмотря на то что вакцинация детей в среднем находится на высоком уровне, считается, что девять стран подвержены эндемическому риску кори.

В целом 30% общего бремени нездоровья в странах региона можно объяснить хроническими заболеваниями, вызываемыми пагубным образом жизни – алкоголем, табаком и неправильным питанием. К этому следует добавить проблемы со здоровьем, связанные со злоупотреблением наркотиков, расширением доступности неконтролируемых психотропных препаратов, а также опиоидами, назначаемыми в качестве обезболивающих.

ВЫЗОВЫ ПЕРЕД СИСТЕМАМИ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ И ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

Новые недруги среди неинфекционных болезней (НИЗ). По оценкам, 50 млн европейцев страдают от НИЗ – заболеваний органов кровообращения, онкологических и респираторных заболеваний, которые являются главными причинами смертных исходов в Европейском союзе. Среди лиц моложе 65 лет преждевременная смертность от хронических заболеваний составляет более 550 000 человек в год. Это приводит к потере около 3,4 млн потенциальных продуктивных лет жизни, что соответствует потенциальным экономическим потерям, оцениваемым в 115 млрд евро в год. В 2012 году на лечение НИЗ пришлось 80% всех расходов на здравоохранение.

Старые недруги среди заразных болезней. Ежегодно ВИЧ диагностируется примерно в 30 000 новых случаев. В 2017 году в регионе насчитывалось свыше 2 млн человек, живущих с ВИЧ, в возрасте 15 лет и старше. Несмотря на один из самых низких в мире показателей заболеваемости туберкулёзом в Европе с 290 000 новых случаев, зарегистрированных в 2016 году, число новых поражений туберкулёзом с устойчивостью ко многим лекарствам является наивысшим.

Системы здравоохранения. Системы здравоохранения в Европе ориентированы на оказание лечебной помощи с относительно меньшим вниманием, уделяемым профилактике и укреплению здоровья. Услуги, финансируемые за счёт средств государственного или частного страхования, всегда включают предопределённый, ограниченный перечень льгот и пособий. Дополнительное страховое покрытие

за счёт паевых фондов и частного страхования может приобретаться для покрытия части общих затрат, финансирования дополнительных пособий или обеспечения доступа к расширенному кругу поставщиков медицинских услуг.

Финансирование здравоохранения. Страны региона расходуют на здравоохранение около 7,9% ВВП. Среди государств-членов ЕС расходы на здравоохранение составляют вторую по величине долю государственных ассигнований после выплат пенсий: в 2015 году на них в среднем пришлось 5,5% ВВП. Меры в сфере политики, принятые для преодоления последствий финансово-экономического кризиса 2007-08 годов, в 2015 году привели к росту личных расходов граждан на медицинское обслуживание до 27,6% от суммы всех расходов на здравоохранение.

Доступность и эффективность. В странах региона обеспечивается разный охват услугами здравоохранения: численность неохваченного населения варьируется от 5% в Венгрии до 20% на Кипре. Что касается первичной медицины, то всеобщего охвата не всегда удаётся достичь из-за таких проблем, как географическая удалённость медицинских центров, финансовые затраты или время ожидания. В среднем по региону неудовлетворённые потребности в медицинских услугах в 2016 году составили 2,5%. В некоторых странах пенсионеры должны участвовать в обязательных накопительных программах медицинского страхования. Результатом может стать рост неудовлетворённых потребностей тех пенсионеров, которые не в состоянии платить взносы.

Кадровые ресурсы здравоохранения. Очевидная нехватка медицинских работников отмечается в государственных системах, особенно в первичной медицине и в сельских районах. В 2014 году численность медиков в странах региона оценивалась в среднем в 3,5 врача на 1000 человек с неравномерным распределением между городскими и сельскими районами. В том же году среднее число медицинских сестёр составило 8,4 человека на 1000 жителей. Количество больничных коек сократилось вследствие политики, направленной на сокращение государственных расходов на здравоохранение после кризиса 2007-08 годов, и составило в среднем 5,2 койки на 1000 человек. Одновременно уменьшилось число случаев госпитализации и сократилась продолжительность стационарного лечения.

Чрезвычайные ситуации в области здравоохранения. Устойчивость к противомикробным препаратам (УПП) представляет собой серьёзную угрозу, которая, по оценкам, ежегодно уносит 25 000 жизней. В экономическом выражении это эквивалентно 1,5 млрд евро в виде дополнительных расходов

на здравоохранение и по причине снижения производительности. Одним из главных факторов риска здоровью населения стран Европы является загрязнение воздуха; по оценкам, ежегодно это становится причиной полумиллиона смертей. Вооружённые конфликты порождают другие вызовы, такие как разрушение медицинской инфраструктуры и дополнительное обременение систем здравоохранения под воздействием международной миграции перемещённых лиц.

МЕРЫ АДАПТАЦИИ СИСТЕМ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ И УХОДА

Реформирование систем здравоохранения.

Финансово-экономический кризис 2007-08 годов отразился на ходе реформ сектора здравоохранения в странах региона, где государственные расходы сократились. Это привело к расширению разброса медицинских показателей между странами со значительным неравенством социальных условий, определяющих состояние здоровья населения. В 2010 году 29 стран стали принимать меры по устранению этого неравенства; их примеру последовали другие – 42 страны в 2016 году.

Государства-члены ЕС утвердили программы реформ, направленные на укрепление механизмов управления, пресечение ненадлежащего использования услуг, повышение эффективности и обеспечение качества медицинской помощи. Во многих странах ЕС разработаны модели лечения и ухода, адаптированные к нуждам пациентов. Например, в Бельгии внедрён подход к организации практики многодисциплинарных групп, в которых специалисту первичной медицины

поручается ведение персональных дел. В некоторых странах показатели качества стали оцениваться по критериям индивидуальных клиентов. Аналогичный многодисциплинарный подход разработан и в Словении.

Первичная и профилактическая помощь.

Меры, осуществляемые в рамках реформ во многих странах, преимущественно Центральной и Восточной Европы, нацелены на развитие и укрепление системы первичной медицины в рамках решения общей задачи по формированию более эффективных и гибких систем здравоохранения. Примерно в 15 странах, в том числе в Хорватии и Эстонии, учреждён институт специалистов первичной медицины, выступающих в роли фильтра к вторичной медицинской помощи на основе выписки направлений.

После недавних мировых эпидемий в регионе было принято множество мер, направленных на предупреждение передачи и распространения инфекций. Примером служат меры борьбы с переносчиками вируса Зика во время вспышки заболевания в 2016 году. Во время эпидемии лихорадки Эбола в 2018 году в Бельгии, Германии, Италии и Испании были выпущены рекомендации о поездках в инфицированные районы Демократической Республики Конго. Что касается профилактики ВИЧ, в странах региона обеспечен самый широкий в мире охват услугами по диагностике ВИЧ и консультированию беременных женщин, использованию антиретровирусной терапии во время беременности и ранней диагностике новорождённых. В целях содействия активным глобальным действиям в отношении УПП государства-члены ЕС в 2017 году приняли План единства действий в сфере здравоохранения. ▶▶

“ Меры реагирования, принимаемые на национальном уровне в связи с ростом потребностей в услугах долговременного ухода, отличаются друг от друга ”

Долговременный уход. Рост численности пожилого населения и заболеваемости НИЗ вызывает увеличение спроса на специализированные медицинские услуги, продукты и инфраструктуру. Европа – второй регион мира по доле пожилых людей (в возрасте 65 лет и старше – 23%), из которых около трети живут в одиночестве. Ввиду недостаточного числа работников отрасли долговременного ухода около 30% лиц в возрасте 65 лет и старше не могут удовлетворить свои потребности в уходе; неравенство доступа к этим услугам особенно заметно среди слоёв населения, находящихся на нижних ступенях социально-экономических систем.

Меры реагирования, принимаемые на национальном уровне в связи с ростом потребностей в услугах долговременного ухода, отличаются друг от друга. В ряде стран, таких как Бельгия, Дания и Германия, обеспечен всеобщий законодательный охват. В отличие от них, 100% брешь в законодательном оформлении долговременного ухода существует в Словакии и Турции. Формальные механизмы ухода за престарелыми созданы в Норвегии и Швеции, где свыше 25% ассигнований на здравоохранение предназначаются для целей долговременного ухода. В Нидерландах функционирует комплексная система услуг долговременного ухода, хотя недавно были предприняты реформы по установлению контроля над расходами. В странах Южной и Центральной Европы услуги долговременного ухода составляют малую толику расходов на здравоохранение и предоставляются преимущественно на неформальной основе. В ряде стран, например, в Чешской Республике, Эстонии, Финляндии, Венгрии и Испании, лицам, нуждающимся в долговременном уходе, выделяют койки в больницах. В странах региона всё больше задумываются о разработке устойчивых программ долговременного ухода. Одним из ключевых стратегических условий, необходимых для удовлетворения растущих потребностей

стареющего населения, является принятие модели старения в домашних условиях, чтобы снизить нагрузку на медицинские учреждения и ограничить использование институциональной помощи.

Технологии и здоровье. В секторе здравоохранения всё шире применяются информационно-коммуникационные технологии (ИКТ). Стремительно расширяется использование лечебно-диагностических технологий в медицине, особенно компьютерных томографов и аппаратов МРТ. Распространяются услуги электронного здравоохранения: в 70% стран принята национальная политика или стратегия в области электронного здравоохранения, регулирующая использование ИКТ в секторе здравоохранения на основе этических норм, стратегий финансирования и программ в области образования. Многие страны сообщают об изменениях в системах электронного здравоохранения. В 2016 году около 30 стран региона располагали национальными системами электронных медицинских карт.

Во Франции внедряется система медицинского обслуживания на расстоянии, которая обеспечивает с помощью видеоконференций дистанционное обследование, особенно сельских жителей, с выпиской электронных рецептов начиная с 2019 года. В Эстонии технология блокчейна используется в качестве одного из элементов инфраструктуры электронного здравоохранения, обеспечивающего сохранность данных и ведение контрольных журналов.

На уровне ЕС Европейская комиссия в 2018 году одобрила проект положения об оценке технологий здравоохранения в качестве юридической основы совместных клинических экспертиз, совместных научных консультаций, поиска новых медицинских технологий и организации сотрудничества волонтеров. ■

ВЫЗОВЫ В ОБЛАСТИ ДОЛГОВРЕМЕННОГО УХОДА



Доля населения в возрасте 65 лет и старше с неудовлетворёнными потребностями в долгосрочном уходе

Источник: Scheil-Adlung (2015)



2,3 млн

Нехватка работников отрасли долгосрочного ухода в Европе

РИСКИ ЗДОРОВЬЮ НАСЕЛЕНИЯ ЕВРОПЫ



Уровень табакокурения среди взрослого населения самый высокий среди всех регионов мира

Источник: ВОЗ (2018)



Уровень потребления алкоголя среди взрослого населения самый высокий среди всех регионов мира



Высокие уровни ожирения населения в регионе

СЕРДЕЧНО-СОСУДИСТЫЕ ЗАБОЛЕВАНИЯ В ЕВРОПЕ



3,9 млн

Ежегодное число умирающих от сердечно-сосудистых заболеваний

Источник: European Heart Network (2017)



Доля умирающих от сердечно-сосудистых заболеваний в Европе



64 млн

Годы жизни с инвалидностью, теряемые в Европе из-за сердечно-сосудистых заболеваний

ВЫЗОВ 5



Неравенство на протяжении жизни человека

Системы социального обеспечения содействуют укреплению сплочённости общества и помогают решать проблемы социального неравенства. Стремясь достичь одну из главных целей – искоренить неравенство доходов путём их перераспределения, системы социального обеспечения помогают бороться и с другими проявлениями неравенства, например, в гендерных отношениях, возможностях на рынке труда и доступе к медицинским и другим услугам. Противодействуя неравенству, программы социального обеспечения дают людям возможность минимизировать риски и полнее реализовать свой потенциал на протяжении всей жизни. Чтобы ликвидировать все формы неравенства, необходимо противодействовать рискам на разных стадиях их возникновения, вовлекать в эти усилия разные заинтересованные стороны и действовать максимально на упреждение.

Европу можно считать регионом с самым низким уровнем неравенства, что в значительной степени является результатом функционирования всеобъемлющих национальных систем социального обеспечения. Неравенство доходов в странах Европы значительно сократилось за последние 25 лет, во многом благодаря системам социального обеспечения, опирающимся на политику прогрессивного налогообложения. Тем не менее в некоторых странах региона последние годы были отмечены ростом неравенства.

Этим переменам сопутствует ощущение усиливающейся несправедливости в обществе.

Ярче всего это проявляется в тенденции к увеличению концентрации богатств и политической власти. Она создаёт угрозу сплочённости общества, равно как и будущему росту экономики. В ряде стран результатом стало усиление популизма в рамках политической повестки дня.

ВЫЗОВЫ, УГРОЖАЮЩИЕ СПЛОЧЁННОСТИ ОБЩЕСТВА

Неравенство в обществе связано с воздействием целого ряда факторов. Важно понимать суть всех из них, чтобы эффективно снижать и смягчать их ►►

воздействие. Одним из главных факторов является меняющийся рынок труда, что ведёт к расширению разнообразия альтернатив трудовой жизни и её результатов. Несмотря на относительно низкий уровень занятости в неформальной экономике по сравнению с другими регионами, в Европе наблюдается относительный сдвиг от традиционной наёмной занятости на условиях полного рабочего дня к частичной занятости, самозанятости, работе по контракту и краткосрочному найму.

Такая динамика особенно влияет на молодёжь. Последние данные свидетельствуют о том, что в то время как на основе срочных договоров в странах ЕС занято около 15% работников в возрасте от 20 до 64 лет, для молодёжи (в возрасте от 15 до 24 лет) этот показатель составляет около 45%. Одновременно в странах региона наблюдается стагнация реальной заработной платы, а в некоторых из них размер оплаты труда снизился по сравнению с 2010 годом. Как следствие, происходит отток материальных благ от поставщиков рабочей силы к собственникам капитала, что выражается в снижении доли труда в ВВП. Этот сдвиг весьма реально влияет на адекватность финансирования программ социального обеспечения. Кроме того, значительно выросли расходы на жильё и личные расходы граждан на медицинское обслуживание; соответственно, располагаемый доход многих домашних хозяйств с низким и средним уровнем дохода в настоящее время меньше, чем десять лет назад.

Не меньшее беспокойство вызывают другие формы неравенства. Несмотря на то что гендерный разрыв немного сократился, необоснованные различия по-прежнему касаются женщин. На рабочих местах сохраняется дискриминационная практика – более низкая заработная плата, в том числе по сравнению с мужчинами за ту же работу, менее стабильные трудовые договоры и преобладание мужчин на должностях высокого уровня. Предубеждения в пользу мужчин оборачиваются в среднем меньшим размером накопленных пенсий и худшим состоянием психического здоровья женщин. С положительной точки зрения, многие пенсионные системы социального обеспечения с их перераспределительным предназначением выполняют важную балансирующую функцию, принимая во внимание высокую долю женщин среди пенсионеров старшего возраста (80 лет и старше). В настоящее время в Европе насчитывается около 23 млн женщин в возрасте 80 лет и старше по сравнению с менее чем с 12 млн мужчин.

Несмотря на определённые успехи в реабилитации лиц с подтверждённой нетрудоспособностью, по-прежнему широко распространена дискриминация в отношении тех, кто страдает психическими расстройствами. На фоне прогресса сохраняется признаваемая связь между инвалидностью и риском бедности. Продолжается расовая

дискриминация (например, в отношении цыган и определённых групп мигрантов), и усиливаются угрозы в отношении ранее приобретённых прав представителей сообщества ЛГБТК+.

МЕРЫ РЕАГИРОВАНИЯ В ПОДДЕРЖКУ СПЛОЧЁННОСТИ ОБЩЕСТВА

Системы социального обеспечения вносят важный вклад в борьбу с неравенством, однако программы и услуги должны разрабатываться и финансироваться таким образом, чтобы максимально полно принимались во внимание как движущие силы, так и последствия неравенства. Характер рисков меняется, и учреждениям социального обеспечения необходимо учитывать эти изменения в своей деятельности.

Нацеленность на всеобщие пособия и льготы.

Хотя в некоторых программах используются те или иные формы целевых показателей, условных критериев и методов проверки нуждаемости, факты свидетельствуют о том, что с точки зрения целей политики и эффективности администрирования можно добиваться большего, если уделять внимание всеобщему охвату социальной защитой и относительно высокому уровню минимальных пособий. Например, минимальная базовая пенсия по фиксированной ставке является для всех важным подспорьем и, кроме того, помогает сокращать масштаб неравенства. Одновременно могут применяться адресные меры, обеспечивающие дополнительную поддержку, которые невозможно было бы профинансировать, если бы они носили всеобщий характер. Поучительными в этом отношении стали недавние эксперименты по введению всеобщего базового дохода. Хотя возможности его финансирования по-прежнему горячо обсуждаются, наблюдаемые результаты говорят в пользу предоставления адекватных социальных пособий и отхода от проверок нуждаемости, которые порой могут усугублять неравенство, особенно если применяется сложный и трудоёмкий процесс администрирования, отмечается высокий уровень стигматизации в обществе, а те, кто наиболее уязвим и у кого самые сложные личные проблемы, подвергаются дальнейшей изоляции.

Совершенствование мер профилактики, особенно в сфере здравоохранения.

Общественное здравоохранение в Европе строится преимущественно на профилактических мерах (таким как улучшение санитарных условий, массовые прививки, улучшение общественной гигиены и меры по борьбе с загрязнением окружающей среды, например, закон о чистом воздухе Соединённого Королевства 1956 года). В вопросах развития систем здравоохранения больше внимания зачастую стало уделяться лечению симптомов и относительно

мало коренным причинам, как это происходит с диабетом. Это несостоятельный подход: он не повышает благосостояние общества, а только усугубляет неравенство.

Взаимодействие с другими заинтересованными сторонами. В сложном мире важно не только избегать дублирования усилий, но и согласовывать стимулы, чтобы заинтересованные участники брали на себя ответственность там, где они обладают необходимой компетенцией. Это означает, что органы социального обеспечения должны взаимодействовать с работодателями, а также с НПО, и координировать свои действия с другими государственными ведомствами и местными органами власти. Все общенациональные, а в некоторых случаях и трансграничные, подходы к решению проблем в области социального обеспечения должны быть последовательными и обеспечивать справедливое отношение ко всем людям на основе прозрачных и опирающихся на права решений. Это укрепляет доверие к системе социального обеспечения, и тем самым расширяет её возможности по искоренению неравенства и поддержанию сплочённости общества.

В центре внимания незащищённые группы населения. В адаптированных к нуждам клиентов программах социального обеспечения признаётся, что у каждого человека и у каждой группы населения конкретные потребности. Соответствующие меры реагирования могут наполняться конкретным содержанием, если полнее понимаются факторы риска, с которыми сталкиваются отдельные лица и группы лиц, и если точнее оцениваются их нужды. Так, законодательные решения, принимаемые на уровне отдельных стран и ЕС в целом, о предоставлении

пособий и льгот лицам, занятым неполный рабочий день, родительских пособий и отпусков, пособий и отпусков в связи с беременностью и родами, а также законодательные решения о защите накопленных прав мигрантов на социальное обеспечение и об обеспечении мобильности работников, направлены на устранение многих структурных проявлений неравенства в обществе, которые ещё больше усугубляют положение уязвимых слоёв населения. Благодаря расширению доступа к таким формам социального обеспечения общество становится более открытым для всех групп населения и более сплочённым.

Вопросы финансирования. Без надёжной базы финансирования предоставление населению адекватных пособий останется труднорешаемой задачей. В условиях стагнации реальной заработной платы, значительного оттока материальных благ за последние два десятилетия от труда к капиталу, появления цифровых мегапредприятий, которые могут легко переводить прибыли в юрисдикции с меньшими ставками налогообложения, и споров даже на законодательном уровне о правах участия работников цифровых платформ важно расширять базу финансирования. Более пристальное внимание следует уделять возможным поступлениям за счёт общих налогов, налогов с продаж и других конкретных и обособленных мер, которые усиливают эффект противовеса текущим попыткам некоторых крупных предприятий, в частности интернет-гигантов, оптимизировать свои налоги. Меры в сфере налогообложения должны разрабатываться со всей тщательностью, чтобы они не стали регрессивными, особенно когда издержки, связанные с уменьшением прибыли, перекладываются на потребителей ▶▶



путём завышения стоимости товаров повседневного спроса.

Уход за детьми, жильё и другие формы поддержки. Во многих странах построение полностью интегрированной системы социальной политики, в том числе социальной защиты, находится в стадии незавершённого проекта. В отсутствие такой степени интеграции приоритеты национальной политики, возможно, будут определять относительное невнимание к определённым областям политики, касающимся конкретных групп населения. Принимая во внимание тот факт, что социальное обеспечение закреплено как одно из прав человека, относительное пренебрежение одним или несколькими направлениями политики и, следовательно, одной или несколькими группами населения превращается в относительное неравенство с точки зрения осуществления в полном объёме права на социальное обеспечение.

С другой стороны, определённая социальная политика просто не даёт эффекта и не отвечает потребностям современной экономики. Так,

недоступные по цене государственные услуги ухода за детьми и высокая стоимость частного ухода в ряде стран не только препятствуют возвращению матерей к производительному наёмному труду на условиях полного рабочего дня, но и обостряют неравенство. Это может вести, например, к снижению зарплаток, уменьшению взносов в систему социального обеспечения и сокращению суммы будущих выплат.

Жильё – ещё одна область политики, где социальное обеспечение играет ограниченную роль в ряде европейских стран, хотя всё чаще может рассматриваться как один из ключевых факторов перемен. Действительно, с усилением внимания к низкому качеству части арендуемого частного жилья в странах региона всё шире отмечается тенденция к инвестированию резервных фондов социального обеспечения в социальное жильё. Важным шагом к дальнейшему сокращению масштабов неравенства является предоставление всем семьям с детьми возможности обзавестись доступным и достойным жильём, что поможет им минимизировать риски и полнее реализовать свой потенциал на протяжении всей жизни. ■

НЕРАВЕНСТВО ДОХОДОВ В ЕВРОПЕ



Половина всех богатств приходится на самый богатый дециль

Источник: OECD (2017)



Доля населения, которому угрожает бедность до социальных выплат

Источник: Европейский инвестиционный банк (2018)

НЕРАВЕНСТВО СОЦИАЛЬНОГО КАПИТАЛА В ЕВРОПЕ



Дети из обеспеченных семей лучше сдают экзамены, чем дети из неблагополучных семей

Источник: OECD-COPE (2017)



Процент населения, страдающего как минимум от одной из форм бедности

Источник: The Borgen Project (2018)

ГЕНДЕРНОЕ НЕРАВЕНСТВО



В среднем женщины во всех странах ЕС зарабатывают меньше, чем мужчины

Источник: Евростат (2018)



Средний процент женщин в странах ЕС, занятых неполный рабочий день, по сравнению с 8% мужчин

Источник: Европейская комиссия (2018)

ВЫЗОВ 6





Растущие ожидания населения

В органах социального обеспечения видится один из важных символов государства, особенно в критические периоды жизни человека. Поэтому то, как социальное обеспечение воспринимается обществом, имеет значение. В условиях продолжающегося стратегического перехода к системам электронного правительства, появления социальных сетей и усиления бдительного отношения общественности к качеству обслуживания органы социального обеспечения уделяют всё больше внимания всем аспектам обслуживания.

Многие органы социального обеспечения гордятся тем, что находятся в числе национальных лидеров по качеству предоставляемых государственных услуг. Этого они добились благодаря внедрению новых технологий и поощрению инноваций в бизнес-процессах. Стратегии социальных инноваций используются для выяснения мнений бенефициаров в целях оказания персонализированных услуг в соответствии с потребностями человека.

Поэтому, чтобы полнее соответствовать представлениям и ожиданиям населения в отношении качества услуг, органы социального обеспечения ищут новые пути повышения качества обслуживания и ставят на центральное место во всех своих услугах интересы пользователя. Это должно осуществляться с учётом возможной ограниченности ресурсов, необходимых для предоставления государственных услуг.

ВЫЗОВЫ, СВЯЗАННЫЕ С ОЖИДАНИЯМИ НАСЕЛЕНИЯ

Поскольку социальные сети всё шире используются для общения и передачи информации по вопросам, представляющим общий общественный интерес, органы социального обеспечения должны осознать необходимость быстрого реагирования, чтобы соответствовать ожиданиям населения. Одним из важных вопросов может быть воспринимаемая справедливость системы. Другим – контроль доступа к персональной информации и её защита, что является обязательным условием создания по-настоящему индивидуального подхода, ориентированного на пользователя. В конечном счёте, негативное общественное мнение о качестве обслуживания может серьёзно угрожать репутации органа социального обеспечения.

Более широкая и сложная задача, стоящая перед органами социального обеспечения,



заключается в одновременном повышении качества услуг, эффективности затрат организации, положительного восприятия пользователей и уровня общественного доверия. Решение этих многочисленных задач должно существенно способствовать удовлетворению растущих ожиданий населения.

РЕАГИРОВАНИЕ НА ВЫЗОВЫ

Знание своих клиентов. Первое, к чему должны стремиться органы социального обеспечения, чтобы соответствовать общественным ожиданиям, – это обеспечить себя хорошей информацией о существующих и потенциальных «пользователях» услуг. В ряде стран созданы платформы по обработке данных, которые формируют всеобъемлющую информацию об актах гражданского состояния и демографическую статистику. Одним из мировых лидеров в этой области является Эстония. Во многих других странах регулярно проводятся опросы, обследования, диалоги и консультации, которые позволяют оценивать взгляды и ожидания населения в отношении услуг социального обеспечения.

Опираясь на результаты консультаций и опросов, Институт социального страхования Польши (ZUS) внедрил новые услуги в рамках своей платформы электронных услуг, в том числе новый информационный портал, который позволяет зарегистрировать документы и обращения граждан и получать доступ к индивидуальным учётным записям, центрам обработки звонков для персонализации клиентских услуг и киоскам самообслуживания, открытым круглые сутки семь дней в неделю.

Взаимодействие с клиентами. Дальнейшим важным шагом в рамках стратегии является сосредоточение внимания на застрахованных лицах и других клиентах как точки отсчёта на пути к разработке структуры услуг и процессов обслуживания. Цель состоит в том, чтобы стимулировать участие клиентов, а в некоторых случаях и совместное с ними проектирование государственных услуг.

В деле совместных разработок Франция подаёт пример ряда интересных инноваций. Так, вопросы, касающиеся открытых данных, улучшения обслуживания и нововведений, обсуждаются представителями Национального фонда семейных пособий (*Caisse nationale des allocations familiales* – CNAF) во время встреч, организуемых с участием представителей гражданского общества и волонтеров из числа сотрудников CNAF.

Усилия Франции, способствующие развитию услуг, ориентированных на нужды граждан, в том числе на усиление влияния клиентов на структуру услуг, отражают широкие изменения в функциях многих

национальных органов социального обеспечения и в их отношениях с населением и государственными учреждениями. Франция также показывает пример повышения значимости передового международного опыта для формирования политики. Этой цели служит заимствованный из голландского и шведского опыта «магазин профессий» (*Emploi Store*) – единое окно цифрового обслуживания, которым пользуются несколько служб рынка труда.

Пенсионное агентство Швеции ежегодно рассылает участникам пенсионной системы отчёт, в котором суммируются накопленные личные пенсионные баллы, даётся оценка размера национальной пенсии в разном возрасте и содержатся ссылки на интернет-сервисы, где объясняется, как можно увеличить размер пенсии.

Инновации и реорганизация. Дополнительной стратегией, нацеленной на улучшение качества обслуживания, являются инновации и реорганизация бизнес-процессов. Система государственного управления в Финляндии переживает глубокую реформу, в которой приоритет отдаётся новым моделям управления и операционной деятельности, а также смещению акцента на главные события в жизни человека, такие как рождение ребёнка, безработица, развод, болезнь или смерть.

Стремясь преодолеть последствия сокращения операционного бюджета, Национальное бюро занятости Бельгии (*Office national de l'emploi* – ONEM) внедрило методы бережливого управления, разработало приложения электронного правительства, активизировало цифровизацию услуг, усовершенствовало обучение персонала и управление базой знаний, а также организовало работу на расстоянии. В Германии медицинские услуги оцифровываются, поскольку пациенты всё больше предпочитают цифровые медицинские карты и онлайн-сервисы, которые позволяют им контролировать счета за оказанные медицинские услуги и отправлять их страховым компаниям.

В последние годы Фонд семейных пособий Франции CNAF разрабатывает персонализированный и безбумажный сервис с использованием интернет-технологий. Информация становится более доступной для населения, включая доступ к детским учреждениям, автоматический обмен информацией с партнёрами и доступ к индивидуальным учётным записям.

В России происходит стандартизация государственных услуг с упрощением доступа граждан; открываются многофункциональные центры, где можно одновременно получить несколько услуг – от свидетельств о рождении до пенсионных бланков.

Расширение возможностей сотрудников организации. Добиваться удовлетворённости клиентов можно посредством ещё одной стратегии – формирования штата сотрудников с высоким потенциалом и квалификацией. Удовлетворённость клиентов и возможности сотрудников являются взаимодополняющими целями. К ключевым факторам, влияющим на эффективность работы сотрудников, относятся учебные программы, тренинги, воспитывающие лидерские качества, программы управления эффективностью, оплата труда и признание заслуг, аудит компетенций и внутренние коммуникации.

Во время рецессии 2008-12 годов в Ирландии безработица выросла на 300%, в результате чего обращения в службы занятости выросли шестикратно. Услуги оказывались на фрагментированной основе многочисленными точками обслуживания трёх разных организаций. Бюджетные ограничения требовали увеличения объёма обслуживания без привлечения дополнительных ресурсов. В ходе предпринятой реформы три организации были объединены, их операции упорядочены, а местные сотрудники и менеджеры уполномочены формулировать предложения по вопросам обслуживания и брать за них ответственность.

Управление социального страхования от несчастных случаев Германии (*Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung – DGUV*) приступило к решению задачи по изменению отношения сотрудников и партнёров в сфере обязательного страхования от несчастных случаев, чтобы перейти от реагирования к активной работе, от дотошности к самостоятельности и от наставления к участию. В результате были развёрнуты проекты взаимного

консультирования, например, когда инвалиды помогают инвалидам. К другим начинаниям относятся проекты широкого участия, открытые как для инвалидов, так и для здоровых граждан на предприятиях и в воспитательно-образовательных заведениях, таких как детские сады и школы.

В рамках проекта ParaSuva в Швейцарии национальная страховая компания Suva расширила возможности сотрудников по ведению страховых дел лиц, пострадавших в результате несчастных случаев, особенно с параличом двух или четырёх конечностей или с черепно-мозговой травмой. Поскольку эти виды травм встречаются относительно редко, пациентам было крайне сложно получить специализированную помощь. Предоставляя пострадавшим от таких несчастных случаев специализированную помощь в рамках всесторонней сети назначенных экспертов и личных менеджеров, Suva может гарантировать нуждающимся то, что их лечением будут заниматься знающие специалисты.

В Польше Институт социального страхования ZUS внедрил интегрированную систему управления компетенциями, цель которой – укреплять компетенции персонала по обслуживанию клиентов и их способность решать проблемы и принимать решения. В ней используются креативные инструменты мотивации, адаптированные к потребностям организации и клиентов, а также к ожиданиям сотрудников. От клиентов и сотрудников поступают положительные отзывы, причём последние приветствуют учёт своих мнений и признание результатов работы, а также возможности профессионального развития, которые стали неотъемлемой частью системы. ►►

“ Органы социального обеспечения ставят интересы пользователя на центральное место во всех своих услугах ”



Переход в электронный, мобильный, онлайнный режимы. Внедрению более интегрированных и ориентированных на пользователя услуг способствует расширение использования электронных и веб-платформ, поддерживаемых высокообразованным персоналом. В 2017 году Европейская комиссия сделала общерегиональный шаг по пути инновационного развития, введя в эксплуатацию Информационную систему электронного обмена информацией о социальном обеспечении – новую платформу ИТ, которая соединяет в электронном пространстве организации социального обеспечения государств-членов ЕС, а также Исландии, Лихтенштейна, Норвегии и Швейцарии. Она заменит происходящий на бумажных носителях документооборот между организациями социального обеспечения и позволит им быстрее, проще и безопаснее обмениваться информацией на всей территории региона и за его пределами. Ожидается, что в ближайшем будущем полностью электронный обмен данными о социальном обеспечении будет осуществляться на простой, быстрой и безопасной основе на большей части Европы.

Цифровизация преобразует администрирование социального обеспечения во многих странах. Электронный доступ к учётным записям застрахованных лиц обеспечивает прямой канал связи между гражданами и органом социального обеспечения. Национальный институт социального обеспечения Испании (*Instituto Nacional de la Seguridad Social – INSS*) открыл платформу онлайн-услуг *Tu Seguridad Social*, посредством которой граждане могут получить доступ к своим платёжным документам и приобретённым правам, включая моделирование размера будущих пособий. Аналогичная платформа создана Национальным управлением социального страхования Молдовы.

В Турции передача банковских реквизитов в онлайн-приложении системы электронного правительства позволяет бенефициарам получать платежи через свои банки. Это сокращает время

ожидания и административную работу, а также улучшает качество обслуживания бенефициаров.

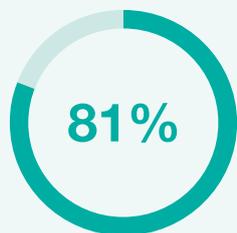
Электронный обмен данными об умерших был недавно налажен в Боснии и Герцеговине, Хорватии, Германии, Македонии, Черногории, Польше, Сербии и Словении. Это позволяет организациям социального обеспечения прекращать выплату пособий либо назначать новые, например, по случаю потери кормильца. Кроме того, сокращаются другие расходы, такие как печать и отправка по почте свидетельств о смерти.

Во всём большем числе стран происходит переход к использованию мобильных приложений, предоставляющих доступ к простым в пользовании сервисам. Во всех случаях целью является снижение административных затрат, улучшение контроля над данными и повышение степени удовлетворённости пользователей.

Органы социального обеспечения продолжают выполнять свои обязанности, связанные с повышением качества обслуживания. Обмен передовым опытом в мировом сообществе специалистов социального обеспечения стимулирует внушающую оптимизм культуру инновационного развития. Растущие ожидания населения также требуют поиска новых решений в целях повышения качества услуг. Ресурсные ограничения, с которыми сталкиваются многие органы социального обеспечения, служат ещё одним стимулом последовательных инноваций.

В целях дальнейшего расширения своих знаний и опыта органы социального обеспечения должны систематически измерять и оценивать эффективность принимаемых мер, чтобы точнее нацеливать свои дальнейшие действия. К мерам на заключительной стадии процесса относится информирование общественности о том, что уже было достигнуто и что будет сделано в будущем. В Швеции коммуникационная стратегия Агентства социального страхования была разработана именно для того, чтобы информировать об этом общественность. ■

«ЦИФРОВЫЕ АБОРИГЕНЫ»



Граждане ЕС, выходящие в Интернет как минимум один раз в неделю

Источник: Европейская комиссия (2018)



Граждане ЕС, подающие заявления в государственные органы в режиме онлайн



Граждане ЕС, пользующиеся медицинскими услугами в Интернете

ЦИФРОВИЗАЦИЯ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ



Членские организации МАСО, предоставляющие информацию с помощью веб-служб

Источник: МАСО (2018)



В Бельгии круглосуточные услуги, предоставляемые 99,98% населения в режиме реального времени семь дней в неделю, позволяют ежедневно отправлять и получать 1 млн посланий

Источник: МАСО (2019)

ЭЛЕКТРОННОЕ УПРАВЛЕНИЕ



В регионе повышается качество услуг электронного правительства

Источник: Friedrich-Ebert-Stiftung (2016)

ВЕДУЩИЕ СИСТЕМЫ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА В ЕВРОПЕ



Дания, Финляндия, Швеция

Источник: Friedrich-Ebert-Stiftung (2016)

ВЫЗОВ 7





Ликвидация пробелов в охвате социальным обеспечением

Системы социального обеспечения, обеспечивающие полный охват населения, прочно утвердились в Европе. Несмотря на различия в масштабе и содержании охвата между странами, эффективные уровни охвата, как правило, весьма высоки. Однако сохраняются вызовы в отношении обеспечения защиты на протяжении всей жизни. Одним из них является охват неактивного населения, включая молодёжь, престарелых и безработных. Другой вызов с точки зрения охвата связан с ростом числа работников, экономическая активность которых связана с работой на цифровых платформах. Внимание также должно уделяться неформальной и недекларируемой занятости. Вызовы возникают и в связи с ростом самозанятости относительно наёмной занятости.

Около 85% населения в странах региона имеют реальный доступ как минимум к одному из социальных пособий. Будучи одним из ключевых элементов общественного договора, основанные на правах системы социального обеспечения в странах региона способствуют укреплению сплочённости общества, росту экономики и повышению стабильности в политической сфере. Финансируемые за счёт взносов и налоговых поступлений и призванные решать многие задачи, такие как выравнивание доходов, страхование, перераспределение и борьба с бедностью, эти программы должны оказывать человеку поддержку от рождения до смерти.

Обеспечение эффективного доступа к адекватной социальной защите для всех требует, чтобы программы были устойчивыми в финансовом отношении. Им также необходимо адаптироваться к меняющимся реалиям в демографической сфере, в экономике и на рынках труда. Системы социального обеспечения в странах региона уделяют всё больше внимания обеспечению адекватности, определяемой не только в денежном выражении, но и с точки зрения качества обслуживания и меняющихся потребностей клиентов на протяжении их жизни. Примечательно, что политическая философия, на которой строился общественный договор на значительной части территории Европы после Второй мировой войны, претерпевает медленную ►►

эволюцию. Больше значения теперь придаётся индивидуальной ответственности, что влияет на представления о том, что подразумевает право на социальное обеспечение. Ввиду меняющегося социального ландшафта ориентированные на клиента подходы к обеспечению охвата, в которых подчёркивается значение индивидуальных, равно как и коллективных, прав и обязанностей, всё чаще рассматриваются органами социального обеспечения как одна из необходимых стратегий реагирования.

ВЫЗОВЫ НА ПУТИ РАСШИРЕНИЯ ОХВАТА

По оценкам Международной организации труда (МОТ), в Европе, несмотря на всеобъемлющий характер систем социального обеспечения, основополагающее право на социальное обеспечение остаётся нереализованным примерно для 15% населения.

Меры бюджетной консолидации, изменения на рынках труда и, в некоторых странах, политика жёсткой экономии частично размывли достижения европейской социальной модели и ограничили масштаб и содержание достигнутого охвата. Переориентация финансирования ряда медицинских пособий порой приводит к увеличению расходов из собственного кармана граждан, что вызывает финансовые затруднения и ограничивает доступность услуг, в результате чего сужается эффективный охват и усугубляется неравенство доступа.

Поскольку в регионе действуют комплексные, а порой и сложные, системы льгот, пособий и услуг, неполноте охвата можно объяснить тем, что граждане и работники не обращаются за пособиями, которые им полагаются. В ряде случаев определённую роль играет социальная стигма, ассоциируемая с получением пособия. Необращение за пособиями препятствует расширению эффективного охвата. Этой административной проблеме обычно уделяется меньше внимания, чем проблеме уклонения от уплаты взносов и мошенничества, потому что легче верить, что последние подрывают финансовую целостность программ, в частности накопительных.

Системы социального обеспечения в Европе полагаются на многие источники финансирования, как правило, взносы работодателей и работников, а также на общие налоговые поступления. Свою роль могут играть и государственные субсидии. Во многих странах региона в частном управлении находятся индивидуальные сберегательные инструменты, которые бывают обязательными и добровольными и требуют наличия компетентных поставщиков финансовых

услуг и эффективных рынков. На практике они представляют собой приватизированный или дополнительный слой социального обеспечения. В сфере здравоохранения Швейцария отличается приватизированной системой медицинского обслуживания.

Можно понять логику разных европейских государств всеобщего благоденствия, в которых относительное значение придаётся накопительным и налоговым механизмам финансирования, а также видам льгот и пособий, которые они обеспечивают. Тем не менее оба из механизмов подвержены влиянию ряда факторов, включая сдвиги на рынке труда, безработицу, появление глобальных мегапредприятий, юрисдикции с низкими налогами, меняющиеся потребности стареющего населения, новые медицинские технологии и лимиты на расходование государственных финансов. Хотя ужесточение контроля над социальными расходами может отрицательно сказываться на денежной адекватности пособий, финансируемых за счёт налогов, в условиях низкого роста заработной платы и медленных темпов экономического роста адекватность будущих накопленных, особенно долгосрочных, пособий работников с низким уровнем дохода создаст дополнительную проблему с точки зрения качества охвата.

МЕРЫ РЕАГИРОВАНИЯ, ПРИЗВАННЫЕ РАСШИРИТЬ ОХВАТ

Молодёжь. Программы социального обеспечения в Европе вносят весомый вклад в построение общества, основанного на знаниях. Для национальной экономики это означает необходимость готовить достаточное число высокообразованных и квалифицированных работников. Поэтому программы социального обеспечения играют важную роль в инвестициях в развитие детей с раннего возраста и в содействии переходу молодёжи к очередной ступени образования и к стабильной занятости.

Помощь семьям с детьми предоставляется в разных формах, таких как единовременные денежные выплаты, ежемесячные пособия и пособия в натуральной форме. Чтобы гарантировать получение пособий всеми семьями, имеющими на них право, этот процесс всё активнее поддерживается инновационными инструментами информационно-коммуникационных технологий. Так, Национальный фонд семейных пособий Франции (*Caisse nationale des allocations familiales* - CNAF) внедрил методы интеллектуального анализа данных для выявления правомочных бенефициаров, не обращающихся за семейными и сопутствующими им пособиями.

Население трудоспособного возраста. Можно предпринять ряд возможных действий, которые позволят улучшить эффективный охват населения трудоспособного возраста. Что касается экономически неактивных лиц, то к ним могут применяться стратегии социальных инноваций, опирающиеся на озвученные потребности бенефициаров. Такая цель политики служит дополнительным свидетельством того, что программы социального обеспечения вышли далеко за рамки традиционной роли, связанной с выплатой только денежных пособий. Многие органы социального обеспечения разрабатывают конкретные меры реагирования, которые содействуют упреждающей реабилитации и, где это возможно, реинтеграции в экономическую деятельность лиц, отстранённых от рынка труда. Во многих странах акцент делается на действиях, предпринимаемых на максимально ранней стадии в поддержку возвращения к трудовой деятельности лиц, оцениваемых как готовые к работе. Более сложной задачей для органов социального обеспечения является адаптация эффективной поддержки к нуждам лиц, стоящих перед сложными личными проблемами и менее готовых вернуться на рынок труда.

Столкнувшись с бюджетными ограничениями, многие организации социального обеспечения в странах Европы вынуждены передавать часть своих функций частному сектору. Хотя аутсорсинг услуг частному сектору может обеспечить расширение эффективного охвата и определённый объём ориентированных на нужды клиентов услуг на национальном уровне, чем было бы возможно в ином случае, качество услуг и, соответственно, охват могут стать неоднородными

и изменчивыми, что зависит от партнёра, с которым заключён договор.

Системы социального обеспечения могут оказывать положительное влияние на политику на рынке труда, способствуя транспарентным и регулируемым потокам международных трудовых мигрантов. Помимо соглашений, заключённых в рамках ЕС, важнейшая роль отводится двусторонним соглашениям о социальном обеспечении с точки зрения охвата международных работников-мигрантов, которые могут привносить необходимые навыки и услуги, не удовлетворяемые национальной рабочей силой. Помимо важных соображений, относящихся к правам человека и справедливости, официальные меры, расширяющие охват законодательства на международных работников-мигрантов, дают множество экономических выгод странам региона.

Пожилое население. Адекватность программ пенсионного обеспечения по старости является общей проблемой во многих европейских странах. Не утихают политические дебаты по вопросу о том, какую роль в социальном обеспечении должны играть частные пенсионные фонды. Многоуровневые пенсионные системы, включающие частные индивидуальные счета, стали особенностью европейского социального обеспечения. Это особенно характерно для стран Центральной и Восточной Европы. Однако в связи с тем, что для ряда программ пришло время начинать выплачивать пособия, возникает ряд проблем. К ним относятся не только относительная денежная адекватность пособий, гендерные аспекты накопленных прав, страхование риска долгожительства (рынки аннуитетов) и ▶▶



“ Охват может
быть расширен без
необходимости проведения
политической реформы ”

относительная роль перераспределения и солидарности, но и устойчивость систем перед лицом финансово-политических вызовов и факторов неопределённости.

Качество охвата пожилого населения может быть улучшено без необходимости проведения политических реформ, посредством административной реорганизации. В своё время в Соединённом Королевстве было отмечено, что после смерти одного из супругов второму часто приходилось сталкиваться с приостановкой выплаты пенсии. Решением проблемы стал пилотный проект, по итогам которого была создана централизованная межведомственная национальная система «*Tell us once*» («Скажи нам один раз»). В новой системе кончина одного из супругов рассматривается лишь как изменение обстоятельств оставшегося в живых супруга, а не как прекращение права, которое было накоплено во время совместного проживания супружеской пары. Таким образом, новый интегрированный сервис обеспечивает непрерывность пенсионного обеспечения после смерти одного из супругов.

Хотя большинство стран корректируют программы социального обеспечения, чтобы решать растущие финансовые проблемы, дополнительным вызовом является эволюция услуг и потребностей в уходе стареющего населения. Отмечается тенденция к формированию непрерывного пространства ухода за пожилыми гражданами, например, в Израиле и Швеции. Ввиду продолжающегося старения населения Европы и в силу того, что всё более злободневным становится вопрос о доступных по цене услугах долговременного ухода, важнейшая роль отводится координации услуг и реализации политики старения в домашних условиях.

Инновационная структура программы и стимулирующая роль ИКТ.

В Европе продолжает развиваться сотрудничество учреждений социального обеспечения и здравоохранения, зачастую с другими государственными учреждениями. Такая тенденция наблюдается от Азербайджана до Норвегии. Обуславливают её целый ряд факторов. Один из них – необходимость обеспечить непрерывную и персональную заботу о людях на протяжении всей жизни. Для этого может потребоваться преодолеть инерцию учреждений и разрушить обособленность специалистов в разных областях. И, кроме того, улучшить использование имеющихся ресурсов. В любом случае, этот процесс становится всё более осуществимым благодаря развитию ИКТ.

Эстония является одним из мировых лидеров в использовании ИКТ для совершенствования комплекса государственных услуг, предоставляемых в круглосуточном режиме семь дней в неделю, что приносит положительные результаты с точки зрения эффективного охвата всей территории страны, в том числе семейными пособиями, пособиями по нетрудоспособности, медицинскими услугами и пенсиями. В регионе в целом достижения ИКТ помогают расширять эффективный доступ к услугам здравоохранения, особенно для лиц, проживающих за пределами городов или вдали от медицинских учреждений. Разработки в области электронного здравоохранения могут помочь преодолеть дефицит медицинских кадров, который в ряде мест стал серьёзным препятствием на пути своевременного и эффективного медицинского обслуживания. ■

ОХВАТ В ЕВРОПЕ, ПО ГРУППАМ НАСЕЛЕНИЯ

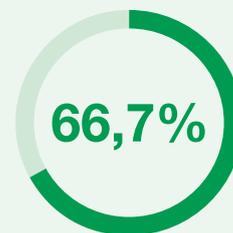


Население с правом на получение как минимум одного пособия

Источник: МОТ (2017)



Пожилые лица в зоне эффективного охвата



Уязвимые лица, имеющие право на социальную помощь

ИНВЕСТИРУЕМ В БУДУЩЕЕ



16,5% ВВП

Совокупные ассигнования на цели социальной защиты (без учёта здравоохранения) находятся в среднем на высоком уровне в Европе

Источник: МОТ (2017)



21

Число стран Европы, обеспечивающих всеобщую защиту детей

КОНТРОЛЬНЫЙ СПИСОК КРИТЕРИЕВ АДЕКВАТНЫХ ДЕНЕЖНЫХ ПОСОБИЙ

- ✓ Охваченное население
- ✓ Достаточность денежных пособий
- ✓ Финансовая устойчивость
- ✓ Поддержка активного образа жизни
- ✓ Поддержка сплочённости общества
- ✓ Адекватное администрирование

Источник: Brimblecombe (2013)

ПРИОРИТЕТЫ ЧЛЕНОВ МАСО

Членские организации, рассматривающие расширение охвата как один из приоритетных вызовов

Весь мир 56%

Африка 67%

Северная и Южная Америка 52%

Европа 30%

Азиатско-Тихоокеанский регион 55%

Источник: Глобальный опрос членов МАСО (2015)

ВЫЗОВ 8





Занятость молодых работников

Высокий уровень безработицы и неполной занятости среди молодых женщин и мужчин является глобальной проблемой с сопутствующими ей рисками для здоровья и благополучия населения, а также для производительности и темпов роста национальной экономики. Согласованные действия правительств, органов социального обеспечения, государственных служб занятости, социальных партнёров, образовательных и профессионально-технических заведений могут помочь укрепить возможности трудоустройства и снизить уровень безработицы, неполной занятости и экономической неактивности. Региональная тенденция заключается в том, что системы социального обеспечения выходят за рамки своей традиционной роли, связанной исключительно с защитой доходов.

Во многих странах молодёжь (в возрасте от 15 до 24 лет) ставит перед системами социального обеспечения сложные задачи. В большей степени, чем представители других возрастных групп, молодые работники сталкиваются с серьёзными трудностями с получением формальной и стабильной работы. Это дорого обходится отдельным лицам и всему обществу. Во всём регионе у молодых людей больше шансов быть нанятыми в неформальной экономике, чем у работников старшего возраста. Более трети всех молодых работников (35,7%) заняты в неформальной экономике, а соответствующий показатель для всего занятого населения стран региона составляет около четверти.

Сохраняются заметные различия между странами. В одних из них молодые работники могут участвовать преимущественно в неформальной экономике, а в других – не проявлять активности или оставаться безработными. Вызывает беспокойство тот факт, что многие молодые люди, особенно женщины, не работают, не учатся и не проходят профессиональную подготовку (так называемая молодёжь NEET). В государствах-членах Европейского союза уровень безработицы среди молодёжи более чем вдвое превышает общий уровень безработицы (15,2% по сравнению с 6,7% в ноябре 2018 года) – от 36,6% в Греции до 4,9% в Чешской Республике. ►►

Глобальный кризис 2007-08 годов оказал более выраженное отрицательное влияние на уровень занятости молодых работников, чем работников старшего возраста. Несмотря на последние изменения на рынках труда, которые оказывают положительное воздействие на молодёжь в странах региона, уровень занятости молодёжи во многих странах остаётся ниже, чем в 2008 году.

ВЫЗОВЫ, СТОЯЩИЕ ПЕРЕД РЫНКАМИ ТРУДА, И МОЛОДЫЕ РАБОТНИКИ

Приоритеты национальной политики определяют разные ответы на общие проблемы, связанные с безработицей. В условиях высокой безработицы и старения населения от систем социального обеспечения могут требоваться компромиссные решения. Например, когда приоритет политики отдаётся обеспечению финансовой устойчивости пенсионных систем, эта задача может сочетаться с усилиями, направленными на стимулирование пожилых работников, чтобы они дольше оставались активными на рынке труда. Поэтому может быть трудно обеспечить баланс между этим подходом и различными действиями, которые помогают молодым работникам найти и сохранить работу.

Хотя в последние годы уровень безработицы среди молодёжи в странах ЕС значительно снизился, приблизившись к докризисным значениям, в некоторых государствах-членах показатели на национальном уровне остаются высокими. В то время как в конце 2018 года безработица в странах ЕС упала ниже 15%, в Греции, Италии и Испании она остаётся выше 30%. Кроме того, растущий дефицит рабочей силы начал испытываться в ряде стран, особенно Центральной и Восточной Европы. Одним из факторов роста дефицита рабочей силы стала трудовая миграция, особенно высокообразованных молодых работников.

В некоторых странах молодые работники сталкиваются с многочисленными трудностями в получении работы. К главным причинам могут относиться несоответствие квалификаций и навыков, ограниченная географическая мобильность и неадекватный размер заработной платы. Вызывает беспокойство и тот факт, что высокий уровень безработицы среди молодёжи часто сопровождается растущими трудностями, с которыми сталкиваются работодатели, пытающиеся заполнить вакансии. В таких странах, как Молдова, молодёжь NEET составляет около 30%. В ЕС в целом в 2016 году 11% лиц в возрасте от 18 до 24 лет досрочно бросили школьную учёбу.

Для успешного трудоустройства молодых работников стало важнее, чем когда-либо, получить высокий уровень образования: как правило, чем выше образованность, тем выше уровень

занятости. Следует отметить, что не менее важен и опыт работы. В государствах-членах ЕС безработица среди молодёжи из числа выпускников учебных заведений без предшествующего опыта работы (оплачиваемой, неоплачиваемой или в качестве волонтеров) составляет 15,7%, в то время как среди лиц, которые приобрели опыт работы во время учёбы, этот показатель равняется 8,1%.

Несмотря на то что полученное образование и опыт работы необходимы как факторы предложения рабочей силы, эволюция рынков труда в сочетании с изменением спроса со стороны работодателей могут вызывать дисбаланс компетенций и навыков. У одних молодых работников может не быть соответствующей квалификации и опыта, которые требуются для вакантных рабочих мест. У других квалификация может быть слишком высокой для имеющихся рабочих мест. В связи с продолжающимся переходом к экономике, основанной на знаниях, эти факты подчёркивают необходимость повышения согласованности и эффективности национальной политики на рынке труда, а также функционирования государственных служб занятости и систем образования. Необходимо переориентировать политику в области образования, чтобы вооружить работников необходимым набором профессиональных навыков, поддерживать их обучение на протяжении всей жизни и укреплять их способность к адаптации к быстро меняющейся сфере труда.

Одновременно с переходом к экономике, основанной на знаниях, в странах региона расширяется использование нестандартных форм занятости, чему способствуют новые технологии. Примерно каждый из десяти взрослых трудоспособного возраста, скорее всего, выполнял какую-то работу в рамках коллективной экономики посредством онлайн-платформы. При этом лишь незначительная часть работников постоянно зависит от цифровых платформ как главного источника трудовых доходов.

Один из наблюдаемых способов, который позволяет работникам справляться с меняющимся характером занятости, – это самозанятость. Хотя самозанятость может облегчить насущные потребности семей в доходах, сложность заключается в том, что системы социального обеспечения, как правило, слабо ориентируются на нужды самозанятых работников. Более чем в двух третях стран ЕС самозанятые работники либо лишены мер защиты от безработицы, либо участвуют в них на добровольной основе.

Всё большую тревогу вызывает адекватность будущих пособий по безработице молодых работников. В настоящее время законодательные меры защиты от безработицы распространяются более чем на 80% европейских работников. Однако лишь около половины из них могут реально

ими воспользоваться. Нелегальная занятость, раздробленный трудовой стаж, повторяющиеся периоды безработицы, краткосрочные договоры, низкий уровень оплаты труда и гибкие формы организации труда – всё это снижает способность работников к накоплению прав на страхование по безработице за счёт взносов. Кроме того, рост нестандартных форм занятости угрожает доступности мер в области безопасности и гигиены труда, обязательному медицинскому страхованию и, в долгосрочной перспективе, адекватности будущих пенсий сегодняшних работников.

РЕАГИРОВАТЬ НА ПОТРЕБНОСТИ МОЛОДЫХ РАБОТНИКОВ

Европа – регион мира с самым высоким процентом работников, которым реально доступны пособия по безработице (42,5% по сравнению с 21,8% в мире). Примечательно, что многие европейские страны также стремятся расширить сферу охвата программ пособий по безработице, сочетая денежные выплаты с такими мерами, как профессиональная подготовка, повышение квалификации и активная политика на рынке труда.

Пособия, выплачиваемые трудоспособным гражданам, как правило, финансируются частично за счёт взносов работников, как и большинство пособий по безработице. Тем не менее растёт число безработных, в том числе среди молодых работников, которым трудно рассчитывать на пособия, выплачиваемые за счёт взносов, в силу их неполного и фрагментированного трудового стажа. Широко используемой мерой, направленной на

решение этой проблемы, является повышение роли программ поддержки доходов, финансируемых за счёт налогов. В недавнем прошлом по этому пути пошла Италия.

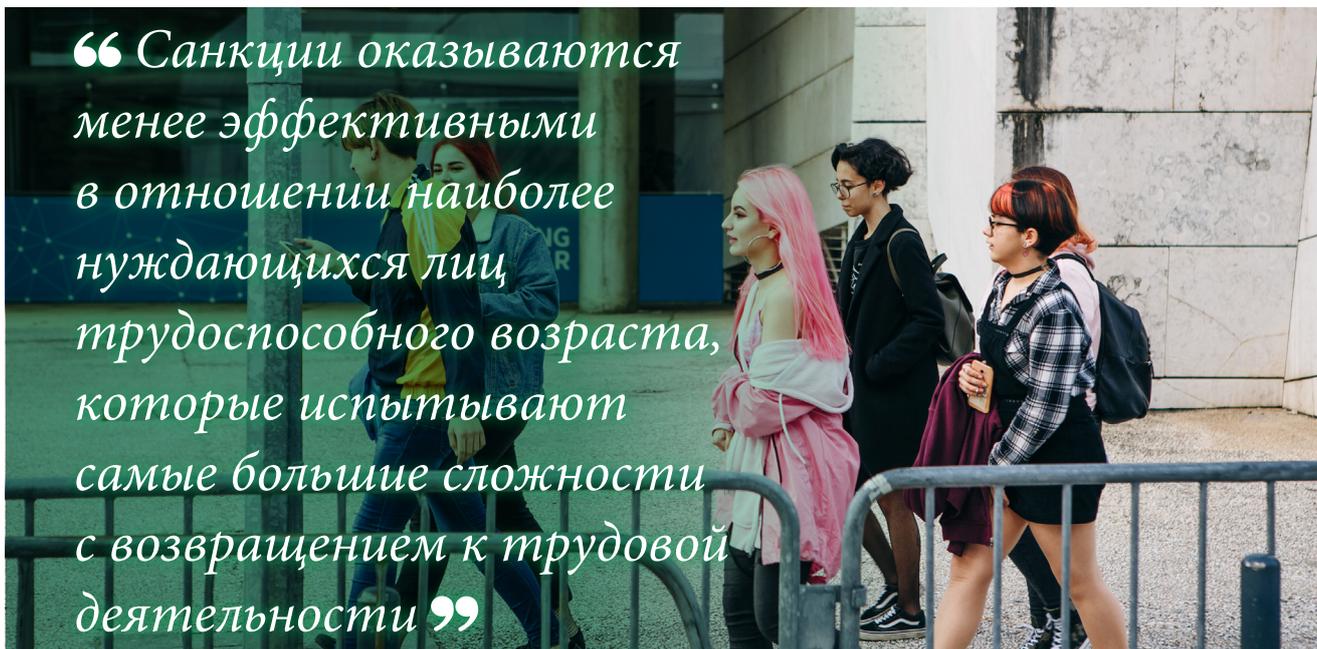
Пособия, финансируемые за счёт налогов, как правило, меньше по размеру, а связанные с ними юридические права менее обеспечены, чем пособия, финансируемые за счёт взносов. Кроме того, право на получение этих пособий чаще ставится в зависимость от изменений в поведении получателя, в том числе от обязательства активно искать работу или соглашаться с предложенной работой. Такое обязательство обычно подкрепляется угрозой наказания и санкций либо других дисциплинарных мер. Широко признаётся, что угроза санкций положительно влияет на возвращение к работе более образованных и готовых к труду работников. Как это ни парадоксально, такие санкции оказываются менее эффективными в отношении наиболее нуждающихся лиц трудоспособного возраста, которые испытывают самые большие сложности с возвращением к трудовой деятельности.

Необходимость поддерживать занятость молодых работников является стратегической целью во всех странах региона. Значительное число программ инициировано на уровне ЕС, и одновременно широко применяются меры на национальном уровне.

В Азербайджане, где накоплен широко признанный опыт поддержки занятости молодёжи, разработана Стратегия занятости Азербайджана на 2017-2030 годы, а в 2018 году вступил в силу закон «О страховании от безработицы». Во Франции молодые люди в возрасте от 18 до 25 лет, которые раньше не имели права на получение «дохода



“ Санкции оказываются менее эффективными в отношении наиболее нуждающихся лиц трудоспособного возраста, которые испытывают самые большие сложности с возвращением к трудовой деятельности ”



активной солидарности» (*Revenu de solidarité active - RSA*), теперь получили доступ к защите от безработицы.

В Германии защита от безработицы была распространена и временных работников, а в Австрии расширение доступа произошло после смягчения квалификационных требований к засчитываемым в стаж периодам. В Дании продолжительность выплаты пособий по безработице была продлена с двух до трёх лет максимум. К странам, где реализуются стратегии, направленные на расширение доступа лиц, ищущих работу, и получателей пособий по безработице к профессиональной подготовке, переподготовке, аттестации и трудоустройству, относятся Нидерланды, Португалия и Российская Федерация.

Многие страны ввели практику субсидированной занятости, а также условия кредитования, поощряющие работодателей нанимать безработных и создавать рабочие места. В других странах, таких как Эстония, были расширены услуги помощи и консультирования по вопросам трудоустройства, чтобы помочь работникам сохранять работу.

В Финляндии службы социальной защиты и занятости объединились по принципу «единого окна» в центрах, предоставляющих одновременно услуги социальной защиты и трудоустройства. Ожидается, что более интегрированная система

будет эффективнее решать проблемы безработицы и бедности.

Ещё одним важным элементом политики являются программы ученичества и качественного обучения молодых работников. Системы ученичества, функционирующие в качестве неотъемлемой части рынков труда, рассматриваются как один из факторов, способствующих снижению уровня безработицы среди молодых работников. Такие системы требуют сотрудничества на национальном уровне между правительством, работодателями и профсоюзами, в том числе в вопросах установления размера заработной платы и регулирования рынка труда. Соглашение, заключённое на уровне ЕС, подтверждает, что участники программ ученичества должны иметь право на социальное обеспечение.

Чтобы поддержать надежды молодых работников на получение работы и удовлетворить их потребности в непрерывном обучении, правительства, органы социального обеспечения, государственные службы занятости, социальные партнёры и учреждения системы образования и профессионально-технической подготовки должны предпринимать совместные действия, прокладывая путь в будущее. На этой основе становится возможным обеспечить успешный переход молодёжи от школы к профессиональной подготовке либо к следующей ступени образования и достойной работе. ■

МОЛОДЫЕ РАБОТНИКИ В ЕВРОПЕ



Уровень безработицы среди молодёжи более чем вдвое выше уровня общей безработицы

Источник: tradingeconomics.com (2018)



Свыше трети молодых работников заняты на неформальной основе по сравнению с четвертью всех работников

Источник: МОТ (2018)

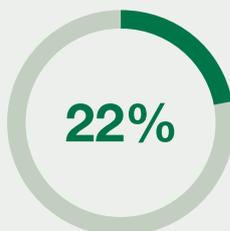
РОСТ ЗАНЯТОСТИ НА УСЛОВИЯХ НЕПОЛНОГО ДНЯ



45,3 млн

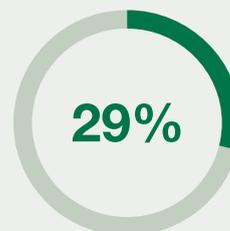
Число лиц в ЕС, работавших неполный день в 2016 году

Источник: Евростат (2017)



Процент рабочих мест, созданных в ЕС в 2015/16 годах на условиях неполного дня

Источник: МОТ (2017)



Процент малоимущих работников в ЕС, не по своей воле занятых неполный день в 2014 году

Источник: Eurofound (2017)

РОСТ САМОЗАНЯТОСТИ



Процент самозанятых работников в ЕС, не считая малоимущих наёмных работников, в 2014 году

Источник: urce: Eurofound (2017)



Процент самозанятых работников в ЕС, которым грозила потеря доступа к защите от безработицы в 2014 году

Источник: Европейская комиссия (2015)

ВЫЗОВ 9





Защита трудовых мигрантов

Усилия официальных властей, направленные на решение проблем социального обеспечения трудовых мигрантов, имеют давнюю историю в Европе. Первое в регионе двустороннее соглашение о социальном обеспечении было заключено между Францией и Италией в 1904 году. С ростом числа приезжих работников в странах региона увеличивается спрос на международные соглашения, в которых признаётся необходимость обеспечить переносимость и сохранность приобретённых работниками прав. Несмотря на это, дебаты по вопросам миграции довольно часто сводятся в основном к обсуждению потоков нерегулируемой и нелегальной миграции и прибытия насильственно перемещённых лиц, беженцев и тех, кто ищет убежища. Чтобы переориентировать дебаты на защиту прав работников, органы социального обеспечения в странах региона должны играть важную роль в отстаивании права на социальное обеспечение для формальных работников-мигрантов.

В мире насчитывается около одного миллиарда внутренних и международных мигрантов. Как и в других регионах, в Европе отмечаются высокие уровни трудовой миграции. В странах Западной, Южной и Центральной Европы и Евразии (включая страны бывшего СССР, Восточной Европы и Центральной Азии, за исключением стран Балтии) механизмы социального обеспечения трудовых мигрантов развивались разными путями и порой неравномерными

темпами. С развитием региональных торговых сообществ, в частности Европейского союза (ЕС), Европейской ассоциации свободной торговли (ЕАСТ), Содружества Независимых Государств (СНГ) и Евразийского экономического союза (ЕАЭС) расширяются возможности экономической мобильности работников.

В мире насчитывается около одного миллиарда внутренних и международных мигрантов. Как и в других регионах, в Европе отмечаются высокие

уровни трудовой миграции. В странах Западной, Южной и Центральной Европы и Евразии (включая страны бывшего СССР, Восточной Европы и Центральной Азии, за исключением стран Балтии) механизмы социального обеспечения трудовых мигрантов развивались разными путями и порой неравномерными темпами. С развитием региональных торговых сообществ, в частности Европейского союза (ЕС), Европейской ассоциации свободной торговли (ЕАСТ), Содружества Независимых Государств (СНГ) и Евразийского экономического союза (ЕАЭС) расширяются возможности экономической мобильности работников.

Свою роль в содействии миграции работников играет и широкое использование русского языка в качестве языка общения во многих евразийских странах. В течение первого десятилетия перехода от командной экономики бывшего СССР стремительные экономические перемены спровоцировали рост безработицы в ряде евразийских стран. К концу 90-х годов прошлого столетия старение населения и сокращение его численности одновременно с эмиграцией из Беларуси, Российской Федерации и Украины вызвали дефицит рабочей силы, что потребовало привлечения работников из-за рубежа. В Казахстане наблюдаемый в последние годы экономический рост превысил внутреннее предложение рабочей силы и побудил страну прибегнуть к услугам трудовых мигрантов.

В силу основополагающего права граждан ЕС на свободное передвижение в трудовых целях внутри ЕС внутренние границы для целей миграции перестали существовать. В Евразии миграция контролируется и регулируется на межгосударственном уровне. Безвизовый режим, созданный в рамках СНГ (за исключением взаимного визового режима между Грузией и Российской Федерацией), номинально означает свободное перемещение граждан СНГ на большей части территории Евразии. Однако национальное законодательство требует получения разрешения на проживание и трудоустройство практически во всех евразийских странах. Дополнительные административные проблемы создаются для систем социального обеспечения международными работниками-мигрантами, прибывающими из-за пределов региона. В некоторых странах особым вызовом на пути эффективного расширения охвата социальным обеспечением является то, что многие трудовые мигранты заняты в неформальной экономике.

ВОЗДЕЙСТВИЕ И ВЫЗОВЫ МИГРАЦИИ

Во всём мире большинство международных работников-мигрантов составляют мужчины.

Однако в Европе чуть более половины всех международных мигрантов – женщины. К причинам этого относятся старение населения стран Европы и развитие глобальных сетей услуг по уходу. Поэтому многие женщины приезжают в регион, чтобы работать в качестве домашней прислуги и ухаживать за нуждающимися. Хотя всякий труд мигрантов может обеспечивать положительный поток денежных переводов на родину, такой тип миграции может порождать дефицит услуг ухода в странах происхождения работников. Создавая трудности для систем социального обеспечения, домашние работники, преимущественно женщины, составляют значительную часть неформальных работников в мире и являются одной из наиболее незащищённых групп работников.

В Конвенции Международной организации труда 2011 года о достойном труде домашних работников (No. 189) предусмотрено, чтобы домашние работники пользовались условиями не менее благоприятными чем те, в которых находятся другие работники в целом с точки зрения мер защиты систем социального обеспечения, в том числе в отношении охраны материнства. Этот акт ратифицировали семь европейских стран – Бельгия, Финляндия, Германия, Ирландия, Италия, Португалия и Швейцария.

С точки зрения прав человека имеются подтверждённые факты, говорящие в пользу расширения охвата на трудовых мигрантов и обеспечения равного обращения с ними. В свою очередь, существует множество положительных взаимосвязей между программами социального обеспечения и экономическим эффектом расширения охвата. Расширенный охват не только обеспечивает доступ к основным пособиям и услугам, но и укрепляет сплочённость общества, стимулирует экономический рост и усиливает общественную поддержку программ социального обеспечения. Кроме того, с активизацией усилий по формализации рынков труда сужается пространство для эксплуатации и повышается мобильность рабочей силы.

РЕАГИРОВАНИЕ СИСТЕМ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ НА ПОТРЕБНОСТИ РАБОТНИКОВ-МИГРАНТОВ

Трудовые мигранты зачастую являются чистым источником финансовых поступлений в национальную систему социального обеспечения. Они также вносят значительный вклад в экономическое развитие и решение демографических проблем и проблем на рынке труда. По этим причинам в странах ЕС, в странах, не входящих в ЕС, и в странах Евразии принимается

целый ряд мер, направленных на создание гибких механизмов приёма мигрантов.

В регионе существует спрос со стороны работодателей на работников с соответствующей квалификацией и навыками. В качестве одной из мер реагирования ЕС совершенствует миграционную схему выдачи особого вида на жительство и разрешения на работу высококвалифицированным работникам из стран, не входящих в ЕС, – «синей карты» ЕС. Учитывая опыт ЕС, ряд евразийских стран принимают аналогичные меры в отношении высококвалифицированных работников. Так, Азербайджан, Казахстан и Россия упростили порядок привлечения квалифицированной рабочей силы из-за рубежа.

Сезонные работники, чаще всего занятые в сельском хозяйстве, садоводстве и туризме, активно работают на рынках труда во всех частях Европы. Российская Федерация является основной страной назначения для евразийских работников-мигрантов, в том числе сезонных работников: в конце 2018 года насчитывалось около 9 млн работников только из стран СНГ. Ежегодно в экономике ЕС нанимается свыше 100 000 сезонных работников из стран, не входящих в ЕС. Эти трудовые мигранты часто сталкиваются с тяжёлыми условиями труда и риском эксплуатации, что потенциально угрожает их здоровью и безопасности. По этой причине Европейский парламент и Совет Европы в 2014 году приняли директиву о сезонных работниках, в которой закрепляются условия въезда и пребывания граждан третьих стран, занятых на сезонных работах.

Одной из мер реагирования, которую необходимо принять в сфере социального обеспечения в

отношении основных коридоров миграции между странами, является подписание ими двусторонних соглашений о социальном обеспечении. Такие соглашения помогают удостоверять личность трудовых мигрантов и их право на социальное обеспечение, а также рассчитывать объём их прав и обеспечивать их переносимость. Соглашения в этой области не только устанавливают нормы обращения с мигрантами, но и позволяют координировать меры в поддержку администрирования конкретных случаев и обеспечения эффективных взаимосвязей между различными заинтересованными сторонами.

В мире уже заключены сотни таких соглашений, причём подавляющее большинство из них странами Европейского союза и Западной Европы. Чтобы обеспечить их максимальный эффект, свести к минимуму стресс и укрепить сплочённость общества, системы социального обеспечения обычно используют публичные коммуникационные стратегии в целях информирования трудовых мигрантов об их правах на социальное обеспечение и полагающихся им пособиях.

Двусторонние соглашения остаются важнейшим международным инструментом, обеспечивающим права трудовых мигрантов в области социального обеспечения. Заслуживает внимания пример Молдовы. По оценкам, свыше миллиона молдаван выехали на работу в другие страны Европы и за её пределы. Учитывая местонахождение страны на перекрёстке двух геополитических систем, миграционные потоки из Молдовы делятся на две большие ветви – в страны СНГ и в ЕС. Как один из крупных источников трудовой миграции Молдова добилась значительного прогресса в защите своих граждан за рубежом, главным образом

“ Опыт и практика ЕС дают возможность воспользоваться богатством его юридических, процедурных и практических знаний ”

заклучив ряд двусторонних соглашений, в том числе свыше десяти со странами ЕС.

Важную роль также играют региональные координационные механизмы и нормативные акты, призванные удовлетворять многочисленные нужды трудовых мигрантов, а также потребности национальных рынков труда и систем социального обеспечения. Правила координации действий ЕС основаны на пяти основополагающих принципах – равенстве обращения независимо от гражданства, накоплении страхового стажа в разных национальных системах, экспорте пособий внутри территории стран ЕС, едином действующем законодательстве и административном сотрудничестве и обмене данными между организациями социального обеспечения.

Одним из важных свидетельств, дающих право на получение медицинских услуг на территории стран ЕС, является Европейская карта медицинского страхования (EHIC). Выдаваемая бесплатно, она позволяет всем, кто застрахован или участвует в одной из предусмотренных законодательством программ социального обеспечения в границах Европейского экономического пространства и Швейцарии, воспользоваться услугами медицинской помощи в другом государстве-члене в соответствии с условиями страны выдачи карты.

Важно то, что в расширенном регионе Европы опыт и практика ЕС дают возможность воспользоваться богатством его юридических, процедурных и практических знаний для формирования мер и подходов к преодолению вызовов, стоящих перед системами социального обеспечения евразийских стран. Мобильность рабочей силы играет решающую роль в региональной экономической интеграции евразийских стран, и недавнее создание Евразийского экономического

союза (ЕАЭС) знаменует собой новую важную веху на пути преодоления административных, политических и практических вызовов, стоящих перед социальным обеспечением.

К ним относятся необходимость развития административных механизмов для включения мигрантов в режимы социального обеспечения, совершенствования сбора данных, развития региональной структуры, обеспечивающей сопоставимые стандарты и системы в отношении ожидаемого охвата, механизмов переноса прав, а также механизмов оценки и конвертации взносов и пособий.

Недавно разработанный проект соглашения о пенсионном обеспечении работников государств-членов ЕАЭС, который основан на принципах, аналогичных правилам ЕС в отношении координации пенсионных систем стран ЕС. Ожидается, что это соглашение в заменит соглашение 1992 года и позволит улучшить пенсионное обеспечение в постсоветских государствах, созданных после распада Советского Союза.

В целом, опираясь на законодательные меры, в Евразийском регионе активизируются усилия, направленные на укрепление социальной защиты трудовых мигрантов. В 2018 году Казахстан принял у себя четвертое заседание Консультативного комитета по вопросам социального обеспечения, соблюдения пенсионных прав, оказания медицинской помощи и профессиональной деятельности трудящихся государств-членов ЕАЭС. Повестка дня заседания включала вопросы соблюдения прав в области пенсионного обеспечения и здравоохранения. ■

МИГРАЦИОННЫЕ ПОТОКИ



Два основных региональных миграционных направления – страны Европейского союза и страны бывшего Советского Союза

Источник: МАСО (2016)

9 млн

Число временных мигрантов, проживающих на легальных основаниях в России

Источник: Евростат (2018)

~22 млн

Число лиц, не являющихся гражданами стран ЕС и проживающих на их территории, представляют свыше 4% населения ЕС

Источник: Евростат (2018)

1 млн

Оцениваемое число молдаван, работающих за границей, из четырёхмиллионного населения страны

Источник: База данных о передовой практике МАСО (2018)

МИГРАНТЫ И ГЕНДЕР



Женщины составляют более половины международных трудовых мигрантов в Европе

Источник: migrationdataportal.org (2018)



Женщины составляют менее половины международных трудовых мигрантов во всём мире

ДВУСТОРОННИЕ СОГЛАШЕНИЯ О СОЦИАЛЬНОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ



1904

Год, когда Франция и Италия заключили первое двустороннее соглашение в Европе

Источник: МОТ (2012)

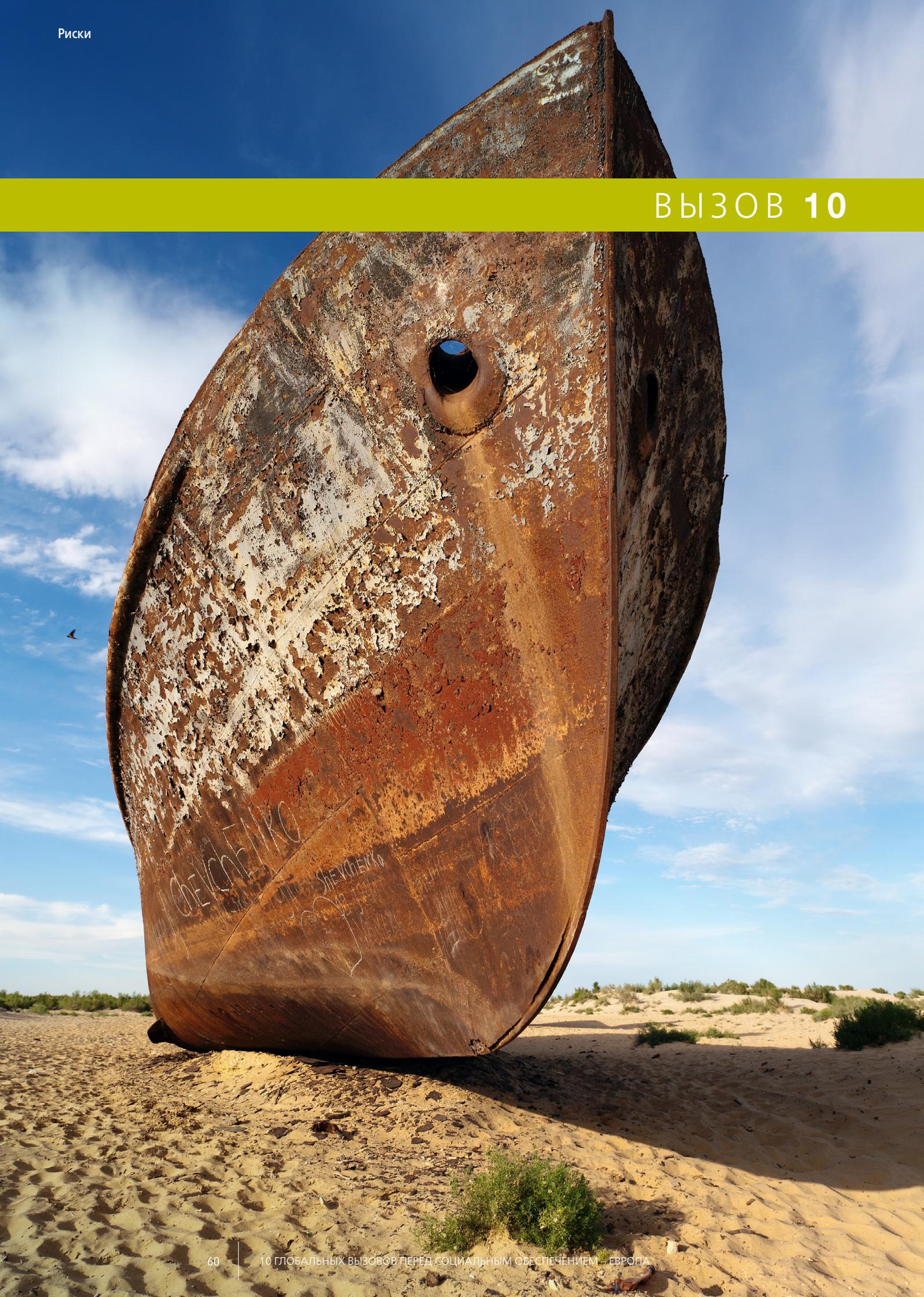


Больше половины

В большинстве двусторонних соглашений, заключённых в мире, принимают участие страны Европы

Источник: МОТ (2015)

ВЫЗОВ 10



Новые риски, катаклизмы и экстремальные события

Условия, сложившиеся в мире, характеризуются социально-экономической неопределённостью в странах, подверженных различным и зачастую непредсказуемым экономическим, социальным, политическим и экологическим потрясениям. Системы социального обеспечения могут амортизировать и смягчать наихудшие последствия этих явлений и пытаться уменьшить их остроту и периодичность. Они также позволяют обществу быстрее восстанавливаться после негативных воздействий и лучше готовиться к будущим испытаниям.

Европа всегда была особенно подвержена определённым экологическим, социальным, медицинским, политическим и экономическим потрясениям. Тем не менее их частота и острота, как считается, возрастают. Одновременно появляются новые риски и источники внешних шоков для систем социального обеспечения. В ответ на рост неопределённости программы социального обеспечения всё активнее расширяют свою роль в управлении рисками за рамками традиционного реагирования.

Новые риски и внешние шоки усугубляют факторы неопределённости, ассоциируемые с традиционными рисками жизненного цикла и рынков труда, которые покрываются системами социального обеспечения. Чтобы эффективно реагировать на них, организации социального обеспечения должны поэтапно отслеживать их динамику – сначала на этапе планирования и предупредительных действий, чтобы выявить потенциальные шоки и уменьшить их возможные

последствия. Следующим шагом должно стать определение роли организации во время самого потрясения и в дальнейших мерах по устранению его последствий. Меры, принимаемые после наступления шоковых событий, имеют значение, потому что хотя сами потрясения могут быть кратковременными, их негативное воздействие может длиться гораздо дольше, а в некоторых случаях охватывать длительную перспективу.

| НОВЫЕ ВЫЗОВЫ ПЕРЕД СОЦИАЛЬНЫМ ОБЕСПЕЧЕНИЕМ

Чтобы предупреждать, контролировать и преодолевать связанные с риском масштабные события, системы социального обеспечения должны выступать в роли ключевых участников. В условиях неопределённости, сложившихся в мире, не вызывает сомнений то, что государственные социальные программы, основанные на принципах солидарности, страхования ►►

и справедливости, сохраняют свою актуальность и необходимость. Это подтверждается анализом ряда потенциальных новых рисков и шоков, с которыми сталкиваются системы социального обеспечения в странах региона.

Изменение климата. Три самых жарких года в среднем выпали на 2015, 2016 и 2017 годы, и ожидается, что 2018 год продолжит эту тенденцию. В Центральной Европе повышение температуры за последние 40 лет в два раза превышает среднемировую показатель. Это объясняется явлениями более экстремального характера – смертоносными наводнениями во Франции, Италии и Испании и засухами в ряде регионов Северной Европы, Швейцарии и Соединённого Королевства. Как правило, всё это влияет на экономическую активность и производительность, а также на здоровье и благосостояние населения стран Европы.

Экономические шоки. Несмотря на определённое восстановление экономики после глобального финансово-экономического кризиса 2007-08 годов, реальная заработная плата во многих странах по-прежнему остаётся ниже уровня 2010 года. В течение всего периода доходы домашних хозяйств находятся в стагнации, а стоимость товаров первой необходимости увеличивается, что вызывает относительное обнищание групп населения со средним и низким уровнем дохода. Это усиливает нагрузку на системы социального обеспечения и одновременно негативно сказывается на базе взносов, за счёт которых финансируется социальное обеспечение.

Новые возникающие вызовы и шоки в сфере здравоохранения. В регионе растёт число случаев неинфекционных заболеваний. Особую озабоченность вызывает увеличение численности немощных граждан в возрасте 80 лет и старше, чьи потребности в заботе о психическом и физическом здоровье и в уходе создают всё больше проблем для существующих социальных служб и систем здравоохранения. Ещё одной тенденцией, особенно среди молодёжи, является рост числа психических расстройств.

Преобразование рынков труда. Усиливающаяся фрагментация периодов занятости, меняющийся характер рынков труда и низкие темпы роста заработной платы негативно влияют на финансовое равновесие программ социального обеспечения, экономическую безопасность участвующего в них населения и благосостояние отдельных лиц, семей и домашних хозяйств. Сдвиги на рынке труда могут вызывать дробление и неполноту уплаты взносов и, следовательно, малые суммы накопленных взносов, на основе которых рассчитывается размер пособий. В некоторых случаях из-за низкой плотности взносов работники могут лишаться права на получение пособий, хотя эти пособия

основываются на правах и финансируются за счёт взносов. В результате увеличивается нагрузка на финансируемые за счёт налогов программы социальной помощи, в которых, как правило, выплачиваются меньшие пособия и зачастую на адресной основе. Право большей части населения трудоспособного возраста в странах региона на получение социальных пособий всё больше зависит от выполнения условий, касающихся поведения человека, таких как активный поиск работы, а их несоблюдение часто наказывается санкциями.

Популизм и политический экстремизм. Высокий и повышающийся уровень социального неравенства порождает рост неудовлетворённости населения политическими системами, политическими партиями и национальными элитами. В условиях, когда усиливается популистская политика и всё заметнее становятся экстремистские политические партии, могут возникать противоречия с важными принципами, лежащими в основе большей части программ социального обеспечения в Европе, – всеобщностью, солидарностью, перераспределением и справедливостью.

РЕАГИРОВАНИЕ НА НОВЫЕ РИСКИ

Несмотря на оперативные ограничения и внешнее давление, учреждения социального обеспечения доказали свою способность адаптироваться к новым и разнообразным группам рисков, подчёркивая тем самым, что инновации могут стать важнейшим операционным атрибутом качественного обслуживания.

Изменение климата. Регион особенно уязвим по двум причинам – ввиду растущего числа экстремальных явлений, которые вызывают прямые, краткосрочные и зачастую угрожающие жизни последствия (например, наводнения) и тех, что вызывают долгосрочные последствия (ухудшение состояния здоровья населения, угроза жизнеспособности преобладающей бизнес-модели и др.). Этот сдвиг должен учитываться в мерах реагирования организаций социального обеспечения. Одни из них рассматривают вопрос об изменении баланса своих портфелей инвестиций в резервные фонды в сторону снижения рисков в секторах экономики и компаниях, бизнес-модели которых основаны на ископаемом топливе. Другие оказывают краткосрочную помощь лицам, пострадавшим от штормов, наводнений и засух.

Экономические и финансовые потрясения. Всеобщие пособия имеют особое значение для справедливости и солидарности. На практике в результате изъятия критериев, связанных с трудовой деятельностью, из обязательных условий, дающих право на некоторые льготы и пособия, происходит диверсификация рисков, в результате

чего повышаются шансы на защиту самых уязвимых групп населения. Другой вопрос – инвестиционное управление резервными фондами социального обеспечения. Например, для целей снижения рисков может оказаться полезным возможное вычленение части инвестиционных доходов за счёт национального экономического роста в пользу социальных инвестиций, например, в национальные инфраструктурные проекты.

Риски для здоровья. В последние годы преобладание неинфекционных заболеваний в регионе можно рассматривать не только как новый риск, но и как шок. В сочетании с изменениями в структуре семьи это вызывает прямые финансовые последствия для систем здравоохранения и услуг по уходу. В регионе можно отметить принятие ряда превентивных мер, направленных на снижение степени риска путём поощрения здорового питания, сокращения токсичных и загрязняющих выбросов, а также повышения физической активности населения. В медицине расширяется использование методов ранней диагностики. Несмотря на наличие формальных услуг длительного ухода в странах региона (к примеру, в Германии действует модель, финансируемая за счёт взносов в систему социального страхования), в Европе всё ещё не хватает формальных работников, предоставляющих услуги длительного ухода. Некоторые организации пытаются решить проблему, разрабатывая соответствующие инвестиционные стратегии. В отсутствие координации или доступности услуг длительного ухода растёт нагрузка на штатные службы, предоставляющие услуги по уходу на формальной основе. Чтобы дополнить формальные услуги ухода и поддержать профилактические меры, одной из приоритетных

задач является разработка политики, поощряющей старение в домашних условиях.

Политический риск. Нормативно-правовая база и институциональные положения, касающиеся организаций социального обеспечения, могут надёжно обеспечивать им определённую степень независимости и самостоятельности независимо от политических изменений, происходящих на национальном уровне. В этом их поддерживает ряд руководств МАСО. Например, в *Руководстве МАСО по инвестированию фондов социального обеспечения* раскрываются основные структуры и меры реагирования на такие ситуации, когда, к примеру, резервному фонду организации социального обеспечения навязываются определённые инвестиции. Чтобы противодействовать возможности негативного общественного восприятия организаций социального обеспечения и чтобы минимизировать личную стигму, связанную с получением некоторых пособий, необходимо совершенствовать общественные коммуникации и формировать позитивные послы, позволяющие улучшать общественное мнение и повышать воспринимаемую ценность социального обеспечения в глазах населения.

Экстремальные события или шоки. Эффективные и надёжные системы обслуживания необходимы в тех случаях, когда традиционная инфраструктура может пострадать от экстремального события или шока. При всей важности электронных услуг, которые зачастую могут расширяться в условиях кризиса, они всё же зависят не только от электроснабжения, но и от безопасности сети, чтобы можно было предупредить потерю данных и взлом системы. На случай отключения электроэнергии требуются ►►

“ Учреждения социального обеспечения доказали свою способность адаптироваться к новым и разнообразным группам рисков ”



другие сети и каналы. Поэтому важнейшие объекты инфраструктуры должны быть предметом строгого планирования непрерывного и отказоустойчивого функционирования, включая возможное обращение в крайних случаях к мерам и методам, которые, как представляется, технический прогресс делает излишними.

Реакция на потрясения и возникающие риски должна включать целый ряд согласованных мер разного характера и привлечение к участию широкого круга заинтересованных сторон. С самого начала должны устанавливаться зоны ответственности

и определяться цели. Когда шоковое событие всё-таки происходит, важно, чтобы реагирование посредством разных сетей не сопровождалось дублированием усилий и ненужным расходом средств. Для реагирования на конкретные воздействия шок могут потребоваться и конкретные, особые меры. Однако стоит ещё раз отметить, что действенный ответ на шоки, как правило, требует элемента реагирования для удовлетворения неотложных потребностей и элемента предупреждения для снижения будущего риска и смягчения остроты его последствий. ■

ИЗМЕНЕНИЕ КЛИМАТА И ЭКСТРЕМАЛЬНЫЕ СОБЫТИЯ



3,4 млн

Население, пострадавшее от наводнений в Европе в 2000-2011 годах

Источник: ВОЗ (2018)



1 000

Число погибших от наводнений в Европе (2010-2011 гг.)



>70 000

Безвременно умершие в 12 европейских странах во время жары в 2003 году

РАСШИРЯЕТСЯ МАСШТАБ И УСУГУБЛЯЮТСЯ ПОСЛЕДСТВИЯ РИСКОВ



2010 → 2016

12,8 млрд евро

Среднегодовые экономические потери, вызванные экстремальными погодными и климатическими явлениями в государствах-членах Европейского агентства по окружающей среде (ЕАОС) (2010-2016 гг.)

Источник: Европейское агентство по окружающей среде (2018)



Среди государств-членов ЕАОС большая часть экономических потерь была вызвана лишь 3% всех зарегистрированных небывало экстремальных явлений (2010-2016 гг.)



Стихийные бедствия, вызванные экстремальными погодными и климатическими явлениями (1980-2016 гг.), стали причиной большей части денежных потерь в государствах-членах ЕС

РИСКИ КИБЕРБЕЗОПАСНОСТИ В ЕВРОПЕ



80 млрд

Кибератак в Европе в 2018 году

Источник: ThreatMetrix (2018) Источник



Доля мировых киберпреступлений, исходящих из Европы, в 2018 году



1,44 млрд евро

Стоимость мошеннических операций с картами в странах единой зоны платежей в евро в 2013 году

Источник: Europol (2018)



International Social Security Association
4 route des Morillons
Case postale 1
CH-1211 Geneva 22
Switzerland

www.issa.int